

Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Mártens Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera

Daniel Alves, Nuno Lima e Pedro Urbano (FCSH, UNL)

Introdução

A temática das divisões administrativas gerou sempre em Portugal ampla controvérsia. Se nos cingirmos apenas à Época Contemporânea verificamos que, desde a Revolução Liberal e até à actualidade, qualquer alteração às circunscrições existentes e à forma como estas se relacionavam com o poder central colidiu sempre com as paixões, interesses e expectativas das populações e das elites, fosse ao nível local, regional ou mesmo nacional.

O debate ultrapassou muitas vezes a mera dicotomia centralização/descentralização, por vezes só sentida no âmbito da política nacional, ancorada em Lisboa, pois qualquer mudança, por pequena que fosse, bulia com as tradições, usos e costumes enraizados, onde se destacava a sempre presente “*autonomia municipal*”. As contendas daí resultantes foram sendo resolvidas por um Estado que procurava afirmar-se e exercer o seu poder, em confronto com uma sociedade arreigada às suas prerrogativas.

O embate entre estas duas realidades fez-se sentir em vários momentos entre 1832 e 1855, como falaremos adiante. Dos conflitos então gerados ocupou-se a historiografia portuguesa com maior ou menor pormenor, para além de, alguns, terem ficado fortemente marcados na memória popular, de que é apenas um exemplo o caso, recentemente mediático, das disputas entre Nelas e Canas de Senhorim que remontam a 1853-55.

Contudo, se em todos estes momentos o poder central conseguiu, com maior ou menor dificuldade, impor a sua vontade, outros houve onde se viu obrigado a recuar. A Lei da Administração Civil de 1867 ou Código de Mártens Ferrão, como também ficou conhecido, é um desses casos. Curiosamente este momento da evolução administrativa portuguesa tem passado quase despercebido na nossa historiografia, em parte obscurecido pela questão do “*imposto do consumo*” e pelo papel que este representou no eclodir da “*Janeirinha*”¹. Pouco ou nada se sabe sobre a implementação da reforma

¹ Veja-se o que sobre o assunto se diz, ou não se diz, nas histórias de Portugal mais recentes. Das referências mais pormenorizadas destacam-se os trabalhos de Marcelo Caetano (*Estudos de História da*

administrativa a que deu origem, os protestos e conflitos que gerou ou sobre a importância destes na agitação política e social que levou à eclosão daquela revolta e à queda do Ministério em Janeiro de 1868.

O trabalho que aqui apresentamos é clara e propositadamente delimitado e não abrange todas as possibilidades de análise do Código Administrativo de 1867. O presente texto foi elaborado no âmbito de um projecto de investigação financiando pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, através do qual se procedeu à reconstituição legislativa e cartográfica da evolução administrativa de Portugal continental e ilhas ao longo de todo o século XIX². Tendo em conta o objectivo do projecto, o estudo que fizemos do Código de 1867 centrou-se, essencialmente, nas questões da divisão territorial, exclusivamente para o continente. É nessa perspectiva que devem ser entendidas as apreciações e conclusões expostas³.

Pensamos que não é possível compreender o que estava em causa nos protestos e na contestação gerada pela lei sem um conhecimento concreto da reforma administrativa. Para tal pensamos ser útil, primeiro, a apresentação das suas características principais, os meandros do processo legislativo que levou à sua aprovação e do processo burocrático que resultou no decreto de 10 de Dezembro de 1867 que aplicou o mapa final. De seguida apresentaremos os mapas resultantes do novo código, comparando-os com a realidade administrativa de 1864⁴.

Impõe-se depois uma análise dos protestos e da contestação com base na leitura das representações dirigidas ao poder central pelos municípios e cidadãos, muitas publicadas no *Diário de Lisboa* e outras guardadas no arquivo do Ministério do Reino. Neste caso importa conhecer melhor, para além da geografia dos protestos, os argumentos esgrimidos, as preocupações dos concelhos e das respectivas populações que participaram activamente em reuniões, em assembleias, em abaixo-assinados, contestando as reformas propostas ou os meros “boatos” de alteração da realidade administrativa existente.

Administração Pública Portuguesa (Org. e Pref. de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pp. 404-408), onde, apesar de tudo, seria uma menção quase obrigatória, e de Vasco Pulido Valente (*Glória: biografia de J. C. Vieira de Castro*, Lisboa, Gótica, 2001, pp. 241-248). A excepção é o recente estudo de Carlos Guimarães da Cunha sobre o partido Reformista (*A «Janeirinha» e o partido reformista: da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri, 2003, pp. 40-87).

² Projecto sediado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, intitulado SIGMA - Sistemas de Informação Geográfica e Modelação de Dados Aplicados à História de Portugal, sob a orientação científica do Prof. Doutor Luís Espinha da Silveira.

³ O actual estado de desenvolvimento do referido projecto não permite, neste momento, transpor a análise da informação para as ilhas, o que só deverá ser possível no primeiro trimestre de 2005.

⁴ Era com base no número de fogos do Censo de 1864 que o governo pretendia reorganizar o território.

Por fim, importa verificar de que forma o conflito gerado entre o Estado e a “*opinião pública*”, por causa da reforma administrativa, contribuiu para a revogação da lei a 14 de Janeiro de 1868.

Da legislação de Mouzinho da Silveira à lei da Administração Civil de 1867

O denominado código de Mártens Ferrão, datado de 26 de Junho de 1867, constituía a materialização do projecto de lei da Administração Civil⁵. Dividido em oito capítulos, a base deste decreto era a proposta de uma nova divisão do território, cujas alterações estão patentes precisamente no primeiro desses capítulos. Até então, vigorava o código administrativo de 1842, que estabelecera que o Reino e as ilhas adjacentes se dividiam em distritos administrativos, num total de 17 continentais e quatro insulares, e os distritos em concelhos⁶.

A tendência do código de 1842, que vinha já da anterior legislação, era para a redução do número dos concelhos e a redefinição das suas fronteiras. Os concelhos de Lisboa e Porto eram divididos em bairros. A freguesia deixava de fazer parte da organização administrativa, em conformidade com o que já tinha sido disposto na carta de lei de 29 de Outubro de 1840.

Todavia, estas alterações não eram de todo novas, sobretudo no que concerne à reorganização do espaço administrativo. De facto, a Revolução Liberal permitira encetar as alterações a nível territorial⁷, sobretudo com a legislação de Mouzinho da Silveira, cujo decreto de 16 de Maio de 1832, reforçado pelos decretos de 28 de Junho de 1833 e 3 de Junho de 1834, definia a nova divisão do espaço, traduzindo-se na “*primeira tentativa de efectiva reforma do espaço político administrativo*”⁸. As alterações consistiram essencialmente na redução do número de comarcas e na simplificação do mapa do território, conferindo maior continuidade espacial a cada uma das unidades territoriais.

⁵ *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa Ano de 1867*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868, p. 199 e seguintes.

⁶ Os distritos administrativos eram os seguintes: Viana, Braga, Porto, Vila Real, Bragança, Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Leiria, Lisboa, Santarém, Portalegre, Évora, Beja e Faro, no Continente. Nas Ilhas os distritos eram Ponta Delgada, Angra, Horta e Funchal. *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa redigida pelo desembargador António Delgado da Silva, Legislação de 1842 em diante*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842, p. 108 e seguintes.

⁷ As primeiras tentativas expressas de reforma do território remontam ao último quartel do século XVIII, com as reformas pombalinas do Algarve. Cf. Ana Cristina Nogueira da Silva, *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização Territorial em Portugal nos Finais do Antigo Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998, p. 72.

⁸ Luís Espinha da Silveira, *Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimonia Histórica, 1997, p. 79.

A carta de lei que se seguiria, de 25 de Abril de 1835 e a consequente regulamentação, datada de 18 de Julho do mesmo ano, estabeleceram a divisão do território em distritos, concelhos e freguesias, deixando para trás a divisão em comarcas⁹. A grande novidade era de facto essa nova identidade, o distrito, de carácter intermédio. O decreto de 6 de Novembro do ano seguinte vinha dar continuidade à legislação anterior, procedendo a uma nova demarcação dos concelhos e à extinção de muitos deles.

Mesmo o código de 1842 foi sofrendo alterações, algumas pontuais, abrangendo apenas algumas freguesias e um ou dois concelhos, mas outras houve de grande alcance, como as realizadas pelos decretos de 31 de Dezembro de 1853 e de 24 de Outubro de 1855 que, no conjunto, procederam à extinção de 126 concelhos.

Passava-se, entre 1842 e 1855, de um total de 382 concelhos para apenas 256. Era esta realidade administrativa, com pequenas alterações ocorridas até 1864, que o Código de Mártens Ferrão viria encontrar¹⁰.

A nova unidade administrativa consagrada com o código de 1867, e que retomava em parte a legislação anterior à já citada carta de lei de 29 de Outubro de 1840, passava a ser a paróquia civil, que agregava várias paróquias eclesiásticas, as quais haviam sido excluídas do aparelho administrativo nesta última data. As paróquias civis formavam concelhos e os concelhos distritos administrativos, que totalizavam onze no continente¹¹ e quatro nas ilhas adjacentes ao Reino¹². As excepções seriam Lisboa e Porto, cujos concelhos seriam divididos em bairros e estes, sim, divididos em paróquias. Além disso, os distritos da Guarda e de Portalegre permaneciam inalterados até três anos após a publicação do decreto, excepto se as Juntas Gerais de Distrito decidissem a sua supressão¹³.

⁹ As freguesias, porém, só integraram a divisão administrativa até à publicação do decreto de 29 de Outubro de 1840 que as excluiu do sistema.

¹⁰ Um bom resumo da legislação de cariz administrativo, não só entre 1832 e 1867, mas para os séculos XIX e XX, pode ser consultado em Amílcar Braga, “Legislação (1790-1996). Uma sinopse” in Luís Nuno Espinha da Silveira (coord.), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997, pp. 125-142.

¹¹ Eram estes, com as respectivas capitais entre parêntesis: Algarve (Faro); Alentejo Alto (Évora); Alentejo Baixo (Beja); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (Castelo Branco); Beira Central (Coimbra); Douro (Porto); Minho (Braga); Trás-os-Montes Superior (Bragança) e Trás-os-Montes Inferior (Vila Real).

¹² Eram estes, com as respectivas capitais entre parêntesis: Madeira (Funchal); Açores Meridionais (Ponta Delgada); Açores Orientais (Angra do Heroísmo); Açores Ocidentais (Horta).

¹³ O decreto de 10 de Dezembro de 1867 previa, findo o prazo de três anos, a anexação do distrito de Portalegre ao novo distrito do Alentejo Alto, à excepção do concelho de Niza, que passaria para o distrito da Beira Baixa. Ao distrito da Beira Alta seria anexado o distrito da Guarda, excepto o concelho do Sabugal, que passaria para o distrito da Beira Baixa, e os concelhos de Seia e Gouveia, que passariam a

A divisão e a circunscrição dos distritos, concelhos e paróquias civis estavam a cargo do Governo e, para tal, seriam ouvidas as Juntas Gerais de Distrito, reunidas extraordinariamente para este efeito. Estas, por sua vez, ouviriam as Juntas de Paróquia relativamente à divisão e circunscrição das paróquias civis e as Câmaras Municipais e respectivos Administradores relativamente à dos concelhos¹⁴. Para se proceder a tal divisão dever-se-ia ter em consideração os interesses e comodidade dos povos, consoante as regras propostas. Cada concelho deveria ter um número mínimo de três mil fogos¹⁵. Com esse objectivo, proceder-se-ia à anexação de concelhos que poderiam, tal se justificasse¹⁶, manter o regime municipal, ainda que ficassem anexados integralmente, para serem regidos apenas por um administrador.

Relativamente às paróquias civis, o número mínimo de fogos seria de mil para as paróquias urbanas e de quinhentos fogos para as rurais. Ainda que para tal cada paróquia civil englobasse duas ou mais paróquias eclesiásticas, a divisão eclesiástica permanecia inalterada, posto que nenhuma destas fizesse parte simultaneamente de mais do que uma paróquia civil¹⁷.

Para além da “*comodidade e interesses dos povos*”, outros critérios concorriam para a presente divisão administrativa. Com efeito, dever-se-ia igualmente ter em conta a extensão da área territorial e a densidade populacional; as condições económicas e a comodidade de cada grupo populacional; a natureza e permanência das relações tradicionais de comércio entre as diversas povoações; a semelhança das especialidades agrícolas e industriais; as afinidades comerciais produzidas pela necessidade ou conveniência da troca de certos produtos; e, finalmente, as divisões naturais do solo, como rios, montanhas e as facilidades de comunicação por pontes, estradas e vias férreas.

integrar o distrito da Beira Central. Cf. *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa Ano de 1867*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868, p. 702.

¹⁴ Deveriam ser igualmente ouvidos os governadores civis dos distritos e os administradores dos concelhos. Cf. § 3º do Artigo 3º do presente decreto-lei.

¹⁵ A excepção recaía novamente no caso de Lisboa e Porto. O concelho de Lisboa compreenderia a partir de então apenas a cidade. Neste caso, a cidade subdividir-se-ia em três bairros e cada bairro em paróquias civis, ao passo que o concelho do Porto subdividir-se-ia em dois bairros. Cf. Art.º 4º do presente decreto-lei.

¹⁶ A lei assim o previa nos casos em que se verificasse falta ou dificuldade dos meios de comunicação, ou por outra qualquer razão de utilidade pública. Cf. Artº 6º do presente decreto-lei.

¹⁷ No caso de surgirem dificuldades na formação das paróquias civis, e para não dividir paróquias eclesiásticas, o decreto previa que o governo pudesse reduzir o número mínimo de fogos para a formação de paróquias civis. Tal explica o facto de se encontrar inúmeras paróquias civis, essencialmente rurais, com um número inferior a quinhentos fogos. Cf. § 3º do Art.º 7 do presente decreto-lei.

De ora em diante, e de acordo com o presente decreto, qualquer futura designação, divisão ou circunscrição dos distritos e concelhos só poderiam ser efectuadas por lei, ou pelo Governo, com autorização do poder legislativo¹⁸.

Este decreto versava ainda acerca das administrações paroquial, municipal e distrital; do contencioso administrativo; da eleição dos corpos administrativos; dos regimentos relativos aos magistrados e empregados administrativos; da inspecção administrativa; dos baldios, entre outros aspectos.

Apesar de integrar as paróquias na organização da administração pública, através da eleição popular de um Conselho Paroquial com funções deliberativas, este estava submetido à presidência de um Administrador da Paróquia, com funções executivas, que era escolhido pelo Governo e que representava o Administrador do Concelho na paróquia. O Administrador do Concelho e a Câmara Municipal estavam encarregues do governo e administração do concelho. As funções do Administrador do Concelho eram essencialmente executivas e fiscais, as da Câmara eram deliberativas e consultivas. Além de continuarem a ser cargos sujeitos a eleição, o número de vereadores aumentou relativamente ao Código de 1842. O governo do distrito estava a cargo de uma Junta Geral de Distrito, com funções consultivas e deliberativas, sujeita a eleição popular e de um Governador do Distrito, chefe superior e único da administração distrital. Em suma, a par de cada órgão de eleição popular nos diferentes níveis administrativos encontrava-se um magistrado administrativo, de nomeação governamental e a quem competia, em última instância, a superintendência do aparelho administrativo.

Em conclusão, o decreto de 26 de Junho de 1867, que tinha por base uma medida de carácter descentralizador, que era tornar a paróquia a unidade base de todo o aparelho administrativo, e uma maior representatividade popular nos corpos electivos (Juntas de Paróquia, Câmaras Municipais e Juntas de Distrito) reforçava, em contrapartida, a acção do poder central. Não só voltava a reduzir o número de concelhos, como fizera a legislação anterior, arredando desse modo várias

¹⁸ São considerados excepção os casos em que dois ou mais concelhos do mesmo distrito sejam anexados, podendo para tal o governo emitir apenas um simples decreto. Isso poderia ocorrer quando as câmaras municipais dos respectivos concelhos, acordassem entre si as condições em que a incorporação deveria ser feita e assim o deliberassem publicamente, com requerimento; ou ainda no caso da população do concelho ser de tal modo diminuta que impedisse a existência de número suficiente de pessoas habilitadas para os cargos municipais e impossibilitando a eleição para estes. Estavam também previstos os casos em que o município não tivesse os rendimentos necessários para fazer face às suas despesas ordinárias, ou ainda se se verificasse uma reincidência da abstenção voluntária dos eleitores para as eleições municipais. Cf. Art.º 11º do presente decreto-lei.

municipalidades do exercício do poder local, mas sobretudo continuava a fiscalizar e tutelar os diferentes interesses da nação, ao tornar os cargos dos magistrados administrativos (governadores do distrito, administradores do concelho e administradores de paróquia) de nomeação governamental e atribuindo-lhes maiores poderes que aos corpos electivos, como realçou Marcelo Caetano¹⁹. De facto, este autor aponta para a redução do número de distritos e para a supressão de concelhos, concluindo que *“a principal acusação feita à Lei de Administração Civil de 1867 dirigia-se ao capítulo da Divisão Administrativa. Embora todo o Código fosse acusado de apriorismo, e de espírito centralizador, foi o critério aritmético da divisão administrativa (segundo o número de fogos) e a consequente supressão de concelhos, como já haviam sido suprimidos os distritos, que trouxe as dificuldades de execução donde nasceu a revolta e o malogro da reforma.”*²⁰

O debate parlamentar sobre a Lei da Administração Civil

O projecto de lei que o governo da “Fusão” apresentou à Câmara dos Deputados era ligeiramente diferente daquele que viria a ser publicado em 26 de Junho de 1867 e que ficou, de forma resumida, descrito atrás. As poucas alterações sofridas prenderam-se, precisamente, com a divisão territorial e os critérios para a levar à prática.

Em 31 de Janeiro de 1867, Mártens Ferrão, Ministro do Reino, apresentou na Câmara dos Deputados a sua proposta de reforma da administração civil²¹. No projecto eram logo definidos os futuros distritos, não sendo feita nenhuma excepção para os distritos de Portalegre e Guarda, como mais tarde viria a ser incluído na versão final. Igualmente, o principal critério para a redefinição dos concelhos, que se queriam reduzidos em número, mas aumentados em área e população, era o limite de 5000 fogos. Também este valor é diferente do adoptado no decreto de 26 de Junho, onde o número de fogos desceu para 3000. Em grande medida, podemos afirmar que estas foram as principais cedências do governo, foram os aspectos da lei que maior discussão geraram no debate da especialidade e, como veremos no capítulo seguinte, foram também os principais argumentos para a contestação à reforma administrativa.

¹⁹ Marcelo Caetano, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa* (Org. e Pref. de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 405.

²⁰ Marcelo Caetano, *Op. Cit.*, p. 408.

²¹ *Diário de Lisboa*, n.º 27, 4 de Fevereiro de 1867, p. 289. O relatório e respectivo projecto começaram a ser publicados no *Diário de Lisboa*, n.º 26, 1 de Fevereiro de 1867. Porém, como o texto publicado tinha alguns erros iniciou-se de novo a sua publicação a 4 de Fevereiro.

O projecto começou a ser discutido na Câmara dos Deputados em 26 de Março de 1867²². Antes mesmo do início do debate o deputado Fradesso da Silveira apresentou um requerimento a propor o adiamento da discussão do projecto e a pedir que o governo fosse “*auctorizado a ensaiar o seu plano de circumscrição, divisão e administração em um grupo de concelhos de qualquer distrito.*” Isto porque considerava “*esta divisão inoportuna e mal fundada*”, implicando um “*grande vexame para os povos*”. Estavam apresentados os argumentos que delimitariam o combate político contra a proposta: uma reforma não necessária e que iria perturbar a população.

A polémica continuada por alguns deputados tinha por base a discussão do projecto na generalidade e ao mesmo tempo na especialidade, uma vez que era apresentado num único artigo. Tal era entendido como um entrave à ampla discussão de uma proposta considerada tão importante²³, o que era entendido por Luciano de Castro como uma “*burla*”. Mártens Ferrão, por seu lado, considerava que a discussão artigo a artigo, que então foi proposta, era uma manobra impeditiva, “*era um meio de obstar a que a lei passasse*”²⁴.

Na sessão seguinte, a 27 de Março, a Comissão de Administração Pública apresentou o seu parecer e acabou por ceder às pressões da oposição, apresentando uma proposta para que a discussão do projecto fosse feita em quatro partes e a votação realizada por capítulos²⁵.

O parecer seguia de perto a argumentação do relatório que antecedia a proposta de lei. A comissão considerava que o código administrativo que estava em vigor tinha um cariz centralizador e que impunha uma “*extrema limitação*” ao poder concelhio. Era necessário alterar esta situação, mas para isso era necessário alargar a área média dos concelhos²⁶.

O novo código, pelo contrário, era entendido como descentralizador, transferindo para a esfera local muitas atribuições do poder central e dando poder aos “*corpos locais, escolhidos pelos cidadãos*”. Contudo, o poder central não podia esquecer de todo as suas responsabilidades e retirar-se definitivamente da esfera local. Paróquias, concelhos e distritos possuíam agora atribuições alargadas e gestão corrente independente, mas sintonizadas com a fiscalização e “*superintendencia do poder*

²² *Diário de Lisboa*, n.º 70, 28 de Março de 1867, p. 915.

²³ *Diário de Lisboa*, n.º 70, 28 de Março de 1867, p. 916.

²⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 70, 28 de Março de 1867, p. 917.

²⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 71, 29 de Março de 1867, p. 933.

²⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 71, 29 de Março de 1867, p. 930 e seguintes.

central.” Competia ao Estado a gestão e supervisão de todo o sistema, mantendo o equilíbrio entre o “*principio da liberdade*” e o “*principio da autoridade*”.

Para cumprir os objectivos descentralizadores, para além do alargamento dos concelhos e distritos, que se mantinham como estrutura base, acrescentava-se uma nova unidade administrativa, a paróquia civil. A opção pela separação entre divisão eclesiástica e civil, agregando numa paróquia civil várias eclesiásticas, era assumida como uma medida de recurso, uma vez que se considerava que “*reformat de repente a divisão eclesiástica (...) não era coisa fácil*” devido aos “*interesses eclesiásticos*” que seria necessário conciliar²⁷.

As opiniões parlamentares, no debate na generalidade, dividiam-se sobre o carácter centralizador ou descentralizador da lei. No fundo, o projecto apresentava medidas que caminhavam nos dois sentidos e isso era declarado por vários deputados, destacando alguns as medidas centralizadoras, de natureza política, como Luciano de Castro que, num discurso bastante crítico, as declara como sendo “*uma provocação a todos os sentimentos liberaes do paiz*” e algo que ele, como elemento do “*partido progressista*”, do “*partido liberal*”, não poderia aceitar²⁸.

No seu discurso estão presentes os argumentos políticos que vão depois ser, mais ou menos, repetidos por outros deputados. O governo deveria levar em conta a “*opinião publica*”²⁹, deveria ceder para evitar “*grandes e temerosas calamidades*”, pois se insistisse em medidas precipitadas estaria a chamar “*às praças as multidões, que não raro conseguem obrigar os governos a recuar*”. O deputado não via necessidade para uma tão grande reforma administrativa, para mais quando se queria pedir ao país um esforço adicional em matéria fiscal, sacrifício esse que fazia com que “*uma grande parte da nação*” estivesse já “*agitada, e quasi insurgida contra o governo*”³⁰. No fundo,

²⁷ *Diário de Lisboa*, n.º 71, 29 de Março de 1867, p. 930 e seguintes.

²⁸ Sessão de 27 de Março de 1867. *Diário de Lisboa*, n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 998-1003.

²⁹ Nesta altura a Câmara dos Deputados já tinha recebido dezenas de representações contra a proposta e circulavam já relatos de descontentamento popular. Será dada a atenção devida a estes acontecimentos em capítulo próprio.

³⁰ O mesmo argumento de uma “*discussão apressada*” do projecto era defendido, por exemplo, pelo deputado Aragão Mascarenhas, na sessão de 2 de Abril, considerando precipitada a sua aplicação “*quando a opinião publica não está preparada*” para ele. O governo deveria ter em boa conta as representações e petições enviadas ao parlamento, pois se pretendia “*affrontar*” os peticionários sujeitavam-se a deixar de ser governo. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 985. Dias Ferreira ia ainda mais longe, na sua intervenção de 3 de Abril, ao afirmar que as representações contra as medidas do governo eram uma nova fase do protesto popular, que já não se limitava a contestar, mas que apresentava medidas alternativas, que apresentava o que ele considerava as bases de um “*governo futuro*”. E esse futuro governo, bem como o actual deviam governar de acordo com as maiorias parlamentares, mas também em sintonia com a opinião pública. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 86, 16 de Abril de 1867, p. 1140-1146.

o que Luciano de Castro aponta ao ministro do Reino é um enorme erro político, apesar de declarar que ainda estava com a “*Fusão*”, que continuava a “*apoiar a situação*”³¹.

Critica ainda fortemente a criação das paróquias civis e aponta a nomeação, pelo governo, do administrador de paróquia como um exemplo da centralização. Contesta o número de fogos propostos para a criação ou manutenção dos concelhos. No rol de acusações sobre centralização as mais destacadas são as que se referem ao processo de decisão e execução das deliberações das câmaras municipais, as quais, segundo o deputado, ficariam “*em todos os casos e a todo o tempo*” sujeitas à aprovação ou não do governo.

Mártens Ferrão intervém no dia 28 de Março rebatendo os argumentos de que esta não seria a época apropriada para a implementação da reforma administrativa. Para ele, a lei do imposto de consumo e a da administração civil eram duas partes de um mesmo conjunto destinado a fazer face às dificuldades financeiras do Estado³². Defendia a instituição da paróquia civil, como base de todo o sistema administrativo e refutava qualquer acusação de lhe atribuir um carácter político.

Apresentava, em defesa da proposta de divisão administrativa, todas as alterações ocorridas desde 1832 e que iam no sentido de “*augmentar e arredondar as circunscrições administrativas*”. Alterações essas que deveriam ser aplicadas a todos os níveis da divisão territorial: paróquia, concelho e distrito. O “*arredondamento*” dos concelhos, por exemplo, era tido como essencial para lhes garantir independência financeira, para que estes pudessem facilmente dotar-se do “*peçoal necessário*” e fazer face às novas e mais largas atribuições que lhe eram consignadas no projecto. O seu discurso apresentava, no fundo, com clareza a verdadeira situação de muitos municípios, os quais, pelo menos até meados do século XIX, viviam em permanente asfixia financeira e com dificuldades em encontrar pessoal administrativo capaz³³.

Apesar dos argumentos do Ministro a oposição ao projecto não afrouxava e na sessão de 3 de Abril é a vez de Dias Ferreira, futuro ministro no governo que substituiu

³¹ Cf. Sessão de 27 de Março de 1867. *Diário de Lisboa*, n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 999.

³² Chega mesmo a apresentar algumas “*economias*”, num cálculo aproximado de cerca de 309 contos de réis, apesar de declarar que não era esse o principal objectivo do projecto. *Diário de Lisboa*, n.º 83, 12 de Abril de 1867, p. 1089-1094.

³³ Veja-se Luís Nuno Espinha da Silveira, “Estado liberal e centralização. Reexame de um tema” in Luís Nuno Espinha da Silveira (coord.), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997, pp. 63-84 e *Território e Poder*, Cascais, Patrimonia, 1997.

a “Fusão”, intervir no debate³⁴, num discurso bastante longo que passou ainda para a sessão de dia 4³⁵.

Inicia declarando a importância da matéria em discussão, pois “*uma reforma administrativa não se faz todos os dias, nem é um projecto de consequências ephemeras e temporarias, que possa ser votado hoje, e derogado ámanhã sem deixar largos e profundos vestigios da sua execução no paiz.*” Critica essencialmente a componente administrativa do projecto³⁶. Considera, contudo, que a reforma era necessária, pois, para ele, a administração civil, do modo como tinha começado a ser construída em 1836, tinha-se tornado, quase “*exclusivamente*”, num “*partido político organizado para se bater com o povo na urna.*” Para combater este cenário era necessário estabilizar o corpo administrativo, definir com clareza os direitos, deveres e garantias dos funcionários, de modo a torná-los independentes da política. Era ainda necessário reorganizar serviços como o recrutamento militar, o recenseamento eleitoral e o registo de matrizes.

Contudo, não era isso que via no projecto do governo, do qual destacava as disposições que classificava de “*políticas*”, na medida em que colocavam, no seu entender, nas mãos do governo o controlo dos diferentes níveis administrativos. Neste ponto a sua argumentação era muito próxima à apresentada por Luciano de Castro, pois também considerava que todas as deliberações e decisões dos municípios ficavam, no novo código, “*dependentes do governador do districto, e do poder executivo.*” Eram um ataque à “*liberdade de suffragio*” e aumentavam muito os poderes do governador civil transformado num “*tutor*” político de municípios que, ainda por cima, viam restringido o seu direito de petição.

Criticava ainda a supressão dos distritos, por considerar que não estava esclarecido o critério, ou critérios, que levavam à supressão de uns e à manutenção de outros. Concordava que os concelhos deveriam ser maiores, mas discordava do critério meramente populacional.

António Rodrigues de Sampaio, falando depois de Dias Ferreira e em nome da comissão de Administração Pública, na sessão de 4 de Abril, atacou a oposição e em especial aqueles que defendiam que se devia ter cuidado para não “*excitar*” a opinião

³⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 86, 16 de Abril de 1867, p. 1140-1146.

³⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 90, 23 de Abril de 1867, p. 1218-1222.

³⁶ Esta posição do deputado não deixa de ser coerente com a defesa da alteração da lei e não da sua revogação pura e simples, proposta pelo governo do conde d’Ávila no início de Janeiro de 1868, onde Dias Ferreira ocupava a pasta da Fazenda. Voltaremos a este aspecto na última parte deste estudo.

pública, lembrando que esta podia ser “*manipulada*”. Acusava as representações de serem “*bem combinadas*”, de serem “*calculadas*”. Em defesa da proposta de lei, apresentava aquela que considerava ser a sua maior virtude: o facto de todos os corpos administrativos resultarem de eleições. Defende as restrições ao direito de petição das câmaras municipais, pois estas não deveriam poder “*representar sobre política*”³⁷.

No fundo, na discussão do projecto lei da administração civil, governo e oposição representaram duas faces da mesma moeda. O sistema administrativo liberal assentava na dicotomia entre descentralização administrativa e centralização política, presente ao longo de toda a monarquia constitucional, como bem destacou António Manuel Hespanha³⁸. O código administrativo de 1867 foi apenas mais um momento dessa dialéctica, com os seus apoiantes a realçar os aspectos mais relevantes da descentralização administrativa e os seus detractores a focalizar atenções nas medidas de centralização política.

Em 5 de Abril o projecto foi aprovado na generalidade com 105 votos a favor e 33 contra³⁹. Passou-se de imediato à discussão na especialidade, começando pelo capítulo I sobre a divisão territorial. No entanto, algumas das propostas de alterações ao disposto neste capítulo surgiram ainda no debate da generalidade⁴⁰.

As medidas mais polémicas da reforma do mapa administrativo, como já referimos, passavam pela extinção de alguns distritos e pelo critério da contagem de fogos para a manutenção ou não dos concelhos. Tanto num caso, como noutro, foram muitas as propostas de alteração apresentadas e, em grande medida, seguiam a argumentação das representações que, até ao início de Abril, tinham chegado à Câmara dos Deputados.

Todos os distritos suprimidos tinham os seus defensores no parlamento e todos apresentavam motivos, mais ou menos técnicos, para a manutenção dos mesmos. O Barão de Mogadouro, por exemplo, apesar de ter votado a favor na generalidade, intervém contra a supressão do distrito da Guarda. Os argumentos para a manutenção do

³⁷ *Diário de Lisboa*, n.º 78, 6 de Abril de 1867, p. 1015-1018.

³⁸ Cf. *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, pp. 330-333 e 339-343.

³⁹ *Diário de Lisboa*, n.º 79, 8 de Abril de 1867, p. 1028. No extracto da sessão é afirmado que votaram contra 43 deputados, mas sendo a votação nominal, é possível verificar que o número correcto é o que fica apontado.

⁴⁰ Veja-se por exemplo a sessão de 11 de Abril de 1867, onde foi apresentada uma proposta para reduzir o critério de criação de concelhos de 5000 para 3000 fogos. *Diário de Lisboa*, n.º 84, 13 de Abril de 1867, p. 1104 e 1106. Nos dias seguintes foram apresentadas outras propostas no mesmo sentido.

distrito prendiam-se, essencialmente, com questões de dificuldades de comunicação e, nesse sentido, apresentou uma proposta para que o distrito não fosse suprimido enquanto não se concluísse o caminho de ferro e as estradas projectadas⁴¹. Na proposta de alteração incluiu igualmente o limite de 3000 fogos como o mais adequado para a manutenção dos concelhos.

Apesar da discussão na especialidade ter sido essencialmente técnica, girando em torno dos critérios a usar na redefinição do espaço administrativo, a oposição não deixou passar a oportunidade para reforçar as ideias de combate político que tinham já sido enunciadas no debate da generalidade. António Pequito Seixas de Andrade, por exemplo, repete o argumento do “*sobresalto e de excitação*” popular no seu discurso de 5 de Abril⁴². Não considerava a reforma administrativa uma medida “*urgentissima e impreterivel*” e a altura para a sua discussão não era a “*mais propicia*”. Afirmava mesmo que, caso o governo não fosse de “ *fusão*”, a tentativa de implementação de uma proposta como esta levaria à queda do ministério. Por seu lado, Aníbal Alvares da Silva chamava a atenção para o controlo político da administração periférica, em especial na paróquia civil, que via reforçado com este projecto, ao ponto de afirmar que a reforma administrativa garantia para o governo “*uma eleição geral de deputados*” muito fácil⁴³.

Apesar de tudo o que se nota no debate parlamentar, não é uma efectiva e generalizada oposição ao projecto de reforma administrativa, apesar de alguns deputados o criticarem por ser pouco descentralizador, mas sim, em nosso entender, uma tentativa de aproveitamento político por parte da facção mais radical da oposição, à época fragmentada⁴⁴, de uma medida que todos sabiam ia causar polémica nos municípios e contestação popular⁴⁵, para abrir mais uma frente de combate à “situação” e retirar daí dividendos políticos.

Assim se poderá explicar, cremos, que após a discussão e aprovação, na sessão de 12 de Abril⁴⁶, do Capítulo I da lei de Administração Civil – a parte do projecto que tratava da divisão territorial e que mais contestação tinha sofrido por parte dos concelhos e cidadãos que representavam à Câmara dos Deputados – o debate dos restantes tenha sido praticamente nulo, a ponto do ministro do Reino ter declarado

⁴¹ *Diário de Lisboa*, n.º 79, 8 de Abril de 1867, p. 1030.

⁴² Discurso publicado no *Diário de Lisboa*, n.º 82, 11 de Abril de 1867, p. 1072-1074.

⁴³ Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 82, 12 de Abril de 1867, p. 1082-1085. A instituição da paróquia civil era, aliás, criticada longamente por vários deputados.

⁴⁴ Cf. Carlos Manuel Guimarães da Cunha, ob. cit., pp. 40 a 87.

⁴⁵ Inclusive os deputados que se declaravam pela “fusão”, como já vimos, consideravam pouco oportuna a discussão de um tal projecto.

⁴⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 85, 15 de Abril de 1867, p. 1115.

alguns dias mais tarde que se recusava a entrar novamente em polémicas sobre um projecto que tinha estado à discussão durante “*vinte e tantos dias*” e cujo debate se tinha encerrado “*a final, por falta de haver quem se inscrevesse*”⁴⁷.

No dia 20 de Maio a Comissão de Administração Pública apresentou o seu parecer final sobre as emendas e propostas de alteração ao projecto, declarando que o número delas era muito “*avultado*”. Contudo, a comissão aceitou somente as excepções propostas para os distritos da Guarda e Portalegre, que só seriam suprimidos passados três anos da aprovação da lei, e cedeu no que dizia respeito ao número mínimo de fogos para os concelhos, que passou a ser de 3000. Em relação à paróquia civil, tão contestada, não foram feitas alterações⁴⁸. Depois de alguns dias de discussão sobre as emendas o parecer foi aprovado na sessão de 27 de Maio de 1867⁴⁹.

No dia 3 de Junho a proposição sobre a reforma da administração civil deu entrada na Câmara dos Pares⁵⁰. Na sessão de 14 de Junho começou a discussão do projecto de lei, após a apresentação do respectivo parecer por parte da comissão⁵¹. A discussão não foi particularmente animada, destacando-se essencialmente a oposição do visconde de Fonte Arcada. Apesar de algumas propostas de alterações, na sessão de 17 de Junho a comissão apresentou o seu parecer final sobre as emendas e propostas tendo sido todas rejeitadas. Na mesma sessão foi o projecto aprovado⁵².

O discurso real de encerramento das Cortes, de 27 de Junho, limitou-se a enumerar as reformas e leis mais significativas aprovadas na sessão legislativa, destacando a “reforma geral da administração civil” como uma medida que definia com clareza a “descentralização administrativa, sem afrouxar os laços que sustentam a solidariedade do estado”⁵³.

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 da administração civil⁵⁴.

⁴⁷ A afirmação de Mártens Ferrão foi feita em resposta a uma interpelação de Joaquim Tomás Lobo d’Ávila, em 22 de Abril (*Diário de Lisboa*, n.º 91, 24 de Abril de 1867, p. 1237), e descrevia com rigor o que se tinha passado na discussão da parte final do projecto, no dia 15 de Abril. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 87, 17 de Abril de 1867, p. 1160.

⁴⁸ *Diário de Lisboa*, n.º 115, 22 de Maio de 1867, p. 1593.

⁴⁹ *Diário de Lisboa*, n.º 121, 29 de Maio de 1867, p. 1702.

⁵⁰ *Diário de Lisboa*, n.º 125, 4 de Junho de 1867, p. 1753.

⁵¹ *Diário de Lisboa*, n.º 136, 18 de Junho de 1867, p. 1909.

⁵² *Diário de Lisboa*, n.º 138, 21 de Junho de 1867, p. 1942-1943.

⁵³ *Diário de Lisboa*, n.º 143, 1 de Julho de 1867, p. 2045.

⁵⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 152, p. 2197-2209.

O desenho do novo mapa administrativo

Através da portaria de 11 de Julho de 1867⁵⁵ eram expedidas aos governadores civis do continente do Reino⁵⁶ as instruções necessárias para se proceder à execução do novo código administrativo, nomeadamente no que concerne à divisão e circunscrição das paróquias civis, dos concelhos e distritos. Nele se justificava a criação da paróquia civil com o objectivo de “*dar carácter legal de instituição administrativa ao primeiro elo das organizações populares no país*”⁵⁷. Tratava-se de integrar no edifício administrativo a paróquia, dotando-a de competências administrativas que até então não tinha tido, permitindo uma organização mais fácil e cómoda às populações locais. Nesse sentido, tornava-se, todavia, necessária uma simplificação da circunscrição paroquial, reunindo várias paróquias eclesiásticas sob uma só paróquia civil, que representasse os interesses daquelas.

Para se proceder deste modo à conveniente divisão administrativa, as Juntas de Paróquia deveriam reunir-se num prazo máximo de trinta dias e enviar as suas consultas com o mapa da circunscrição ao respectivo Administrador do Concelho, que os remeteria ao Governador Civil. Este estava incumbido de apresentá-las na Junta Geral do Distrito e, posteriormente, ao Governo. Os administradores dos concelhos estavam responsabilizados de informar o Governador Civil acerca da melhor divisão e circunscrição das paróquias civis, remetendo um mapa da divisão que lhes parecesse mais conveniente.

De igual modo, as Câmara Municipais deveriam ser ouvidas relativamente à melhor divisão e circunscrição administrativa dos seus concelhos. Nas consultas, as Câmaras Municipais proporião a divisão de paróquias civis mais conveniente e de acordo com os critérios já apontados no decreto-lei de 26 de Junho. Da mesma forma, estas consultas seriam apresentadas às Juntas Gerais do Distrito através dos Governadores Civis. Das consultas constariam um mapa de paróquias civis por concelho, onde estariam enumeradas as paróquias eclesiásticas e o respectivo número de fogos; um mapa da circunscrição administrativa por concelho, com o respectivo número

⁵⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 153, 12 de Julho de 1867 e *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa Ano de 1867*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868, pp. 479-481.

⁵⁶ Os governadores civis das ilhas adjacentes deveriam esperar que o *Diário de Lisboa* chegasse aos respectivos distritos, para que procedessem às mesmas instruções. Cf. Decreto de 11 de Julho de 1867, p. 479.

⁵⁷ Cf. *Idem*, p. 480.

de fogos e de paróquias civis, e um mapa da circunscrição do distrito administrativo, com o correspondente número de concelhos em cada distrito.

Os Governadores Civis apresentariam em seguida estes mapas ao Governo, que serviriam de base para a conclusão e entrada em vigor da circunscrição territorial pretendida, o que viria a acontecer em 10 de Dezembro de 1867.

Consideramos importante conhecer melhor todo este processo burocrático de elaboração do novo mapa administrativo, uma vez que ele nos poderá elucidar sobre vários aspectos significativos para compreender esse mesmo mapa e a contestação que ele gerou. Por um lado, permite conhecer os verdadeiros critérios que estiveram na base da criação das paróquias civis e, em especial, da supressão dos concelhos. Por outro, dá-nos uma visão do funcionamento de todo o sistema e possibilita, em parte, distinguir qual o peso relativo dos trabalhos locais e regionais, com os compromissos necessários entre as várias entidades em presença, e do poder central, sujeito a pressões e influências, na elaboração do mapa final.

Procurando dar uma visão alargada do país focámos a nossa atenção em diversos concelhos, respeitantes a oito distritos⁵⁸, escolhidos aleatoriamente, mas que pensamos serem representativos do trabalho burocrático desenvolvido para alterar a divisão administrativa. No entanto, é necessário referir que a documentação existente possui algumas lacunas, em todos os níveis da administração. Por outras palavras, não existem consultas para todas as paróquias, para todas as câmaras municipais e administrações dos concelhos e para todos os distritos.

Através dos vários casos de consultas às juntas de paróquia que analisámos, apesar de existirem algumas diferenças ao nível da escolha das paróquias eclesiásticas que deveriam formar a nova paróquia civil, verificamos que todas elas procuraram respeitar os critérios do número de fogos ou, em alternativa, apontaram a centralidade da sua freguesia como critério de escolha da sede da paróquia civil.

No que concerne às consultas das câmaras municipais e dos administradores do concelho, uma característica que ressalta imediatamente é que todos procuraram que o seu concelho permanecesse. Para tal, chegaram a propor a anexação de freguesias pertencentes a concelhos limítrofes, muitas vezes em número superior ao das freguesias

⁵⁸ Beja, Braga, Castelo Branco, Guarda, Lisboa, Portalegre, Porto e Viseu.

do próprio concelho, de modo a contabilizarem o número mínimo exigido pela lei, que era de 3000 fogos.

As hipóteses avançadas pela câmara municipal e o administrador do concelho de Penedono, por exemplo, foram no sentido de incorporar freguesias provenientes de cinco concelhos distintos. Às nove que constituíam o seu concelho juntar-se-iam outras vinte, sendo que dez seriam provenientes do concelho de Sernancelhe⁵⁹. A opção de Campo Maior difere ligeiramente do exemplo anterior, uma vez que o administrador do concelho pretendia a inclusão da totalidade dos concelhos de Arronches e Monforte no futuro concelho de Campo Maior. Curiosamente este concelho também era alvo de uma proposta de anexação nas consultas da câmara municipal e do administrador de Elvas para, em conjunto com Monforte, fazer parte do novo concelho⁶⁰.

Verifica-se em alguns casos que a escolha das freguesias diferia entre as câmaras municipais e os administradores, indo a câmara buscar freguesias a determinado concelho e este a outro. Assim aconteceu com os concelhos de Aguiar da Beira⁶¹, Campo Maior⁶², Fornos de Algodres⁶³, Maia⁶⁴ e Vila de Rei⁶⁵. Noutros casos, porém, os mapas que foram apresentados quer pela câmara municipal, quer pelo administrador do concelho eram idênticos. Tal é o caso de Almodôvar⁶⁶, Barreiro⁶⁷, Elvas⁶⁸, Penedono⁶⁹, Pesqueira⁷⁰, Trancoso⁷¹.

Todavia, há casos em que, embora as freguesias utilizadas para a constituição do concelho fossem as mesmas, a organização interna relativa às paróquias civis era diferente. Foi esse o caso apresentado pelas câmaras municipais e os administradores dos concelhos de Bouças⁷² e da Moita⁷³. No caso concreto de Bouças, são apresentadas duas hipóteses por cada uma das entidades, concordantes entre si no que respeita aos limites do concelho, mas diferentes na organização interna das paróquias.

⁵⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3155.

⁶⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152.

⁶¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3151.

⁶² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3155.

⁶³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3151.

⁶⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3153.

⁶⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3150.

⁶⁶ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3148.

⁶⁷ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152.

⁶⁸ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152.

⁶⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3155.

⁷⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3155.

⁷¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3151.

⁷² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3153

⁷³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152.

Houve ainda casos de municípios que propunham a sua manutenção, apesar de prescindirem de algumas das suas freguesias⁷⁴.

Mais do que seguir as propostas das câmaras municipais ou dos administradores dos concelhos, as Juntas Gerais do Distrito procuraram reordenar o território tendo em conta uma visão geral sobre a totalidade dos concelhos e não sobre cada um por si, pois, como já vimos, todos afirmavam e justificavam a sua manutenção e autonomia. Daí que o que tenham sugerido nas suas consultas pouco tivesse a ver com as propostas das câmaras e dos administradores de concelho, cujo alcance era meramente de âmbito local.

Esta perspectiva mais abrangente das juntas gerais de distrito, para além disso, não se cingiu somente à necessidade de satisfazer o critério do número de fogos. Os pareceres efectuados debruçaram-se também sobre a comodidade dos povos relativamente aos meios de comunicação, sobre a riqueza das regiões, bem como as relações comerciais entre as populações.

Assim é afirmado, por exemplo, pela Junta Geral do Distrito de Portalegre, ao justificar a inclusão apenas do concelho de Campo Maior no de Elvas, não satisfazendo a pretensão deste último em incluir igualmente o concelho de Monforte⁷⁵.

No caso de Lisboa, a futura criação de uma comarca foi a justificação para a atribuição da sede de concelho a Aldeia Galega, que incluiu os antigos concelhos de Alcochete, Barreiro e Moita. A Junta privilegiou a relação entre os concelhos, apostando na centralidade de Aldeia Galega, preterindo as vantagens que o concelho do Barreiro apresentava, como sendo as estreitas relações que este concelho mantinha com o de Lisboa⁷⁶.

A referência à harmonização entre a divisão administrativa e a divisão judicial também foi apontada pela Junta Geral do Distrito de Braga para a extinção do concelho de Póvoa de Lanhoso, berço da revolta da “Maria da Fonte”. O Governador Civil, relatando a reunião da Junta Geral afirmou mesmo que estava “*inteiramente conforme*” que fosse “*suprimido e extinto o Concelho da Povia de Lanhoso. Com efeito não há*

⁷⁴ Veja-se o exemplo de Trancoso. Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3151.

⁷⁵ Esta junta geral pretendeu ainda conceder ao extinto concelho de Campo Maior o Regime Municipal. Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152

⁷⁶ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152

*facto, nem circumstancia alguma ponderosa, que recomende a sua continuação, antes todas as razões de conveniência publica se pronunciam contra elle.”*⁷⁷

Verifica-se que a este nível, apesar da lei prever para cada concelho um limite mínimo de 3 mil fogos, as juntas gerais dos distritos propunham, na maior parte dos casos, um número por concelho superior aos 5 mil⁷⁸. Recorde-se que este último valor tinha sido o inicialmente proposto por Mártens Ferrão quando apresentou o projecto na Câmara dos Deputados, o que pode indiciar uma pressão do governo no sentido de se adoptar o critério inicial, que implicava um maior número de concelhos suprimidos, apesar das cedências na Câmara dos Deputados. No conjunto dos concelhos analisados as excepções foram Castro Verde, Fornos de Algodres, Ourique e Proença-a-Nova, que apresentavam quantitativos que satisfaziam apenas o critério dos três mil fogos⁷⁹. Todavia, dentro de cada uma das propostas das juntas gerais ambos os critérios são utilizados, como é o caso da Junta Geral de Distrito da Guarda, que propõe para o futuro concelho de Fornos de Algodres 4170 fogos e para o de Trancoso 6177 fogos.

Ao compararmos as propostas das câmaras municipais e administradores de concelho com as propostas das juntas gerais de distrito podemos constatar que existem discrepâncias entre elas, tal como vai suceder com as propostas destas últimas e a divisão administrativa apresentada no decreto de 10 de Dezembro de 1867.

Não é possível registar um critério uniforme nesta definitiva divisão territorial. Verificamos casos em que se nota um esforço pela manutenção da integridade de um concelho, como acontece com Fornos de Algodres. Enquanto a Junta Geral de Distrito da Guarda propunha a anexação de uma freguesia deste concelho ao de Trancoso, o mapa de 10 de Dezembro integrou a totalidade das freguesias em Fornos de Algodres. O mesmo não se passou com Trancoso, que perdeu freguesias para outros concelhos⁸⁰.

Contudo, e apesar das excepções, a principal tendência na elaboração da versão final do mapa administrativo, a cargo do Ministério do Reino, parecia ser a da manutenção da integridade territorial dos antigos municípios, mesmo quando estes eram suprimidos e anexados a outros.

⁷⁷ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3149

⁷⁸ Valor inicialmente proposto por Mártens Ferrão quando apresentou o projecto na Câmara dos Deputados, como já referimos.

⁷⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maços 3148 a 3156.

⁸⁰ Recorde-se, contudo, que nas consultas concelhias tinha sido o próprio município a sugerir tal situação. Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3151.

Um bom exemplo, na mesma linha do critério adoptado para Fornos de Algodres, é o que se pode observar para Proença-a-Nova, Mação e Vila de Rei. Enquanto a Junta Geral do Distrito de Castelo Branco, na sua proposta, dividia as freguesias de Vila de Rei e Mação pelos concelhos de Proença-a-Nova, Sertã e Abrantes⁸¹, o mapa de 10 de Dezembro agregou aqueles três concelhos num só, com sede em Proença-a-Nova. De salientar que a proposta da Junta Geral de Distrito para este concelho perfazia um total de 4775 fogos, enquanto que o arranjo territorial final contempla mais de seis mil fogos.

Curioso é o caso da Moita, que é sede de concelho na divisão administrativa fixada no decreto de 10 de Dezembro. Como vimos, a Junta Geral de Distrito tinha proposto Aldeia Galega, minorando o concelho da Moita e apresentando-o como um concelho interior, com pouco movimento comercial e escassez de pessoal habilitado para o desempenho de cargos administrativos. O governo aparentemente não foi sensível a estes argumentos e contrariou a proposta. Resta saber que peso teve nesta decisão a representação da Câmara Municipal da Moita, escrita em tons verdadeiramente dramáticos e que apresentava a sua supressão como uma calamidade⁸².

Outra tendência verificada é a da aglutinação, na divisão administrativa de 10 de Dezembro, de vários concelhos que eram apresentados *per si* pelas juntas gerais de distrito e que passaram a formar um só concelho, sempre no sentido do aumento do número total de fogos. É o que acontece com Castro Verde e Ourique. Segundo a Junta Geral de Distrito, o concelho de Almodôvar é distribuído pelos concelhos de Castro Verde e Ourique. Em contrapartida, o mapa final apresentava um único concelho, o de Ourique, que englobava os concelhos anteriores, à excepção de três freguesias do antigo concelho de Almodôvar, que passaram para Mértola⁸³.

Uma vez mais, nestas diferenças entre as consultas das juntas gerais e o mapa final, nota-se a presença da ideia original do Ministro do Reino de criar uma divisão administrativa com concelhos amplos, por forma a garantir-lhes independência financeira e capacidade de recrutamento de pessoal administrativo.

Todo este processo burocrático tinha, por fim, de passar pelo parecer do Conselho de Estado para se puder fixar em definitivo a nova divisão territorial. A 25 de Novembro de 1867 reuniu-se a comissão daquele órgão consultivo encarregue de

⁸¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3156.

⁸² A representação era datada de 26 de Fevereiro. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 58, 13 de Março de 1867, p. 730.

⁸³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3152 e Decreto de 10 de Dezembro de 1867.

estudar e examinar a divisão administrativa elaborada pelo Governo. Era composta por José Bernardo da Silva Cabral, Roque Joaquim Fernandes Tomás e Félix Pereira de Magalhães.

Coube a esta comissão a elaboração do parecer sobre a lei da administração civil. Na prática, a comissão limitou-se, efectivamente, à análise da divisão territorial, mostrando-se convencida que a lei fora “*litteralmente executada pelo Governo*”⁸⁴. No seu relatório elaborou um quadro geral dos distritos do Continente e ilhas adjacentes, listando o número de concelhos, paróquias civis, paróquias eclesiásticas e fogos respectivos. Facto curioso é que efectuou a sua análise com base nos antigos distritos, anteriores à lei de 26 de Junho e que eram alterados com a publicação desta, e fez a listagem das restantes unidades territoriais à luz da nova divisão administrativa. O parecer conclui, contudo, justificando-se que “*na impossibilidade de poder considerar em especialidade as conveniencias locais, (...) entende que os trabalhos (...) se achão confeccionados em conformidade com a lei, satisfeitas as suas prescripções fundamentaes, e preenchido o fim que esta tem em vista no intuito da mais effizaz, liberal e proveitosa administração dos Povos.*”⁸⁵

No dia seguinte, em reunião do Conselho de Estado⁸⁶ o parecer foi votado favoravelmente, com o único voto contra de António Cabral de Sá Nogueira, que apresentou declaração de voto afirmando a incapacidade da Comissão para votar o projecto do Governo. No seu entender, esta não havia procedido a “*exame reflectido*”, nem tinha “*tomado conhecimento das consultas*” das várias entidades administrativas envolvidas no processo, acrescentando o facto de à Comissão não terem sido “*presentes as representações sobre divisão territorial que tinham sido dirigidas ao Governo por diferentes corporações, e por muitos cidadãos*”⁸⁷. Era a declaração lógica de quem, desde o início de todo o processo, trabalhava declaradamente na oposição à “Fusão” e às suas medidas⁸⁸.

⁸⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maços 3156.

⁸⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maços 3156.

⁸⁶ Estão presentes na reunião António Bernardo da Costa Cabral como presidente, José Bernardo da Silva Cabral, o Conde de Castro, o Conde da Carreira, o Duque de Loulé, Anselmo José Braamcamp, José Silvestre Ribeiro, José Joaquim dos Reis e Vasconcelos, Félix Pereira de Magalhães, Diogo António Palmeiro Pinto, Roque Joaquim Fernandes Tomás e António Cabral de Sá Nogueira. Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maços 3156.

⁸⁷ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maços 3156.

⁸⁸ Carlos Manuel Guimarães da Cunha, ob. cit., pp. 59-62.

A divisão administrativa do Código de 1867

O mapa final resultante de todo o processo burocrático descrito atrás ficou definido, como já foi referido, no decreto de 10 de Dezembro de 1867. Com a excepção dos distritos de Portalegre e Guarda, todos os restantes sofreram alterações ou foram suprimidos, sendo, neste último caso, o seu território anexo a outros. Para aqueles dois estava previsto um regime de transição uma vez que, passados três anos no máximo, os seus territórios seriam divididos pelos novos distritos confinantes⁸⁹.

Quadro 1 – Divisão administrativa em 1864

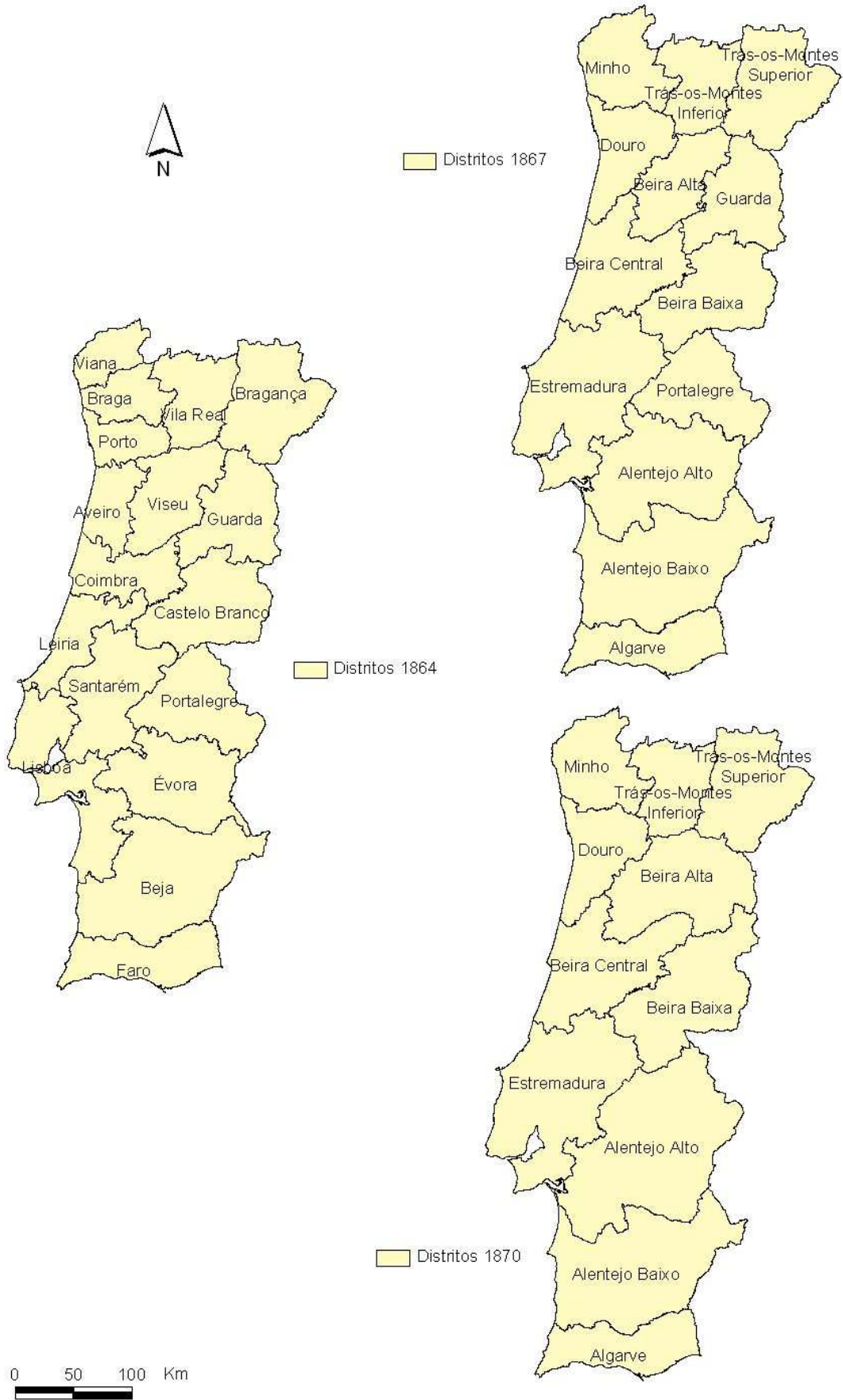
Distrito	Área km2	N.º de concelhos	N.º de freguesias	Média freg/conc
Aveiro	2761	16	180	11
Beja	11028	14	104	7
Braga	2702	13	517	40
Bragança	6593	12	312	26
Castelo Branco	6709	12	146	12
Coimbra	3930	17	185	11
Évora	7310	13	111	9
Faro	4904	15	66	4
Guarda	5576	14	335	24
Leiria	3547	12	117	10
Lisboa	7097	25	213	9
Portalegre	6069	15	92	6
Porto	2318	17	385	23
Santarém	6640	18	140	8
Viana	2199	10	287	29
Vila Real	4290	14	256	18
Viseu	5052	26	362	14
Totais		263	3808	14

Fonte: SIGMA e Censo de 1864

Estas alterações no nível mais elevado da divisão administrativa eram profundas, pois implicavam a supressão imediata de 4 distritos dos 17 que existiam e a futura extinção de mais dois, quando terminasse o período de transição (quadros 1, 2 e 3; mapa 1). As implicações eram óbvias ao nível da área média dos distritos, que aumentava de forma muito significativa (quadro 4), mas também, por exemplo, do pessoal administrativo necessário, que era drasticamente reduzido. As províncias cediam agora os seus tradicionais nomes aos novos distritos criados (mapa 1).

⁸⁹ Portalegre seria anexado ao distrito do Alentejo Alto, com excepção do concelho de Nisa que passaria para o da Beira Baixa. O distrito da Guarda seria anexado ao da Beira Alta, menos Sabugal, que ficava a pertencer à Beira Baixa, e Seia e Gouveia, que passavam para a Beira Central.

Mapa 1 – Comparação dos distritos entre 1864, 1867 e 1870*



Fontes: SIGMA, Censo de 1864 e Decreto de 10 de Dezembro de 1867; * Ver nota no quadro 3

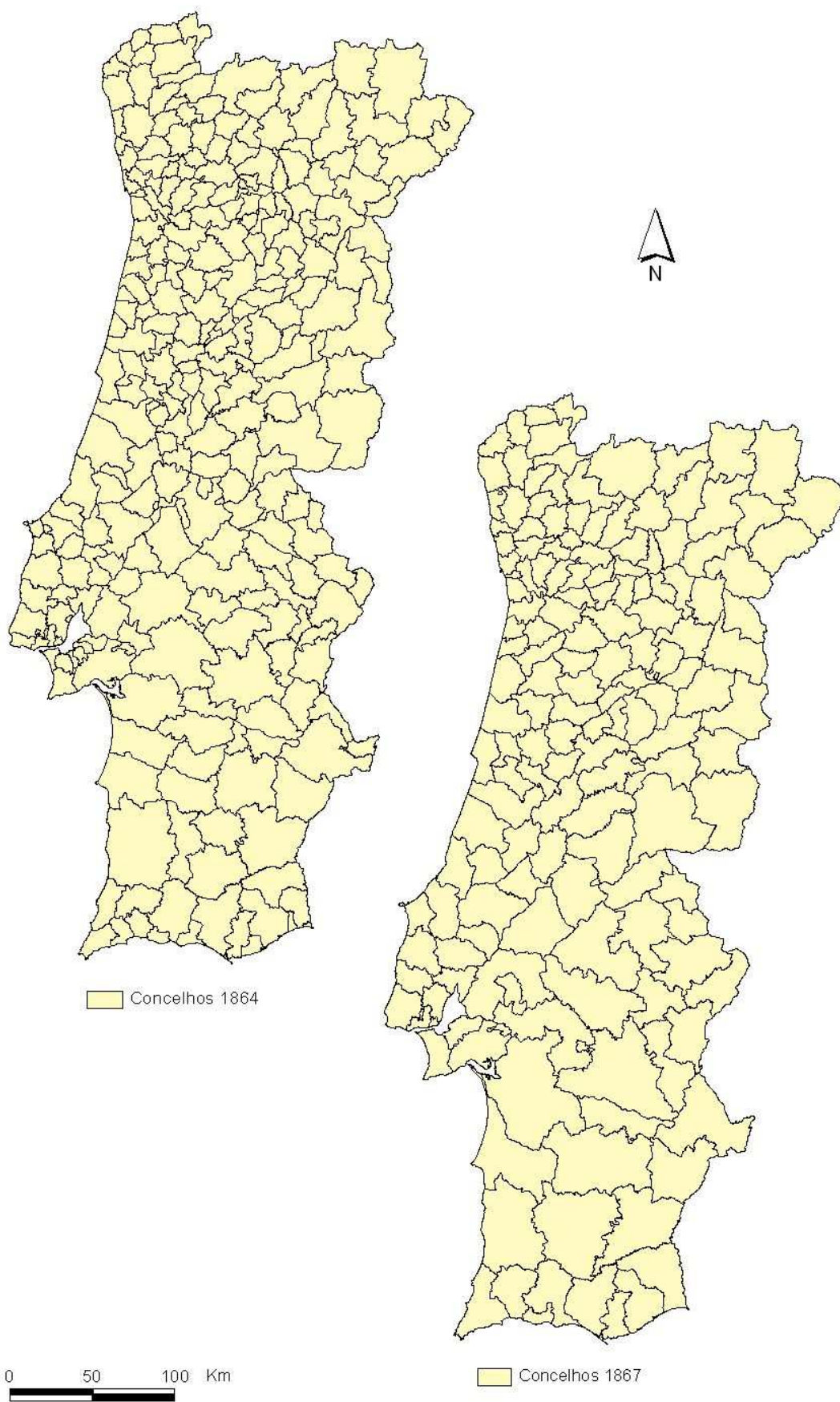
Comparando 1864 com o cenário previsto para 1870 o novo mapa distrital ficaria organizado em moldes muito diferentes do anterior. Viana do Castelo e Braga juntavam-se para formar o distrito do Minho, ficando a capital na cidade dos arcebispos. Vila Real e Bragança eram dos poucos distritos que mantinham os seus territórios praticamente inalterados, adoptando agora a designação de Trás-os-Montes Inferior e Superior, respectivamente, com as mesmas capitais. O novo distrito do Douro abarcava o Porto, que se mantinha como capital e retalhava os distritos de Aveiro e Viseu. Este último, porém, mantinha-se sendo agora a capital de uma ampla Beira Alta que incorporava grande parte do distrito da Guarda. Coimbra via a sua área de influência claramente alargada, numa Beira Central que agregava parte dos distritos de Aveiro, Guarda e Leiria. O distrito da Beira Baixa correspondia praticamente a Castelo Branco que ia buscar alguns concelhos à Guarda, a Portalegre e a Santarém. Estes dois últimos perdiam a sua autonomia para dois dos três maiores distritos criados com o código de 1867. Portalegre era anexado a Évora, que ficava como capital, e a parte do antigo distrito de Lisboa para formar o novo Alentejo Alto. Santarém juntava-se a Leiria e Lisboa para formar a Estremadura. Beja aumentava a sua área e denominava-se agora Alentejo Baixo. Por fim, Faro mudava apenas de nome para ser agora o distrito do Algarve (mapa 1; quadros 1 e 3).

Quadro 2 – Divisão administrativa de 1867

Distrito	Área km2	N.º de concelhos	N.º de paróquias civis	N.º de paróquias eclesiásticas	Média paroqCiv / conc	Média paroqEcl / conc	Média paroqEcl / paroqCiv
Alentejo Alto	9852	7	30	125	4	18	4
Alentejo Baixo	11988	8	46	114	6	14	2
Algarve	4859	8	36	65	5	8	2
Beira Alta	4544	14	87	320	6	23	4
Beira Baixa	6979	7	45	151	6	22	3
Beira Central	6953	17	117	295	7	17	3
Douro	4607	23	153	548	7	24	4
Estremadura	11583	23	138	381	6	17	3
Guarda	5584	10	64	337	6	34	5
Minho	4901	18	167	801	9	45	5
Portalegre	5979	7	28	93	4	13	3
Trás-os-Montes Inferior	4319	9	65	257	7	29	4
Trás-os-Montes Superior	6593	8	50	314	6	39	6
Totais		159	1026	3801	6	24	4

Fonte: SIGMA e Decreto de 10 de Dezembro de 1867, com as excepções para os distritos de Portalegre e Guarda

Mapa 2 – Comparação dos concelhos entre 1864 e 1867



Fontes: SIGMA, Censo de 1864 e Decreto de 10 de Dezembro de 1867

No que diz respeito aos concelhos a perspectiva de profunda alteração era muito semelhante, pois no final do processo de consultas foram extintos 104 concelhos dos 263 que existiam em Portugal continental no ano de 1864 (quadros 1 e 2).

A área média dos concelhos aumentou cerca de 64%, passando de 337 km² para mais de 550 km² (quadro 4 e mapa 2). Tendo em conta que as paróquias eclesiásticas ficaram praticamente inalteradas, este aumento de área resultou de um acréscimo significativo do número médio de freguesias por concelho. Em 1864, por exemplo, os distritos de Beja, Évora, Faro, Lisboa, Portalegre e Santarém tinham médias de freguesia por concelho inferiores a 10. Em 1867 apenas o Algarve não ultrapassava este valor e mesmo assim via duplicar os seus quantitativos iniciais (quadros 1 e 2).

Quadro 3 – Divisão administrativa de 1870*

Distrito	Área Km ²	N.º de concelhos	N.º de paróquias civis	N.º de paróquias eclesiásticas	Média paroqCiv / conc	Média paroqEcl / conc	Média paroqEcl / paroqCiv
Alentejo Alto	15065	13	54	206	4	16	4
Alentejo Baixo	11988	8	46	114	6	14	2
Algarve	4859	8	36	65	5	8	2
Beira Alta	8327	21	128	556	6	26	4
Beira Baixa	8691	9	58	211	6	23	4
Beira Central	7808	19	131	348	7	18	3
Douro	4607	23	153	548	7	24	4
Estremadura	11583	23	138	381	6	17	3
Minho	4901	18	167	801	9	45	5
Trás-os-Montes Inferior	4319	9	65	257	7	29	4
Trás-os-Montes Superior	6593	8	50	314	6	39	6
Totais		159	1026	3801	6	24	4

Fonte: SIGMA e Decreto de 10 de Dezembro de 1867, após o período de exceção para os distritos de Portalegre e Guarda.

* 1870 seria o ano em que a divisão administrativa definida no decreto de 10 de Dezembro de 1867 entraria em vigor para todo o território nacional, cumprido o período de três anos de exceção relativo aos distritos de Portalegre e Guarda.

Quadro 4 – Comparação das áreas médias em 1864, 1867 e 1870*

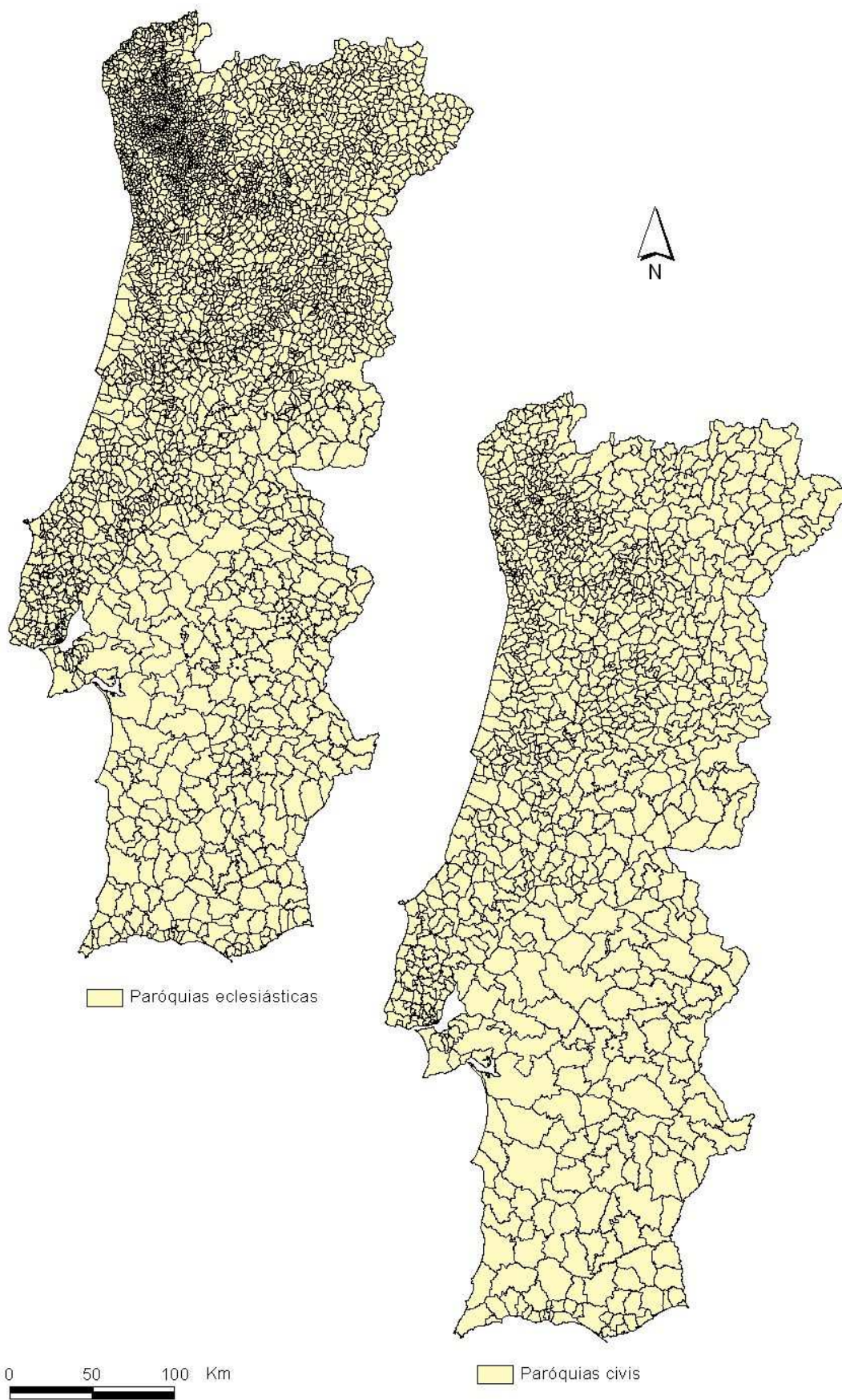
Unidade administrativa	Área média (km ²)			Variação (km ²)			Variação (%)		
	1864	1867	1870	1864/67	1864/70	1867/70	1864/67	1864/70	1867/70
Distrito	5219	6826	8067	+1607	+2848	+1241	30,8	54,6	18,2
Concelho	337	554	554	+217	+217	0	64,4	64,4	0
Paróquia ecles/civil**	24	86	86	+62	+62	0	258,3	258,3	0

Fonte: SIGMA

* Ver nota no quadro 3.

** Paróquia eclesiástica em 1864, civil em 1867 e 1870.

Mapa 3 – Comparação entre paróquias eclesiásticas e civis em 1867



Fontes: SIGMA e Decreto de 10 de Dezembro de 1867

A última grande mudança introduzida foi, como já vimos, a paróquia civil. Como era declarado no decreto de 11 de Julho de 1867, o objectivo era integrar a unidade paróquia na malha administrativa, mas simplificando-a, reduzindo o seu número e aumentando a sua área. A solução foi agregar várias paróquias eclesiásticas, em média 4 (quadro 2), para formar uma paróquia civil, aumentando em mais de três vezes a sua área média, quando comparada com a eclesiástica (quadro 4). As alterações eram muito significativas, e visíveis (mapa 3), em especial a norte do país, conferindo à paróquia civil, em alguns casos, um estatuto de mini-concelho.

A contestação à nova divisão territorial

Mexer de forma tão profunda na divisão do território tinha implicações administrativas, políticas, mesmo financeiras, mas envolvia essencialmente as populações, bulia com os seus interesses pessoais, com os seus sentimentos de pertença a um determinado lugar, com as suas ideias de independência e autonomia.

Alterações tão significativas a nível nacional, como as verificadas em 1867, tinham fortes repercussões a nível local, pois ver o seu concelho perder a autonomia, ser extinto, era, para as populações, ver perder uma parte da sua história, das suas tradições, era ver afastarem-se as possibilidades, mesmo que remotas, de desenvolvimento económico e de participação política.

Esta perspectiva permite, por um lado, perceber melhor o esforço de todas as câmaras municipais para obter a sua manutenção, como vimos no processo de consultas, e, por outro lado, enquadrar toda a contestação que a lei foi sofrendo antes mesmo da sua apresentação e até à sua revogação, em Janeiro de 1868. Como é óbvio, na onda de protestos desencadeada misturam-se, muitas vezes, com os interesses e anseios das populações, a argumentação e a luta política, não já de âmbito local, pois combater a nova divisão do território era combater também a “*Fusão*”.

Antes mesmo da proposta do governo para um novo código administrativo ter sido apresentada na Câmara dos Deputados, em 31 de Janeiro de 1867, já se movimentavam os municípios e as populações na contestação às alterações previstas. O projecto já era discutido informalmente há algum tempo nos meios políticos da capital⁹⁰, pelo que não é de admirar que tivessem chegado notícias dele aos vários distritos e que se gerasse imediata contestação naqueles que, aparentemente, seriam suprimidos. Assim se explica

⁹⁰ É o que se depreende da discussão parlamentar sobre o projecto e, em particular, das palavras de Dias Ferreira, na sessão de 3 de Abril. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 86, 16 de Abril de 1867, pp. 1140-1146.

que a Câmara Municipal de Leiria apresentasse, com data de 30 de Janeiro, o seu protesto contra a suposta supressão do distrito e contra uma lei que ainda não conhecia, mas que, contudo, caracterizava de cariz centralizador⁹¹, e que a 31 do mesmo mês escrevesse a Câmara de Portalegre, à qual se associavam outras câmaras vizinhas, também contra a supressão do distrito⁹².

Desde esta data e até Janeiro de 1868 a contestação não mais parou. Importa conhecê-la um pouco melhor. Que entidades reclamavam contra a nova lei? Era o país em unísono ou apenas as populações e câmaras municipais dos distritos afectados? O seu protesto era dirigido contra o projecto em si, contra uma parte do mesmo, ou apenas contra a supressão do seu distrito ou concelho? Quais os argumentos apresentados para contrariar as alterações previstas? Por fim, seriam esses argumentos muito diferentes dos que tinham estado presentes em momentos anteriores de contestação a outras reformas da divisão administrativa? Procuraremos responder a estas questões nas linhas seguintes.

Dividimos a análise da contestação à lei da Administração Civil em dois momentos distintos: o primeiro vai da apresentação da lei na Câmara dos Deputados até à sua aprovação na generalidade, em Abril de 1867; o segundo começa 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 1868⁹³.

Para o primeiro período encontramos 135 representações, tendo em conta apenas as que foram apresentadas à Câmara dos Deputados e publicadas no *Diário de Lisboa*, junto com os extractos das sessões. Eram todas dirigidas às Cortes e remetidas para a capital ao cuidado de vários deputados, normalmente representantes eleitos pelas localidades que reclamavam ou a elas de algum modo ligados, quer estes fossem da

⁹¹ *Diário de Lisboa*, n.º 29, 5 de Fevereiro de 1867, p. 317 e n.º 46, 26 de Fevereiro de 1867, p. 561.

⁹² *Diário de Lisboa*, n.º 40, 19 de Fevereiro de 1867, p. 472 e n.º 46, 26 de Fevereiro de 1867, p. 561.

⁹³ O lapso de tempo que decorre entre a aprovação final da lei e a aplicação da nova divisão territorial, Junho a Dezembro, que corresponde ao período de consultas para a elaboração do mapa, poderia também ter sido analisado. Contudo, na fase de planificação deste estudo desconhecíamos a existência de outras representações para além das que tinham sido publicadas no *Diário de Lisboa* e das que se encontravam guardadas no maço 3158 do arquivo do *Ministério do Reino*. Mais tarde, a consulta da documentação relativa ao processo burocrático atrás descrito revelou a existência de cerca de duas centenas de representações, as quais não foi ainda possível tratar de forma conveniente e a tempo de serem incluídas neste trabalho. Apesar disso, pensamos que através da documentação analisada, que cobre os períodos de discussão da lei e da sua efectiva aplicação, podemos ficar com uma ideia razoavelmente clara dos protestos nas suas várias vertentes.

oposição, como Sousa Brandão e Levy Maria Jordão⁹⁴, quer affectos ao governo, como Plácido de Abreu e Francisco Costa, por exemplo⁹⁵.

Já vimos que duas chegaram antes mesmo da apresentação oficial da proposta de lei. Contudo, é durante os meses de Fevereiro e Março que são remetidas a maior parte das representações, 130 no total. No início do mês de Abril são ainda enviadas três, sendo que a partir do dia 4 não temos mais nenhuma notícia de representações, apresentadas às Cortes pelos deputados ou publicadas no *Diário de Lisboa*, sobre o projecto de Administração Civil, o qual, aliás, foi aprovado na generalidade no dia seguinte. Os meses que antecedem a aprovação do projecto constituem um momento de protesto forte, mas que, aparentemente, se dissipa de forma rápida, pelo menos na sua vertente de representação legal. Apesar disso, a importância desta fase de contestação à lei é de destacar pois, como veremos mais adiante, ela trouxe alguns frutos aos reclamantes.

Este movimento de protesto contra a divisão administrativa foi encabeçado, em partes iguais por câmaras municipais, com 52 representações, e grupos de cidadãos, que levaram às Cortes 50 abaixo-assinados contra a proposta de lei. As restantes reclamações partiram de 32 juntas de paróquia e uma última da Junta Geral de Distrito de Portalegre.

As que eram assinadas por cidadãos totalizavam 31491 assinaturas, incluindo as da representação do Porto, de 10 de Março de 1867, que só por si tinha 14090⁹⁶. Infelizmente, nesta fase do protesto não é possível caracterizar este verdadeiro movimento social, como faremos para o período seguinte, uma vez que as representações eram publicadas no *Diário de Lisboa* apenas com a menção do número total de assinaturas.

Os protestos vinham um pouco de todo o país. Apenas do distrito de Bragança não chegou qualquer reclamação nesta fase. Valença, Coura e Viana foram os concelhos com maior número de representações, no fundo, procurando combater a supressão do seu distrito que na lei ficaria anexo a Braga. Ao nível dos distritos destacavam-se Viana, uma vez mais, e Portalegre, com 49 e 33 representações respectivamente, seguidos de Santarém (com 17) e Lisboa (com 10) (mapa 4). Eram os distritos que viam já

⁹⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 51, 4 de Março de 1867, p. 618; n.º 52, 6 de Março de 1867, p. 641; n.º 56, 11 de Março de 1867, p. 693 e n.º 66, 22 de Março de 1867, p. 842.

⁹⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 39, 18 de Fevereiro de 1867, p. 457; n.º 43, 22 de Fevereiro de 1867, p. 513 e n.º 75, 3 de Abril de 1867, p. 977.

⁹⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 59, 14 de Março de 1867, p. 739 e n.º 60, 15 de Março de 1867, p. 762.

consumado na proposta de lei o seu desaparecimento que mais se movimentavam, por vezes, coordenando esforços entre as várias câmaras municipais. Foi o caso de Portalegre e Viana, mas também da Guarda onde a câmara municipal chegou mesmo a enviar uma circular aos outros concelhos do distrito, em 19 de Fevereiro, apelando para que todos enviassem petições ao governo contra as suas propostas consideradas como “*medidas de extermínio*” de um distrito que estava, nas palavras das entidades municipais, em franco desenvolvimento e com “*melhoramentos*” visíveis⁹⁷.

No caso da capital, são essencialmente grupos de cidadãos que protestam contra a lei em geral ou mesmo contra as medidas mais polémicas do governo no seu conjunto. Sintomaticamente, a maioria destas representações, mais politizadas e de contestação ao governo mais do que apenas à lei da Administração Civil, foram apresentadas na Câmara dos Deputados por deputados opositores, como Sousa Brandão, Levy Maria Jordão, Faria Guimarães ou António Cabral de Sá Nogueira⁹⁸. A mais significativa do que acabámos de afirmar é a de 21 de Fevereiro, publicada a 6 de Março, levada às Cortes por Sousa Brandão e assinada por 1426 “*negociantes, industriais e artistas de Lisboa*”, protestando contra as propostas de aumento de receitas (imposto do consumo) sem se reduzirem as despesas (as famosas “*economias*”) e contra a reforma administrativa porque para além de introduzir mais despesa no orçamento era considerada centralizadora.

Como seria de esperar, dos distritos que se mantinham, apesar de sofrerem alterações de nome e área, na maior parte dos casos aumentando a mesma, as reclamações eram poucas. Uma ou duas representações no máximo, mas com preocupações mais centradas nos critérios para a manutenção dos concelhos, algumas com críticas, por vezes bastante politizadas, contra a lei no geral e outras aderindo somente à representação dos cidadãos de Lisboa acima referida. Veja-se, por exemplo, a representação da Câmara Municipal de Vila Real, que aproveita para se declarar contra as medidas da fazenda, considerando que o projecto da reforma administrativa iria criar mais despesas para os municípios, retirava força às deliberações das câmaras e sujeitava-as “*á syndicancia rigorosa, e vontade, muitas vezes caprichosa, de um administrador*”. Declara ainda que existia já, em Março de 1867, um “*brado geral*”

⁹⁷ Temos conhecimento dessa iniciativa através de uma representação de Almeida, datada de 26 de Fevereiro. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 1003. Veja-se ainda a representação da Guarda, da mesma data. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 55, 9 de Março de 1867, p. 676.

⁹⁸ *Diário de Lisboa*, n.º 51, 4 de Março de 1867, p. 618; n.º 52, 6 de Março de 1867, p. 641; n.º 56, 11 de Março de 1867, p. 693; n.º 58, 13 de Março de 1867, p. 729 e n.º 63, 19 de Março de 1867, p. 799.

contra os projectos do imposto do consumo e de administração civil e avisa que se aquelas “*medidas vexatórias*” fossem aprovadas poder-se-ia caminhar para “*uma lastimosa guerra civil*”⁹⁹.

As entidades e cidadãos que se dirigiam às Cortes, apesar de tudo, mais do que entrar no jogo político de contestação ao governo e às suas políticas, contestavam, fundamentalmente, a supressão dos distritos, preocupação principal de cerca de dois terços (84) do total das representações analisadas. Noutras 45 os representantes optavam pela contestação pura e simples da lei da Administração Civil, sendo que em cerca de metade destas aproveitavam para declarar também a sua oposição ao imposto do consumo¹⁰⁰. Por fim, num pequeno conjunto de 6 representações era contestado o critério “*aritmético*” do número de 5000 fogos para a manutenção dos concelhos, sendo sugeridos outros quantitativos mais baixos, pois o projecto tal como estava representaria para uma maioria dos concelhos, “*a título de economias, a sua morte política*”¹⁰¹. No fundo, os municípios consideravam injusto o critério do número de fogos pois, na sua perspectiva, era necessário ter em conta muitos outros aspectos, “*como as divisões naturais do solo, as distancias das povoações, os costumes e ligações dos povos, as suas condições económicas e interesses, o seu commercio e riqueza*”¹⁰².

Os argumentos para combater a lei e, em particular, a supressão dos distritos eram variados. O principal aspecto destacado tinha que ver com a deficiente rede de vias de comunicação, que iria dificultar a administração nos distritos alargados e o acesso das populações a essa mesma administração. Este argumento era conjugado com outros dois também muito referidos: a extensão dos territórios nos novos distritos e as dificuldades criadas pelos acidentes topográficos. Um exemplo desta argumentação era dado pela Câmara Municipal de Portalegre, dramatizando, ao afirmar que haveria de “*augmentar o numero de crimes no districto supprimido, porque a acção repressiva da auctoridade decresce na rasão directa da distancia do logar d'onde se exerce.*”¹⁰³

⁹⁹ *Diário de Lisboa*, n.º 70, 28 de Março de 1867, p. 914 e n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 990-991.

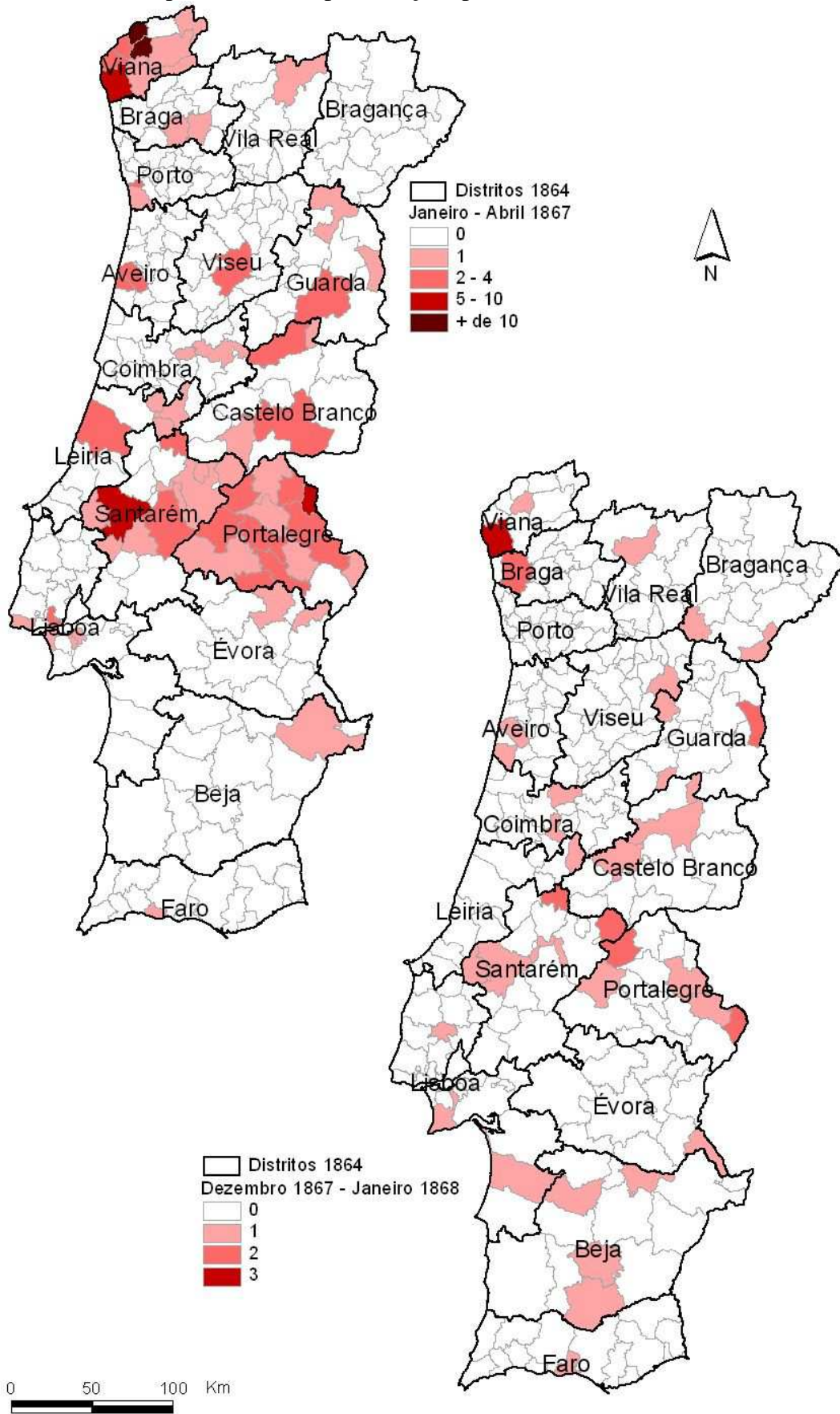
¹⁰⁰ Quanto ao protesto contra esta última lei, é necessário fazermos observar uma pequena nota. Tendo em conta os objectivos deste estudo e o tempo limitado que tínhamos para o realizar optámos por não analisar as representações que diziam respeito exclusivamente ao imposto do consumo. Contudo, tendo em conta apenas as que foram publicadas no *Diário de Lisboa*, elas eram em muito menor número e começaram a surgir em força apenas a partir de meados de Março. Ver, por exemplo, a sessão de 19 de Março de 1867. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 65, 21 de Março de 1867, p. 825.

¹⁰¹ Disso não duvidava a Câmara Municipal de Arronches, por exemplo. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 58, 13 de Março de 1867, p. 730.

¹⁰² Assim era afirmado na representação do concelho do Cartaxo. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 68, 26 de Março de 1867, p. 890.

¹⁰³ *Diário de Lisboa*, n.º 46, 26 de Fevereiro de 1867, p. 561.

Mapa 4 – N.º de representações por concelho (1867-1868)



Fontes: SIGMA, *Diário de Lisboa*, Janeiro-Abril de 1867 e IAN/TT, *Ministério do Reino*, Maço 3158.

A argumentação não era apenas negativa, em muitos casos realçava as características sociais, económicas, demográficas e mesmo históricas dos distritos, consideradas favoráveis e justificativas da manutenção dos mesmos. A riqueza da região e os números populacionais elevados eram aspectos muito destacados, bem como a apresentação de uma visão, por vezes exagerada, de desenvolvimento económico, tanto a nível comercial e agrícola como, em menor grau, industrial. Neste último aspecto Leiria, com a chamada de atenção para a indústria da Marinha Grande, pode ser um exemplo, para mais quando os 420 cidadãos que assinaram a representação reforçaram os seus argumentos com a História, fazendo recuar até à época romana a “*primacia [de Leiria] como cabeça de divisão administrativa*”¹⁰⁴.

Um outro tipo de argumentação passava por destacar os aspectos negativos deste tipo de reformas, que interferiam com os interesses locais das populações (ou das elites locais) e com o seu enquadramento institucional, que alteravam a organização do espaço administrativo e em consequência afectavam a perspectiva tradicional e histórica dos povos em relação às instituições que delimitavam a sua vivência económica, social e política, os municípios e as paróquias. E o exemplo mais próximo que se podia usar era o da reforma administrativa e judicial de 1853/1855 que tinha resultado na supressão de 116 dos 372 concelhos existentes em 1853¹⁰⁵. A Câmara Municipal de Arronches aponta os exemplos de antigos concelhos vizinhos, entretanto extintos, e que se encontravam agora reduzidos a um “*miseravel estado*”, como era o caso de Cabeço de Vide, Alpalhão, Alegrete ou Veiros¹⁰⁶. Para o concelho da Moita o caso era bem mais grave e as consequências poderiam ser catastróficas, nas palavras da vereação, pois “*até à data da sua última supressão e anexação ao Barreiro, que se lhe fez em outubro de 1855, tudo era vida, animação, desenvolvimento e riqueza! Da supressão até à emancipação [em 1861], tudo eram trévas, pobreza, desolação e miseria! (...) Os povos tornaram-se inertes, um estado de abatimento moral lhes entorpecia admiravelmente as faculdades, o valor das propriedades foi reduzido a um ponto aterrador, a instrução publica descurada, as obras publicas municipaes destruidas, e a viação publica reduzida a immundos lodaças!*”¹⁰⁷

¹⁰⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 72, 30 de Março de 1867, p. 946.

¹⁰⁵ SIGMA – Sistema de Informação Geográfica e Modelação de Dados Aplicado à História de Portugal; Decretos de 31 de Dezembro de 1853 e 24 de Outubro de 1855.

¹⁰⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 58, 13 de Março de 1867, p. 730.

¹⁰⁷ *Diário de Lisboa*, n.º 58, 13 de Março de 1867, p. 730.

A maioria destes argumentos eram apresentados “*em termos muito respeitosos e cortezes*”¹⁰⁸. Contudo, o protesto podia assumir outras formas e um discurso mais emotivo, como acabámos de observar, ou mesmo radical. Neste caso realçando as implicações “*vexatórias*” de uma proposta “*confeccionada pelo ministro e secretario d'estado dos negocios do reino*” e considerada uma “*calamidade*” e uma “*violência*”, que era apresentada à Câmara dos Deputados com um claro “*menosprezo pela opinião popular*”, ou causadora de “*transtorno e abalo social*” podendo, mesmo, apelar às “*iras populares, sempre temerosas*”¹⁰⁹. Apesar de serem uma minoria, este tipo de representações, consideradas “*balas de papel*”, não deixavam de ser aproveitadas pelos deputados da oposição para com elas atingirem o governo¹¹⁰.

Após a publicação do novo Mapa Administrativo, a 10 de Dezembro, gerou-se novamente a reacção das populações, nomeadamente daquelas que se sentiam lesadas de alguma maneira pela nova divisão administrativa, tendo como origem dois momentos chave deste período. Em primeiro lugar, numa reacção à publicação do Mapa Administrativo, são enviados para o Ministério do Reino 49 representações. Em segundo lugar, após o anúncio da revogação da lei, chegam a Lisboa 18 ofícios de agradecimento e felicitação pelas decisões tomadas¹¹¹.

Representações e felicitações dirigiam-se a três figuras institucionais: o Rei, o Ministro do Reino e a Câmara dos Deputados. Ao primeiro são dirigidas 39 representações e 15 felicitações, enquanto o segundo recebe 2 representações e 3 felicitações. Não é de estranhar que Mártens Ferrão tenha recebido tão poucas representações, uma vez que boa parte delas pedia, ou exigia, a sua substituição e algumas foram já enviadas depois da queda do ministério. Já as felicitações tinham como destinatário o novo Presidente do Conselho de Ministros, o então Conde de Ávila. À Câmara dos Deputados foram dirigidas 5 representações. Três outras não tinham destinatário discriminado.

¹⁰⁸ Expressão usada pelo deputado Francisco Costa ao apresentar à Câmara uma representação do concelho de Cascais. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 75, 3 de Abril de 1867, p. 977.

¹⁰⁹ *Diário de Lisboa*, n.º 41, 20 de Fevereiro de 1867, p. 490; n.º 44, 23 de Fevereiro de 1867, p. 527; n.º 46, 26 de Fevereiro de 1867, p. 562; n.º 57, 12 de Março de 1867, p. 711; n.º 60, 15 de Março de 1867, p. 762 e n.º 76, 4 de Abril de 1867, p. 990-991.

¹¹⁰ Expressão do deputado Agostinho Nunes da Silva Fevereiro que afirmava ser com “*gosto*” que levava até às Cortes as representações sobre a divisão administrativa. Cf. *Diário de Lisboa*, n.º 63, 19 de Março de 1867, p. 799.

¹¹¹ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Maço 3158. Esta é a fonte para a análise de todas as representações e felicitações, pelo que não voltaremos a fazer referência a ela.

Da parte das representações a data mais próxima à publicação do Mapa é de 31 de Dezembro de 1867, enquanto que a primeira felicitação data de 16 de Janeiro de 1868, apenas dois dias após a revogação da lei da Administração Civil. As representações concentram-se no mês de Janeiro até ao dia 19 restando apenas duas posteriores a esta data, uma de 1 de Fevereiro e outra de 14 de Abril¹¹². Quanto às felicitações, também se verifica a concentração no mês de Janeiro, entre os dias 16 e 27¹¹³.

As representações surgem um pouco por todo o país. À excepção do Porto, todos os distritos têm pelo menos um concelho reclamante. Os que mais se destacam, sempre tendo em conta que estamos a falar de um universo bastante reduzido, são os distritos de Santarém, com 9 representações no total, e Portalegre, com 7¹¹⁴. Viana do Castelo é o concelho com maior número de representações, 3 no total, seguido dos de Almeida, Barcelos, Campo Maior, Ferreira do Zêzere, Gavião e Mação, todos com duas (mapa 4).

Pode-se considerar que as representações são um efeito da extinção de determinado concelho, na medida em que 39 são provenientes de municípios extintos pelo decreto de 10 de Dezembro. Mesmo as restantes 10 representações tem explicações simples e quase todas ligadas à contestação da divisão territorial. Seis têm origem em sedes de distrito e enquadram-se nos protestos contra a dissolução dos mesmos, a saber: Aveiro, Santarém, Portalegre e Viana do Castelo que, já vimos, enviou 3 representações. As restantes quatro provêm de freguesias que representam por questões pontuais de anexação a determinado concelho.

Da parte das felicitações regista-se também uma quase exclusiva presença de concelhos que seriam extintos.

Passando a analisar os protagonistas desta documentação verificamos a presença maioritária do uso da expressão “*Os Habitantes do extinto/suprimido Concelho de...*”, conferindo aos protestos uma maior espontaneidade e retirando o formalismo das relações entre instituições. Assim, 36 representações são enviadas por “*Habitantes*”, notando-se em 3 casos a sua associação com as respectivas câmaras municipais. Estas, isoladamente, são signatárias de 3 outras representações. Verifica-se ainda a existência

¹¹² Esta última reporta-se a um pedido da freguesia de Barqueiros que pelo Mapa de 10 de Dezembro havia passado do Concelho de Barcelos para o de Esposende. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Maço 3158.

¹¹³ Apenas uma não se enquadra neste intervalo temporal, o que se explica pelo facto de ter sido enviada pela nova vereação do concelho de Mafra a 5 de Março.

¹¹⁴ De notar que existe uma representação proveniente do Concelho de Santa Cruz, na Madeira, e duas felicitações com origem nos Açores, dos Concelhos de Nordeste e Povoação. Apesar de não se realizar o tratamento da Reforma Administrativa de 1867 para as actuais Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, optou-se por manter estes três documentos no universo da análise às representações e felicitações.

de comissões ou deputações em nome dos habitantes, como é o caso de uma das representações de Campo Maior. Essa condição dos signatários é expressa em 5 representações. Restam 2 representações do Corpo Comercial de Viana do Castelo que, desta forma, separou o protesto contra a lei do consumo e contra a reforma administrativa.

Se notámos menor formalismo nas representações, nas felicitações é possível identificar a situação inversa, dado que 15 têm como subscritores câmaras municipais, seja individualmente (9 casos), em conjunto com o administrador do concelho (1) ou com habitantes (5). Registem-se ainda duas felicitações assinadas por Comissões de Habitantes e uma enviada por uma designada “*Associação Democrática*”.

Somamos um total de 14432 subscritores repartidos entre representações (12846) e felicitações (1549). Estes valores conferem uma média de cerca de 260 subscritores por representação, materializando a posição destacada dos habitantes e cidadãos dos concelhos. Quanto às felicitações registamos uma média de 86 subscritores, o que traduz a existência de vários documentos subscritos somente por elementos das vereações.

De entre os 67 ofícios apenas 16 apresentam a identificação profissional dos signatários, sendo 12 relativos a representações e 4 a felicitações. Mesmo nestes 16 documentos grande parte dos signatários não especifica a sua ocupação profissional, o que reduz o universo para 1576 subscritores (cerca de 11% do total). Neste grupo podem-se diferenciar cinco conjuntos: o dos detentores de cargos ligados às instituições locais, como elementos da vereação, administradores de concelho, juizes, escrivães e professores de instrução primária; os elementos do clero; os proprietários e lavradores; os “*Artistas*”, conforme se designam grande parte dos artesãos; e os trabalhadores, onde se incluem jornaleiros, operários e outros assalariados.

Destacam-se, em número, os *Proprietários e Lavradores* e os “*Artistas*”. É particularmente interessante a presença do grupo dos *Trabalhadores* no caso da representação do concelho do Barreiro, onde constitui o grupo mais representativo com 56 operários e 19 funcionários dos “*Caminhos-de-ferro*”, num total de 195 signatários, 154 dos quais com informação profissional.

O teor das representações apresenta uma certa uniformidade sendo possível agrupá-las, de forma genérica, em três conjuntos.

O primeiro conjunto foi já mencionado e trata-se das representações dirigidas a partir de sedes de distrito, nomeadamente Aveiro, Portalegre, Santarém e Viana do

Castelo. Todas solicitam a manutenção dos seus distritos, aludindo aos inconvenientes a que ficam votados os povos. Santarém representa junto do Rei desafiando numerosas justificações para a manutenção do seu distrito. Estas passavam pela “*comodidade dos povos*”, nomeadamente as despesas e incómodos decorrentes da obrigatoriedade de deslocação a Lisboa; pela extensão, população e riqueza do distrito, afirmando ser o terceiro em riqueza, comparada com a gerada pelos dois distritos de Trás-os-Montes, que conservam a sua autonomia; pela rede ferroviária, pois considerava a sua qualidade e extensão superior às de Beja, Évora e Coimbra; pela dimensão “*colossal*” do novo distrito de Lisboa, apelidado de “*mostruoso*”; e, finalmente, pela sua importância histórica, destacando o seu papel durante as invasões francesas.

Como temos observado, a argumentação das representações do período de Dezembro de 1867 a Janeiro de 1868 é muito semelhante à que destacámos para o período da discussão da lei na Câmara dos Deputados.

O segundo conjunto de representações tem uma uniformidade ainda maior, já que se tratam de ofícios enviados por concelhos extintos pelo Mapa de 10 de Dezembro. Nestes casos, o texto reduz-se, sobretudo, à declaração de adesão à representação publicada a 22 de Dezembro no jornal *A Verdade*.¹¹⁵

O conjunto de representações desta natureza assume particular relevância, uma vez que 16 fazem declaração da sua adesão à “*Representação do Partido Nacional*”. Este texto, e o seu autor, destacam-se ainda mais se indicarmos que 11 representações têm escrito a lápis e à margem que foram enviadas por influência do redactor do jornal *A Verdade*, o autor da referida representação, Figueiredo Guimarães¹¹⁶.

As restantes, enquadradas no terceiro conjunto, apresentam os pedidos de manutenção dos seus concelhos, reforçando-os com a apresentação de argumentos que supostamente satisfaziam os critérios expostos na Lei de Administração Civil.

¹¹⁵ Veja-se, a título de exemplo, o texto integral da representação enviada pelos habitantes do concelho de Paredes de Coura: “*Os habitantes do suprimido concelho de Coura, vendo atropelada a lei e desprezado totalmente o bem estar e comodidade dos povos na injusta e parcial circunscrição administrativa, em que tão somente se attendeu a exigencias e influencias de campanario; vendo, alem disto que, para se lhes fazer justiça, e elevar este concelho a cathegoria de Comarca não era preciso mais de que tomar a lei em uma mão e o mappa estatistico em outra; por isso adherem a reprezentação publicada no jornal a-Verdade, e dirigida a Sua Magestade El Rei, em vinte e dous de Dezembro proximo passado.*”

¹¹⁶ António Joaquim de Figueiredo Guimarães era conotado com a ala mais populista e radical da oposição e procurava organizar manifestações e protestos contra o ministério, pelo menos, desde Junho de 1867. Cf. *O Braz Tisana*, n.º 141, 22 de Junho de 1867. Contudo, não era levado muito a sério pelos apoiantes do governo. Cf. *O Braz Tisana*, n.º 143, 26 de Junho de 1867. Ver ainda Carlos Guimarães da Cunha, *A «Janeirinha» e o partido reformista: da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri, 2003, pp. 72-73.

Assim, algumas representações criticam o uso aritmético do número de fogos para a constituição dos concelhos defendendo a maior importância, nalguns casos, da área do território e, noutros, dos quantitativos populacionais. A este propósito é interessante notar que a representação de Carrazeda de Anciães aconselha que deve ser considerada na ordenação administrativa a área concelhia e não a sua população. Já do ponto de vista da representação de Constância, o problema está nas dificuldades de governação dos concelhos com área alargada.

Chamando a atenção para os critérios estabelecidos na lei, várias representações apresentam a importância do rendimento colectável (predial e industrial) dos seus concelhos como factor que atesta a vitalidade económica dos mesmos. A comodidade dos povos é outro critério largamente apresentado, particularmente através da alusão à distância entre as povoações e as sedes de concelho e distrito, distâncias que deveriam ser percorridas forçosamente em condições “*precárias*”, dado o mau estado das redes viárias. Da mesma forma, os obstáculos naturais são expostos como entraves à mobilidade dos povos e à sua união. Também as afinidades e relações estabelecidas entre as populações são apresentadas como elemento de justificação para a satisfação das suas pretensões.

Várias representações advogam ainda como justificativo o facto de terem indivíduos válidos para a governação local e de possuírem edifícios dignos para o acolhimento dos órgãos administrativos, das escolas, dos hospitais e dos tribunais.

O Barreiro, por exemplo, destaca também o facto de ser ponto fulcral de passagem das tropas para o Sul, de ser o local da principal “*Estação Telegráfica do Sul*” e sede dos “*Caminhos-de-ferro do Sul e Sueste*”.

Algumas representações, contudo, alargam o teor das suas exposições, fazendo notar algumas críticas. A já referida representação de Carrazeda de Anciães levanta dúvidas quanto ao trabalho executado pelo Governo Civil e pela Junta Geral de Distrito, que movidos por “*vinganças mesquinhas*” não terão considerado os seus povos.

À crítica às instituições regionais junta-se a crítica à própria lei, mencionada como “*despesista*” ou “*espoliadora*” dos povos. O mesmo é referido a propósito de outras medidas sob contestação, como a lei do imposto de consumo e a reforma da “*Secretaria dos Negócios Estrangeiros*”.

Outra estratégia de defesa dos interesses passa por atacar os concelhos aos quais foram anexados. É o que se verifica nas representações de Almodôvar e de Castro Verde, que foram anexados a Ourique. O primeiro concelho procura mostrar a sua

superioridade face aos outros: “(...) *quem, Senhor, poderia esperar que o Concelho d'Almodovar, em taes condições, e cuja sede alem d'isso tinha, como villa civilisada, commoda, rica, e commercial, uma incontestavel surperioridade sobre qualquer das villas, sedes dos outros Concelhos que foram com elle incorporados em um só*”. Já Castro Verde apresenta argumentos da sua superioridade face a Ourique em termos económicos, demográficos, de pessoal administrativo e condições logísticas dos serviços públicos e nos planos comercial, patrimonial e histórico.

Um outro argumento, já utilizado nas representações de Janeiro a Abril de 1867, é o de chamar a atenção para os maus exemplos da última reforma administrativa, a de 1855, devido à qual os concelhos suprimidos tinham entrado em declínio e “*apathia*” e tinham sido “*gravemente offendidos*”, como é referido pelos habitantes de Penacova e Mourão.

Por fim, registo para o relato de distúrbios ocorridos nas localidades. Não se tratam propriamente de distúrbios provocados pela contestação às leis, mas sim pela emblemática deslocação dos livros e arquivos concelhios, nomeadamente cartórios, do concelho extinto para a sede do novo concelho. A representação de Ferreira do Zêzere, de 11 de Janeiro, por exemplo, relata incidentes ocorridos no final do ano e primeiros dias de Janeiro envolvendo assaltos e destruição dos arquivos, situação só resolvida a 4 de Janeiro quando o Delegado de Tomar se dirigiu a Ferreira do Zêzere, “*sem aviso e acompanhado de 40 baionetas*”.

Em que medida estes dois momentos de protesto contra a lei da Administração Civil, que em boa parte são coincidentes nas suas exigências e argumentação, podem ser considerados originais ou não, quando comparados com outras situações comparáveis de confrontação entre o Estado e a sociedade, nomeadamente outras conjunturas de aplicação de reformas administrativas?

Se quisermos recuar um pouco, observamos que as representações camarárias, assim como a argumentação utilizada em momentos de reforma administrativa, não foram de todo novidade do século XIX. Ana Cristina Nogueira da Silva analisou alguns casos para o final de Antigo Regime, na altura da reforma das comarcas e ouvidorias de 1790, e os argumentos utilizados pelos municípios referem-se geralmente à centralidade geográfica; às dimensões do território concelhio; à sua importância histórica e simbólica; às actividades económicas das terras, ou à importância populacional, como manifestações da sua riqueza e prosperidade e, logo, justificativas da sua primazia em

relação a outros¹¹⁷. Observamos ainda que estes argumentos não diferem muito dos apresentados por António Pedro Manique para a década de 30 do século XIX¹¹⁸.

O elemento de ligação é o mesmo que foi destacado por nós para 1867: as reacções, tanto das populações e elites locais como das elites nacionais, às reformas administrativas eram muito mais fortes quando estavam em causa alterações profundas na divisão territorial, na organização do espaço administrativo.

As ondas de protesto oriundas das câmaras e relativas às disposições legislativas referentes à década de 30 focaram-se também na questão do reordenamento territorial. O mesmo aconteceu nos relatos de oposição das elites locais, que se tornaram mais violentos quando se tratava de alterações na divisão administrativa. Mas não apenas a nível local. Como chamou a atenção António Pedro Manique, as ondas de protesto eram oriundas, por um lado, das câmaras municipais, através das representações e, por outro lado, da Câmara dos Deputados, nomeadamente através do partido da oposição¹¹⁹.

Observámos o mesmo relativamente ao código de Mártens Ferrão. A lei ainda não tinha sido apresentada e já se mobilizavam as câmaras municipais no sentido do protesto. Esse mesmo protesto era depois aproveitado na Câmara dos Deputados para atacar o governo e as suas políticas. Por fim, o próprio debate parlamentar, apesar de um momento inicial de discussão sobre o carácter centralizador ou descentralizador da lei, girou essencialmente em torno das questões da divisão do território, terminando mesmo de forma quase abrupta quando aquelas matérias se deram por discutidas.

Os argumentos utilizados nos anos 30 são, na sua maior parte, relacionados com os direitos históricos, a comodidade dos povos, os meios de comunicação, as relações económicas, as rivalidades com as outras populações e as condições logísticas. Todas as razões são apontadas para a manutenção do *status quo* municipal¹²⁰. Foram as elites locais, a aristocracia e o clero, os homens da governança municipal, os proprietários e os funcionários administrativos e judiciais os líderes deste processo de contestação.

¹¹⁷ Cf. *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização Territorial em Portugal nos Finais do Antigo Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998, p. 203-204.

¹¹⁸ António Pedro Manique, *Mouzinho da Silveira: liberalismo e administração pública*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989.

¹¹⁹ António Pedro Manique, ob. cit., p. 103. Nesse mesmo sentido, Maria Alexandre Lousada chama a atenção, na contestação às leis de reordenamento do território da década de 50, para a acção dos deputados, dos grupos de pressão (que não especifica quais) e para a influência dos notáveis locais. Cf. “As divisões administrativas em Portugal”, Separata do *V Colóquio Ibérico de Geografia*, Paris, s.l., 1991, p. 316.

¹²⁰ Idem, *ibidem*, pp.146-152.

António Pedro Manique realça também o papel das populações, manipuladas ou não, neste processo¹²¹.

Como vimos, são esses mesmos argumentos que estão presentes em 1867 e são igualmente esses os protagonistas do protesto contra o decreto de 10 de Dezembro de 1867.

A “Janeirinha” e a revogação da lei

Na sessão oficial de abertura das Cortes, em 2 de Janeiro de 1868, é comunicado aos deputados que o Rei não comparecia por terem “*ocorrido circunstâncias*” que o impediam de assistir à sessão solene¹²². As circunstâncias eram os tumultos resultantes da revolta da “*Janeirinha*”. No dia seguinte, em sessão da Câmara dos Pares, é anunciado que o governo pedira a sua demissão ao rei no dia anterior e que este a aceitara. A Câmara dos Deputados foi informada da situação por Fontes Pereira de Melo¹²³. Após contactos com o duque de Loulé e o marquês de Sá da Bandeira, e tendo ambos recusado assumir a presidência do governo, o monarca chamou o conde de Ávila¹²⁴. A exoneração oficial foi feita por decreto datado de 6 de Janeiro, no mesmo dia em que era nomeado o conde de Ávila para presidente do conselho de ministros¹²⁵.

A contestação às leis do imposto do consumo e da Administração Civil obrigavam o governo da “Fusão” a demitir-se, esperando a oposição e todos os que, como vimos, contestavam a reforma administrativa que aquelas medidas fossem revogadas.

No seu primeiro discurso como chefe do governo o conde de Ávila resumiu o seu “*programma administrativo e economico*” e referiu em primeiro lugar as duas leis “*ultimamente promulgadas*” e que “*encontraram no paiz grandes dificuldades na sua execução*”. O imposto de consumo seria imediatamente revogado, mas o mesmo não se previa em relação à lei da administração civil, pensando o governo mantê-la em vigor com “*as modificações que forem necessárias*”¹²⁶.

Contudo, esta proposta não era aceitável para os que sempre tinham combatido a reforma administrativa. Se o imposto do consumo tinha levantado “*grandissimas reclamações da parte dos povos, a lei de administração civil não levantou menos*”,

¹²¹ Idem, *ibidem*, p. 159.

¹²² *Diário de Lisboa*, n.º 2, 3 de Janeiro de 1868, p. 9.

¹²³ *Diário de Lisboa*, n.º 3, 4 de Janeiro de 1868, p. 30.

¹²⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 3, 4 de Janeiro de 1868, p. 30.

¹²⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 6, 9 de Janeiro de 1868, p. 57.

¹²⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 6, 9 de Janeiro de 1868, p. 57-58.

segundo o deputado Pinto Coelho¹²⁷. Também Joaquim Tomás Lobo d'Ávila não concordava que se mantivesse a nova divisão administrativa. A sua execução tinha criado no “*paiz um transtorno geral, que levantou grandes conflitos e reclamações*”¹²⁸.

O novo governo, onde era agora ministro da Fazenda Dias Ferreira, um dos principais intervenientes do debate sobre a lei, não alinhava no provável exagero da ala mais radical e, a 10 de Janeiro, Ávila apresentou a proposta de revogação da lei do consumo e a de alteração da lei de administração civil.

Esta última era, essencialmente, uma proposta para alterar a circunscrição territorial. No fundo, a parte da lei que maior contestação tinha gerado¹²⁹. De imediato um conjunto de deputados elaborou uma proposta no sentido da suspensão “*de todos os efeitos da lei*”¹³⁰. Esta era considerada a medida “*mais urgente*” para ultrapassar a crise que se vivia, pois segundo o deputado Francisco Coelho do Amaral “*a lei do imposto do consumo*” tinha produzido “*efeitos muito secundários e inferiores áquelles que produziu a lei administrativa*” e tinha encontrado “*abalos, (...) resistencias e (...) repugnancias (...) muito superiores*”, em especial no que dizia respeito à “*divisão territorial*”. O país ainda estava à beira de uma “*revolução*”, os “*povos*” aguardavam de armas “*ensarilhadas*” as medidas do novo governo, aguardavam a revogação da lei da administração civil¹³¹.

O cenário de quase “*guerra civil*”, propositadamente exagerado pela ala mais radical do parlamento que não se revia no novo governo¹³², era rebatido pelo conde de Ávila afirmando que, de acordo com as informações que recebia dos governadores civis, o país, incluindo Lisboa, estaria no mais “*completo socego*”, encontrando-se o Porto “*tranquilo*”¹³³.

No dia 13 de Janeiro a Câmara voltou a trazer o assunto à discussão e Luciano de Castro apresentou uma proposta para que fosse discutido com urgência a suspensão ou

¹²⁷ *Diário de Lisboa*, n.º 6, 9 de Janeiro de 1868, p. 59.

¹²⁸ *Diário de Lisboa*, n.º 6, 9 de Janeiro de 1868, p. 59-60.

¹²⁹ *Diário de Lisboa*, n.º 9, 13 de Janeiro de 1868, p. 87.

¹³⁰ Assinaram a proposta os deputados Henrique Ferreira de Paula Medeiros, Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, António Cabral de Sá Nogueira, Agostinho Nunes da Silva Fevereiro, Plácido António da Cunha e Abreu, António Pequito Seixas de Andrade, Francisco Coelho do Amaral, Levy Maria Jordão, João Sepúlveda Teixeira, José Maria Rojão, Manuel José Júlio Guerra, José Guedes Coutinho Garrido, Joaquim Maria Osório, José Freire de Carvalho Falcão, José Maria Lobo d'Ávila, Fortunato Frederico de Mello, Francisco Nunes Marques de Paiva e José Pedro de Barros Lima.

¹³¹ *Diário de Lisboa*, n.º 9, 13 de Janeiro de 1868, p. 88-89.

¹³² Veja-se Carlos Manuel Guimarães da Cunha, ob. cit., pp. 89 a 95.

¹³³ *Diário de Lisboa*, n.º 9, 13 de Janeiro de 1868, p. 89.

não da lei de administração civil¹³⁴. É possível perceber pela discussão gerada em torno desta proposta que o governo, apenas com alguns dias de vida, estava já, como declarou o deputado Santana e Vasconcelos, “à beira da sepultura”, ou seja, com sérias dificuldades em gerir uma situação política que lhe era muito desfavorável, essencialmente, dentro do parlamento, onde não tinha uma maioria e onde tendia a perder os poucos apoios iniciais¹³⁵.

A solução veio no dia seguinte. Enquanto o rei assinava o decreto de dissolução das cortes e de convocação de novas eleições, o governo revogava de uma só vez, pondo de parte ideias de alterações ou modificações, o imposto do consumo, a lei da administração civil e a lei orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹³⁶.

A divisão administrativa concebida por Mártens Ferrão acabava assim, de forma abrupta, apenas 34 dias após a sua implementação. Dias Ferreira foi certamente um dos derrotados desta crise, pois é provável que tenha sido por influência deste parlamentar, que considerava que “*uma reforma administrativa não se faz todos os dias, nem é um projecto (...) que possa ser votado hoje, e derogado amanhã*”, que o governo do conde d’Ávila se propôs a manter a lei em vigor.

No entanto, numa coisa pensamos que aquele político tinha razão: uma lei assim não seria revogada “*sem deixar largos e profundos vestígios da sua execução no paiz.*” Os *anticorpos* gerados por qualquer tentativa de reforma da divisão administrativa e que se tornaram bem visíveis na contestação a esta são, em nosso entender, uma das explicações para o facto de três dos protagonistas do debate parlamentar sobre a lei, o próprio Dias Ferreira, Rodrigues Sampaio e Luciano de Castro, não terem, mais tarde, como subscritores de três diferentes reformas administrativas, respectivamente, em 1870, 1878 e 1886, tentado sequer impor uma nova alteração ao mapa dos concelhos e distritos. Situação que se manteve, pelo menos, até ao advento da República, se exceptuarmos as alterações impostas pelo governo Hintze Ribeiro/João Franco em 1895, mas que foram anuladas em 1898¹³⁷.

No fundo, as populações, por intermédio dos seus representantes municipais, tinham feito ver ao poder central que aquilo que as movimentava e agitava

¹³⁴ *Diário de Lisboa*, n.º 11, 15 de Janeiro de 1868, p. 108.

¹³⁵ *Diário de Lisboa*, n.º 11, 15 de Janeiro de 1868, p. 108-109.

¹³⁶ *Diário de Lisboa*, n.º 11, 15 de Janeiro de 1868, p. 101.

¹³⁷ Por sucessivos decretos foram suprimidos muitos concelhos. No entanto, todas estas alterações foram anuladas no decreto de 13 de Janeiro de 1898.

profundamente eram as tentativas de alterar a ordem tradicional das coisas, neste caso, a sua visão muito particular de organização de um espaço que era o seu. O deputado Fradesso da Silveira acabou, de forma involuntária, por sintetizar a visão de todo este pequeno mundo local, ao qual pouco mais interessava que o seu velho pelourinho, afirmando na Câmara dos Deputados, e apesar de concordar com a lei, “*não se approve a circumscrição; voltemos ao que eramos*”¹³⁸.

Fontes e Bibliografia

Fontes manuscritas

IAN/TT, *Ministério do Reino*, Maços 3148 a 3156 e 3158.

Fontes impressas

Braz Tisana (O), Porto, 1867.

Colecção Oficial da Legislação Portuguesa Ano de 1867, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868

Diário de Lisboa, Lisboa, 1867-1868.

Jornal do Comércio, Lisboa, 1867.

Revolução de Setembro (A), Lisboa, 1867.

Verdade (A), Lisboa, 1867-1868.

Estudos

BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *Apologia da História Política. Estudos sobre o século XIX português*, Lisboa, Quetzal Editores, 1999.

BRAGA, Amílcar, “Legislação (1790-1996). Uma sinopse” in Luís Nuno Espinha da Silveira (coord.), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997, pp. 125-142.

CAETANO, Marcelo, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa* (Org. e Pref. de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Coimbra Editora, 1994.

CUNHA, Carlos Manuel Guimarães da, *A «Janeirinha» e o partido reformista: da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri, 2003.

DÓRIA, Luís, *Correntes do radicalismo oitocentista: o caso dos Penicheiros (1867-1872)*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

¹³⁸ *Diário de Lisboa*, n.º 6, 9 de Janeiro de 1868, p. 60-61.

HESPANHA, António Manuel, *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Livraria Almedina, 2004.

LOUSADA, Maria Alexandre, *As divisões administrativas em Portugal, do antigo regime ao liberalismo*, separata de *V Colóquio Ibérico de Geografia*, Paris, 1991, p. 305-318.

MANIQUE, António Pedro, *Mouzinho da Silveira: liberalismo e administração pública*, Lisboa, Liv. Horizonte, 1989.

SILVA, Ana Cristina Nogueira da, *O modelo espacial do Estado Moderno: reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*, Lisboa, Estampa, 1998.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da, “Estado liberal e centralização. Reexame de um tema” in Luís Nuno Espinha da Silveira (coord.), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997, pp. 63-84.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da, *Território e Poder*, Cascais, Patrimonia, 1997.

VALENTE, Vasco Pulido, *Glória: biografia de J. C. Vieira de Castro*, Lisboa, Gótica, 2001.