

Território e Poder

Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal

Patrimonia Historica

(Direcção de Iria Gonçalves)

Série:

Estudos/Instrumentos de Trabalho

Título:

Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal

Autor:

Luís Nuno Espinha da Silveira

Investigação apoiada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

Livro

Composição e paginação: Patrimonia

Impressão e brochura: AEFML

CDRom

Produção e concepção técnica: ISEGI (*Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação / UNL*); Eduardo Sereno e José Marques pela *GISmédia*, Marco Painho (coordenação)

Design gráfico: Carlos Nogueira

Colaboração: Margarida Lopes, Cristina Joanaz de Melo e Nuno Pousinho

Fundos: imagens criadas a partir de obras de Domingos António Sequeira produzidas entre 1812 e 1830

Música: andamentos I, II e IV do Quinteto em mi bemol maior, Opus 16 (1813) de João Domingos Bontempo

Registo ISBN: 972-744-021-5

O autor e Patrimonia agradecem quaisquer comentários e informações que queira enviar para o endereço: patrimonia@mail.telepac.pt

© Patrimonia

associação de projectos culturais e formação turística

Telef. e Fax: 4173074

Pedidos para: encomendas@patrimonia.telepac.pt

Homepage: <http://www.Patrimonia.pt>

Rua Elisa Sousa Pedroso, 8, R/ch Esq. - 2795 CARNAXIDE



Patrimonia Historica

Estudos/Instrumentos de Trabalho

Luís Nuno Espinha da Silveira

Território e Poder

Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal



Cascais

1997

Prefácio

A realização do trabalho que a seguir apresentamos só foi possível dado o financiamento da JNICT (Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica) que permitiu a aquisição de equipamento informático e de programas de alto nível. Esse apoio financeiro viabilizou também o funcionamento de uma equipa de três recém-licenciados em História pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, constituída por Cristina Joanaz de Melo, Margarida Lopes e Nuno Pousinho, que, com um inexcedível empenho, se entregou à árdua tarefa de reconstituição da antiga divisão administrativa.

Mas os resultados alcançados devem-se, em grande parte, às excelentes relações de trabalho e amizade estabelecidas com os responsáveis e técnicos da empresa ERENA - Ordenamento e Gestão de Recursos Naturais L.da., em cujo equipamento e com cujo software decorreu inicialmente o processamento da informação geográfica. Uma menção especial é devida à eng^a. Helena Simões pela eficiência com que operou com o SIG (Sistema de Informação Geográfica) e pela simpatia e solicitude com que respondeu a todos os nossos pedidos.

Não podíamos deixar de referir também o Prof. Marco Painho, pela forma como acolheu no ISEGI (Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação) o projecto de produção do CD. O José Marques e o Eduardo Sereno, pela maneira como deram vida a esse projecto, têm igualmente de ser lembrados.

O constante empenho, em todo o processo da edição, do Miguel Rodrigues, da Patrimonia, bem como a sua permanente disponibilidade não devem cair do esquecimento.

As últimas palavras são para recordar alguns colegas e amigos: o Paulo Jorge Azevedo Fernandes, pelas repetidas ajudas que prestou nos momentos finais de preparação do livro e do CD; o Carlos Nogueira, pela decisiva intervenção na definição da estética do CD, e o Pedro Tavares de Almeida, pela leitura atenta do original do livro. Mas seríamos injustos se, entre todos, não destacássemos o Nuno Gonçalo Monteiro, não só pelos contributos que deu neste ou naquele momento, mas, acima de tudo, pelo permanente estímulo intelectual que a sua convivência tem representado, desde há anos.

A todos, nesta oportunidade, apresentamos os nossos agradecimentos.

Introdução

Como é sabido, entre 1832 e 1836, a organização do território português sofreu uma profunda remodelação da qual nasceu a divisão administrativa actual.

A reformulação do espaço então operada constitui uma dimensão e um legado fundamental da Revolução Liberal e é, em si mesma, um objecto de estudo de grande interesse. Para além disso, ela tem colocado aos historiadores problemas sérios: a um nível básico, há dificuldade em enquadrar na nova divisão administrativa informações avulsas relativas ao Antigo Regime e vice-versa; a um nível mais complexo, a reorganização do espaço tem constituído um obstáculo inultrapassável à produção de cartografia comparável, representando dados recolhidos antes e depois da Revolução Liberal. De facto, como comparar variáveis agregadas em comarcas com variáveis agregadas em distritos? Como comparar informações sobre concelhos anteriores e posteriores à profunda reforma de 1836? Exemplos das dificuldades referidas poder-se-ão encontrar em vários trabalhos recentes de grande mérito.

Estes problemas, como seria de esperar, não afectam somente os historiadores portugueses. Num seminário realizado no Instituto Universitário Europeu de Florença, em 1994, o tema da comparabilidade de dados georeferenciados no contexto de mudanças do espaço político-administrativo foi abordado por vários dos presentes em relação a países tão diversos como a Grécia, a Holanda, a Bélgica e a Noruega.¹

¹ Michael Goerke (ed.) - *Coordinates for Historical Maps*, Gottingen, Max-Planck-Institut, 1994.

Os objectivos do trabalho cujos resultados agora se apresentam foram os seguintes: por um lado, produzir cartografia, tão rigorosa quanto possível, da divisão administrativa do continente antes e depois da Revolução Liberal; por outro, resolver os problemas de comparabilidade enunciados.

A aplicação informática desenvolvida, combinando uma base de dados e um SIG (Sistema de Informação Geográfica) responde plenamente a estes objectivos. As cartas produzidas, que podem ser impressas a escalas diversas, contêm erros de traçado de dois tipos: uns, decorrentes de decisões involuntariamente incorrectas; outros, resultantes de problemas que fomos incapazes de resolver ou da própria metodologia adoptada. Naturalmente, os erros do primeiro tipo são desconhecidos; os do segundo, no entanto, são parcialmente controláveis, quantificáveis e até susceptíveis de serem representados nos mapas.

Além disso, é agora possível agregar e cartografar a informação produzida no final do Antigo Regime de acordo com as circunscrições em vigor no período liberal, desde que os dados de base se refiram às freguesias. Quer isto dizer que o obstáculo acima referido foi ultrapassado e que passámos a dispor de um instrumento poderoso que permite recuar no tempo, em espaços comparáveis, a análise de variáveis georeferenciadas.

Em relação à cartografia publicada até agora, referente à época a que temos aludido e a séculos anteriores, existem semelhanças e diferenças de metodologia.² Aquelas têm a ver com o facto de também nós termos seguido o método retrospectivo na construção dos mapas. As diferenças decorrem do nível de pormenor a que trabalhámos e da utilização do SIG, cujas capacidades de análise espacial mal explorámos por agora.³

As cartas que a seguir apresentamos referem-se a três anos: 1826, 1834 e 1842. A escolha do primeiro ano justifica-se pelo facto de nele ain-

² O método por nós seguido encontra-se exposto no anexo I. Sobre outros trabalhos ver João José Alves Dias - *Gentes e Espaços (Em Torno da População Portuguesa na Primeira Metade do Século XVI)*, vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1996; António Manuel Hespanha - *As Vésperas de Leviathan. Instituições e Poder Político - Portugal Sec. XVII*, Lisboa, ed. do autor, 1987, 2 vols.; Fernando Onório e António Eanes - *Comarcas e Concelhos de 1826*, escala 1:500000.

³ Russell G. Congalton e Kass Green - The ABC of GIS. An Introduction to Geographic Information Systems, in *Journal of Forestry*, 90, 11, 1992, pp. 13-20; Maria Helena Dias (coord.) - *Os Mapas em Portugal. Da Tradição aos Novos Rumos da Cartografia*, Lisboa, Cosmos, 1995.

da estar em vigor a divisão administrativa do Antigo Regime e de existir uma carta de comarcas e concelhos de boa qualidade que funcionou como uma forma de controlo final da que nós próprios produzimos. As circunscrições de 1834 correspondem à primeira tentativa de reorganização administrativa liberal. Finalmente, se bem que a criação dos distritos date de 1835 e a grande reforma dos concelhos de 1836, durante os anos seguintes vários ajustamentos foram sendo introduzidos. Por isso optámos por cartografar a divisão político-administrativa em 1842, por corresponder a um momento de relativa estabilização do sistema.

A ferramenta informática que desenvolvemos tem aplicação em vários domínios da análise histórica, esperando nós que nos próximos anos ela possa dar um contributo interessante para o avanço desta área científica.

Por agora, vamos apresentar as cartas produzidas e vamos estudá-las do ponto de vista da evolução do espaço político-administrativo. Utilizaremos dois suportes distintos, que podem ser usados de forma independente, mas complementar.

O suporte tradicional (o papel) foi consagrado à exposição do estudo sobre a organização do território. Começamos por analisar essa organização no final do Antigo Regime, tentando compreender as suas características próprias, decorrentes do sistema de poder e da sociedade da época. A imagem e os conhecimentos que os portugueses tinham do espaço que habitavam serão igualmente abordados. Dada a espessura temporal das realidades que analisamos na primeira parte, em muitos casos teremos de recuar bem longe, aos tempos da reconquista e da formação do reino. Deste capítulo inicial resulta um conjunto de ideias essenciais para compreender a transformação que a Revolução Liberal introduziu, ao criar um quadro institucional e uma organização do espaço que é, basicamente, aquela em que ainda hoje vivemos. O segundo capítulo é consagrado à narrativa deste processo, à exposição das soluções ensaiadas e das reacções que suscitaram. No terceiro capítulo, apresenta-se o ponto de chegada de todas estas alterações, procurando-se destacar as peculiaridades da história nacional.

Não faria sentido com as tecnologias hoje disponíveis multiplicar o número de páginas com a reprodução dos mapas de pormenor. A apresen-

tação destes e das cartas gerais é feita, de forma interactiva, em suporte magnético. O texto é aí reduzido, dando-se relevo à imagem, estando a informação estruturada de forma a permitir uma navegação fácil e intuitiva.

Capítulo I
O Antigo Regime

Um território precocemente definido

Há factos que, à força de serem repetidos, se tornam óbvios, evidentes, mas que por este motivo não perdem a sua importância. O carácter precoce das fronteiras portuguesas está neste caso e não pode deixar de ser recordado num texto em que se trata do território porque, como se verá adiante, ele constitui um dado relevante para entendermos algumas características próprias da organização do espaço nacional.

Convirá, pois, recordar que, poucos anos após a doação do Condado Portucalense a D. Henrique (1096), o território de Portugal continental, tal como o conhecemos hoje, se encontra praticamente definido: a reconquista das terras algarvias está terminada em 1250 e, em 1297, Portugal e Castela assinam o tratado de Alcañices que delimita a fronteira entre os dois reinos em termos muito próximos dos actuais. A grande e última alteração territorial ocorre em 1801, na sequência da Guerra das Laranjas, com a amputação da região de Olivença.¹

A individualização do território de Portugal, desde uma época tão recuada, é um facto que contrasta com a história de dois outros países, a França e a Espanha, com os quais iremos comparar, em vários passos, a história portuguesa. Esta comparação justifica-se porque ambos tiveram uma enorme influência sobre as soluções adoptadas entre nós, quanto à reorganização do espaço, na época da Revolução Liberal. Compreendermos as diferenças existentes no momento em que a revolução ocorre em

¹ O traçado das fronteiras portuguesas, que separam regiões peninsulares naturalmente semelhantes, tem a sua origem na divisão administrativa romana, sobre a qual se implantou mais tarde a organização eclesiástica cristã (A. H. de Oliveira Marques - *História de Portugal*, vol. I, Lisboa, Ágora, 1972, p. 25). Sobre as flutuações da fronteira até Alcañices ver José Mattoso - *A Identificação de um País. Ensaio sobre as Origens de Portugal, 1096-1325*, vol. II, Lisboa, Estampa, 1985, pp. 194-196.

cada um dos estados, diferenças que resultam de percursos históricos distintos, ajuda-nos a entender as características peculiares da evolução portuguesa no período contemporâneo. Por outro lado, é indiscutível que a história nacional se torna muito mais inteligível quando integrada no contexto peninsular.

No caso da França, é preciso esperar pelo século XVI para que as áreas confinantes com o Atlântico sejam integradas no respectivo território; a definição da fronteira com a Espanha só no século seguinte se verifica; mais tardia é, ainda, a delimitação das fronteiras terrestres Norte e Leste que, estando consumada no século XVIII, conhecerá, contudo, oscilações significativas até ao século XX.²

Quanto à monarquia espanhola, os passos decisivos serão dados no século XV, com a união de Castela e Aragão e a conquista de Granada, e, no século XVI, com a incorporação de Navarra.³

Retenhamos por agora estes factos. Mais à frente dir-se-á algo sobre o nível de integração espacial em Portugal, França e Espanha.

Na Idade Média, os limites do território português eram mais vagos do que hoje e o espaço fronteiriço era marcado pelos castelos que iam sendo edificados.⁴ No início do século XVI, Duarte Darmas desenhou, com rara beleza, essas fortalezas que, desde Caminha a Castro Marim, traçam uma linha contínua de defesa. Aonde não existiam acidentes naturais - cursos de água, serras - a separação era mais difícil de estabelecer. De Norte a Sul havia pontos de conflito que, por vezes, envolviam os magistrados locais, portugueses e castelhanos, disputando áreas de jurisdição ou, com mais frequência, as populações raianas, discutindo a posse de terras de pasto ou de cultivo. Por isso, no século XVI, a coroa fez um esforço de delimitação de fronteiras que marcavam espaços de

² Daniel Nordman e Jacques Revel - La Formation de l' Espace Français, in Jacques Revel (dir.) - *L' Espace Français*, Paris, Seuil, 1989, pp. 43-55.

³ Luis González Antón - El Territorio y Su Ordenación Político-Administrativa, in Miguel Artola (dir.) - *Enciclopedia de Historia de España*, tomo II, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 11-92. Ver também o tomo VI da mesma enciclopédia, contendo uma desenvolvida cronologia e uma boa coleção de mapas.

⁴ A respeito do conceito de fronteira na Idade Média ver o artigo de Rita Costa Gomes - Sobre as Fronteiras Medievais: A Beira, in *Revista de História Económica e Social*, n.º 21, 1987, pp. 57- 71.

exercício de soberania e eram, ao mesmo tempo, fonte de rendimento, através da cobrança de direitos alfandegários.⁵

No século XVIII, a Intendência Geral da Polícia, criada em 1760, coordenava a vigilância da fronteira a cargo dos juizes das terras. Vigilância que, em tempos de agitação, constituía uma preocupação dominante dos magistrados territoriais.

De qualquer modo, no início do século XIX a fronteira não era uma linha de separação absoluta. Por exemplo, em Trás-os-Montes, no couto constituído pelas povoações de Santiago, Meãos e Rubiães, uma das zonas em disputa três séculos antes, viviam galegos e portugueses; na região da Beira, a vila da Bouça, situada no país vizinho, era habitada por portugueses e, um pouco mais a Sul, os moradores de Malpica lavravam terras em Espanha; mais curioso, talvez, é o caso de Moura que, até 1893, partilhava a propriedade de um baldio com duas aldeias espanholas.⁶ Por outro lado, o regulamento geral de polícia de 1863 dispensava os habitantes da zona da fronteira da necessidade de apresentar passaporte e permitia-lhes que entrassem e saíssem livremente desde que fossem “conhecidos como andando em contínuo giro comercial”.(art. 2º)

Diversidade natural, diversidade humana

No interior do território português as condições naturais criam espaços diversos. Numa visão ampla do mosaico que esse território constitui, é possível estabelecer algumas distinções básicas, nomeadamente, entre o Norte e o Sul, ou o Portugal das terras montanhosas, que vêm morrer quase junto à costa, e o Portugal das terras baixas, das extensas planícies; o Portugal “mais atlântico, rico de águas, verdejante” e o Portugal “mais medi-

⁵ Joaquim Romero de Magalhães - O Enquadramento do Espaço Nacional, in idem (coord.) - *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 13-59, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. III.

⁶ Sobre Moura ver Albert Silbert - *Le Portugal Méditerranéen à la Fin de l' Ancien Régime*, 2ª ed., vol. II, Lisboa, INIC, 1978, p. 421; para os outros casos ver Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, Porto, 1979, pp. 114, 122 e 127.

terrâneo, ressequido por longos estios”. No Norte, o contraste entre o litoral e a zona interior, é outra diferença a não esquecer.⁷

A diversidade natural, que Orlando Ribeiro tão bem descreveu, reflectiu-se ao longo do tempo na economia, na estrutura social, no comportamento demográfico e no povoamento. Aquela diversidade, que quase se diria constitutiva, foi mesmo o quadro conceptual a partir do qual José Mattoso procurou pensar as origens de Portugal.⁸

Os contrastes Norte/ Sul e litoral/ interior, acima referidos, são bem visíveis no mapa n.º 1 que representa a densidade populacional por concelho em 1828.⁹ A separação entre as duas primeiras zonas faz-se, neste caso, pela linha do Tejo. Na metade Norte, a população concentra-se numa faixa litoral entre os rios Minho e Mondego, penetrando para o interior, ao longo dos principais cursos de água. É nesta região que se situam as mais altas densidades do país, como o segundo mapa mostra. A partir deste núcleo, os valores vão progressivamente diminuindo à medida que se caminha para leste. Em torno de Lisboa, a norte e a sul da foz do Tejo, desenha-se uma outra mancha de concelhos com elevadas densidades, que se tornaria mais visível ainda, se existissem dados demográficos sobre a capital.

Na metade Sul do país, na zona do Alentejo, a baixa densidade populacional ressalta com clareza, contrastando com o que sucede no Norte, funcionando a dicotomia litoral/ interior no sentido inverso ao que se referiu antes: a população adensa-se um pouco na área de Portalegre, no eixo Campo Maior-Elvas-Évora e na região de Beja. No litoral algarvio, por último, a densidade volta a aumentar.

Nos últimos cem anos a paisagem agro-florestal sofreu modificações profundas. De facto, só um terço da área do continente estava cultivado

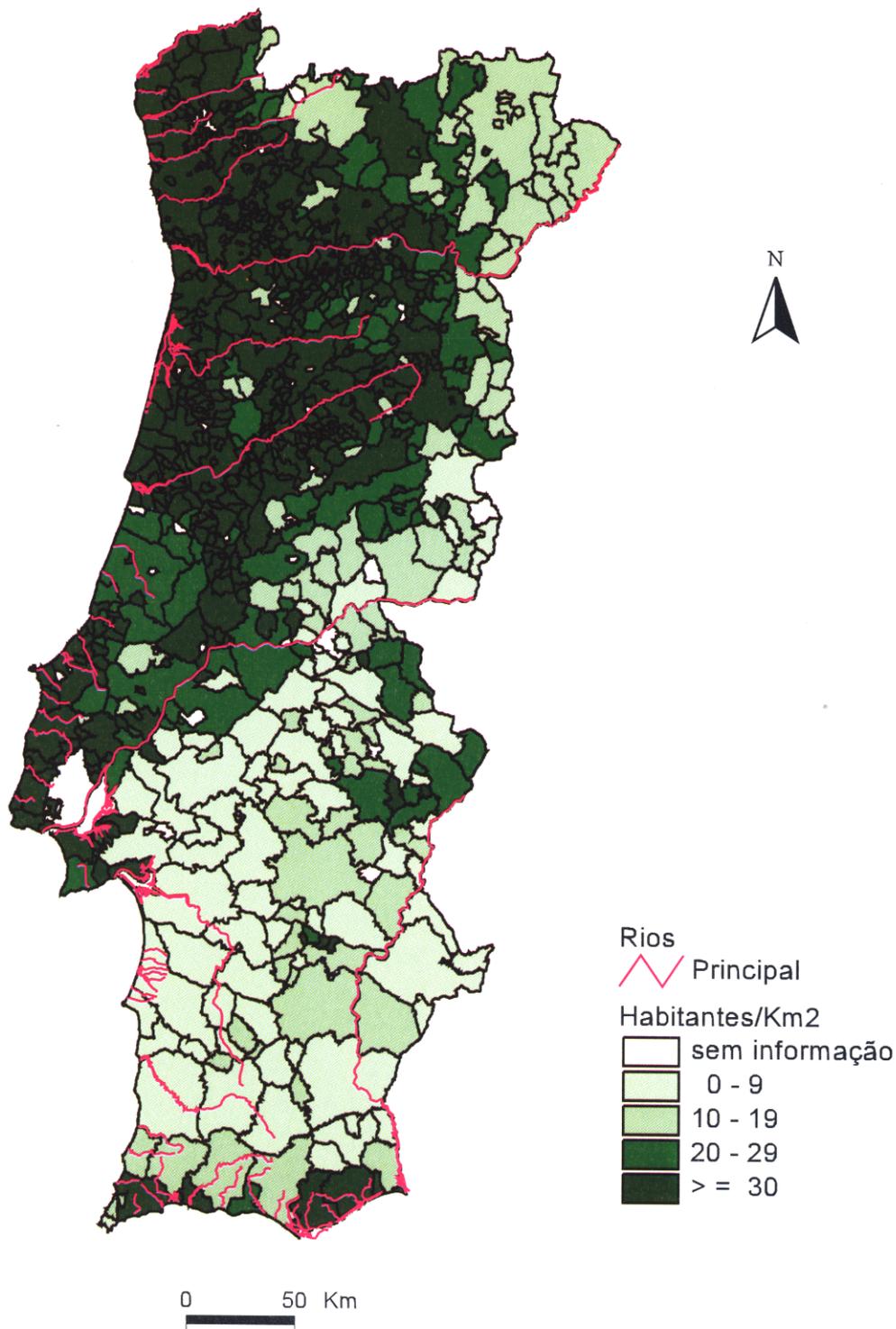
⁷ Orlando Ribeiro - *Portugal, O Mediterrâneo e o Atlântico*, 4ª ed., Lisboa, Sá da Costa, 1986. Citações retiradas da p. 131.

⁸ José Mattoso - *A Identificação de Um País*.

⁹ Apesar da qualidade dos dados do censo deste ano, comentada no anexo II, os resultados são interessantes e consistentes com outras informações disponíveis, reflectindo, ao fim e ao cabo, características estruturais do território. Calculámos a densidade populacional para 778 concelhos, uma vez que não há informação, em simultâneo, sobre área e população para os restantes 26. Lisboa e Porto figuram entre estes últimos. Não foram contabilizados 2,4% do total de indivíduos apurado pelo recenseamento de 1828 e 1,7% da área do continente.

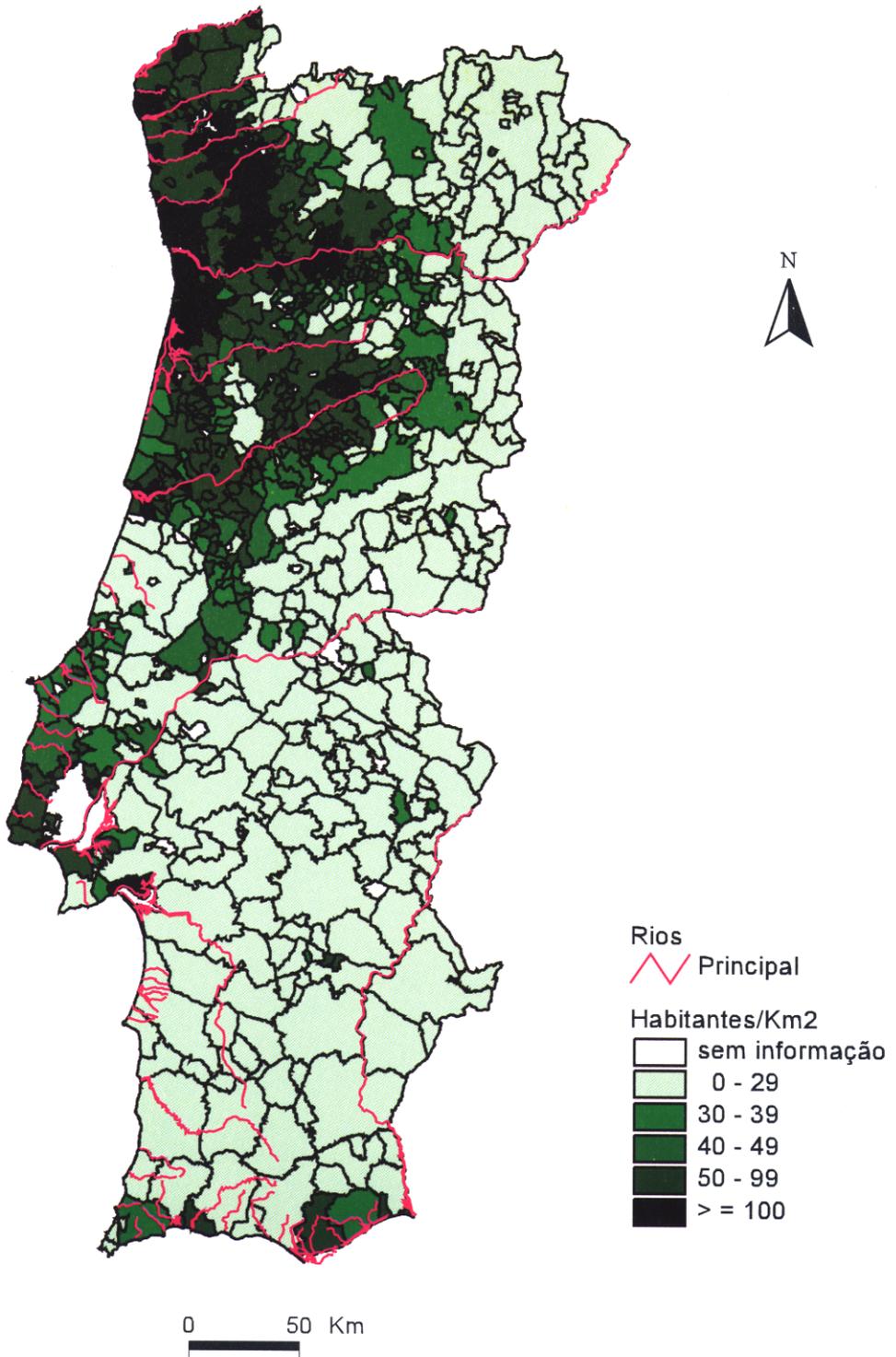
Densidade Populacional por Concelho 1

População de 1828 - Concelhos de 1826



Densidade Populacional por Concelho 2

População de 1828 - Concelhos de 1826



cerca de 1875.¹⁰ Como seria de esperar, a distribuição destas terras, que não sofreu modificações substanciais em relação à primeira metade do século XIX, correspondia às zonas acima assinaladas onde a população era mais densa: o litoral ao norte do Tejo, acompanhando para leste o curso dos rios; a sul do Tejo, concentração em torno dos centros de povoamento do interior que pareciam autênticas ilhas perdidas na vastidão da charneca alentejana. Uma última faixa de terras cultivadas distribuiu-se ao longo da costa do Algarve.¹¹

Da impressão causada pelo contraste entre um Alentejo fracamente povoado e quase por desbravar e um Minho densamente habitado e laboriosamente cultivado, vários escritores nos deram testemunho, do fim do século XVIII ao fim do século seguinte. Mas a necessidade de equilibrar o território, que Herculano já sentia, adquiriu, anos depois, na pena de Oliveira Martins, um carácter de urgência: é que este não entendia como é que um país onde a emigração tinha entretanto disparado não conseguia fixar essa população excedentária, em grande parte minhota, nas terras do Sul.¹²

Escrevia este autor: “No litoral do Norte temos uma lavoura quase hortícola, uma população densíssima, uma emigração abundante e capitais móveis a preços relativamente ínfimos; no litoral do Sul, no centro meridional e ao longo de toda a fronteira de Leste, vêem-se estepes como as da Rússia, desertos como o Sara e uma penúria de capitais com juros que também, já hoje, apenas são correntes fora da Europa. O vale oblíquo do Tejo pode dizer-se que divide o Portugal povoado do deserto, o Portugal culto do inculto; e a primeira necessidade da nossa economia interna é compensar estas duas metades, unificar estas duas partes, trasladar para as regiões deficientes aquilo que há nas opíparas: o homem, os capitais. É

¹⁰ Gerardo Augusto Pery - *Geografia e Estatística Geral de Portugal e Colónias*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1875, pp. 108-109 e Eugénio Castro Caldas - *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, Fundação Calouste Gulbenkian, 1978.

¹¹ Ver o mapa respectivo em *Relatório Acerca da Arborização Geral do Reino*, Lisboa, Tipografia da Academia Real das Ciências, 1868.

¹² António Henriques da Silveira - Racional discurso sobre a Agricultura e População da Província do Alentejo, in *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências de Lisboa*, Tomo I, Lisboa, 1789, pp. 50-51; Alexandre Herculano - Os Vínculos, in *Opúsculos*, tomo II, ed. crítica, Lisboa, Presença, 1983, p. 50 (1ª ed., 1856); Oliveira Martins - Projecto de Lei de Fomento Rural, in *Fomento Rural e Emigração*, Lisboa, Guimarães Editores, 1956. O projecto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1887.

realizar dentro das fronteiras do reino um movimento de translação que hoje se faz, sim, mas para fora do país.”¹³

Na actualidade as preocupações são outras e têm a ver com a concentração da população no litoral Norte. Ora, a comparação do mapa n.º 1 com cartas equivalentes para 1706 e 1991, que neste momento não pode ir além de considerações gerais, dada a diferença de qualidade dos dados e dos critérios de elaboração da cartografia, permite não só constatar, sem surpresa, o carácter estrutural dos contrastes Norte/ Sul, litoral/ interior, que, em última análise se detectam no período medieval, como lançar uma hipótese a desenvolver em investigações futuras de forma mais precisa: a litoralização da população é um fenómeno em marcha há vários séculos que se acentuou na época contemporânea.¹⁴

Um território mal conhecido

A representação mental que os nossos antepassados faziam do território tem de ser, necessariamente, diferente da que hoje possuímos. É que, instrumentos de conhecimento actualmente banais, ou não existiam até certa altura, ou tinham pouca difusão. Dispomos de uma carta de Portugal desde 1561 e outras foram depois sendo elaboradas. Mas um dos problemas que afectou a cartografia portuguesa até ao século XIX foi a escassez de oficinas onde efectuar a reprodução dos mapas, o que naturalmente dificultava a sua divulgação.¹⁵ É verdade que no século XVIII se assistiu à sua inclusão em livros, mas a circulação destes restringia-se à pequena elite cultural da época. De resto, “ possivelmente porque o acesso à boa Cartografia nacional era muito difícil, ou mesmo impossível, para o

¹³ Oliveira Martins - *Projecto de Lei de Fomento Rural*, pp. 22-23.

¹⁴ A carta de densidade populacional por concelho para 1706 deve-se a António Manuel Hespanha que a publicou originalmente em *As Vésperas de Leviathan*, vol. I, p. 109, da qual existem várias reproduções. A de 1991 pode ver-se em Luís Valente de Oliveira - *Regionalização*, Porto, Asa, 1996, p. 44.

¹⁵ Maria Fernanda Alegria e João Carlos Garcia - Aspectos da Evolução da Cartografia Portuguesa (Séculos XV a XIX), in Maria Helena Dias (coord.) - *Os Mapas em Portugal*, pp. 27-84.

grande público, manteve-se até tarde [fim primeira metade do século passado] o uso de fundos de mapa perfeitamente antiquados.”¹⁶

Só em 1865 se publicou o que pode ser considerado “o primeiro mapa geral moderno do País, construído com sólidas bases científicas”, a *Carta Geográfica de Portugal*, à escala de 1:500 000. Este mapa foi o culminar de um movimento de interesse pela cartografia do território do continente que remonta ao século XVIII. A fundação, em 1779, da Academia Real de Marinha e da Academia das Ciências constituiu, deste ponto de vista, um marco importante e foi seguida, em 1798, pela criação da Sociedade Real Marítima, Militar e Geográfica para o Desenho e Impressão das Cartas Hidrográficas, Geográficas e Militares. Os esforços desencadeados por estas instituições esmoreceram no começo do século XIX, tendo recebido um novo e decisivo estímulo com a criação do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria em 1852.¹⁷

O mesmo movimento intelectual que levou ao desenvolvimento da cartografia teve reflexos na produção de estatísticas sobre o território. Desde o final do século XVI que existem descrições do país e, no início do século XVIII, publica-se a importante *Corografia Portuguesa* do Padre Carvalho da Costa, seguida de outras obras do género.¹⁸ Nesta literatura, no entanto, o número é mais um objecto de curiosidade do que um instrumento de descrição capaz de permitir uma intervenção transformadora da realidade.¹⁹

A fundação da Academia das Ciências constitui, de novo, uma referência importante, pelo impulso dado à produção de *Memórias* sobre os mais diversos aspectos do Portugal da época. Em 1790, a própria coroa suscitou, através dos seus magistrados, uma grande recolha de dados sobre o país que, infelizmente, só em parte foi efectuada.²⁰ Alguns anos de-

¹⁶ Suzanne Daveau e Júlia Galego - Difusão e Ensino da Cartografia em Portugal, *ibidem*, pp. 87-123.

¹⁷ Maria Fernanda Alegria e João Carlos Garcia - *Aspectos da Evolução da Cartografia Portuguesa*, pp. 71-76.

¹⁸ Sobre as descrições mais antigas ver Joaquim Romero de Magalhães - *O Enquadramento do Espaço Nacional*, pp. 15-23.

¹⁹ Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, p. 29 e segs.

²⁰ Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Projectos Portugueses de Reorganização Territorial nos Finais do Antigo Regime*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1997, policopiado.

pois (1798) levou-se a cabo um recenseamento da população, por fogos, e em 1801, sob o impulso de D. Rodrigo de Sousa Coutinho, o mesmo que estivera por detrás da fundação da Sociedade Real Marítima, procedeu-se a um novo censo populacional. No entanto, já depois da Revolução Liberal, é frequente ouvirem-se queixas na Câmara dos Deputados, sobretudo por parte dos parlamentares envolvidos nos trabalhos de reorganização do território, motivadas pela falta de dados estatísticos.

Por outro lado, os portugueses viajavam pouco e faziam-no, essencialmente, na faixa litoral entre Lisboa e Porto ou na região do Minho, onde o trânsito era mais fácil. Em 1873 Eduardo Coelho reuniu em livro narrativas de três viagens que efectuara pelo país, originalmente publicadas na imprensa periódica. Na primeira jornada, saiu de Lisboa de comboio em direcção à Mealhada. Aí apanhou a diligência que, pela estrada do Luso, Santa Comba Dão e Mangualde, o levou até Viseu. Comenta o autor: “Foi pelo interior da Beira Alta a minha primeira excursão, por uns sítios na máxima parte só falados em tempos de revolução ou de eleições, pouco frequentados pelos *touristes* e pouco tratados nas revistas literárias e nos romances, embora povoados de assuntos.” A descrição da segunda viagem, de Lisboa à Covilhã, que alcançou um enorme sucesso, tem mesmo o sabor de uma aventura por terras algo exóticas e pouco conhecidas.²¹

Nada disto surpreende se pensarmos que os transportes em Portugal eram tradicionalmente maus. Até à segunda metade do século XIX, foi pequeno o investimento realizado nas estradas e os rios, com excepção do Douro, do Mondego e do Tejo, só eram navegáveis em pequenas distâncias para além da foz. Em consequência, o interior a norte do Tejo, isolado pelas montanhas, era uma zona de difícil acesso e assim permanecerá até ao final do século passado. O litoral, por seu lado, era beneficiado pelo relevo e pela existência de portos, entre os quais existia uma importante navegação de cabotagem.²²

Em qualquer caso, as deslocações eram lentas. Em 1798, depois da abertura da nova estrada Lisboa-Coimbra, um dos poucos melhoramentos

²¹ Eduardo Coelho - *Passeios na Província*, Lisboa, Tipografia Universal, 1873.

²² Artur Teodoro de Matos - *Transportes e Comunicações em Portugal, Açores e Madeira (1750-1850)*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1980 e David Justino - *A Formação do Espaço Económico Nacional*, Lisboa, Vega, 1988-1989.

da época, criou-se a primeira carreira de transportes terrestres em Portugal: as modernas diligências saíam da capital às 5 da manhã e chegavam ao seu destino às 18 horas do dia seguinte, depois dos passageiros pernoitarem no caminho. Anos mais tarde, em 1821, foi introduzida a navegação a vapor, a grande inovação nos transportes em Portugal antes do caminho de ferro. Na carreira regular estabelecida entre as duas principais cidades do país, a viagem levava entre 17 a 20 horas, mas podia chegar às 33 horas de duração.²³

Percepção da diversidade, ausência de poderes regionais

Os testemunhos da noção que os portugueses tinham da diversidade do território são antigos. A primeira referência a grandes regiões surge no testamento do rei D. Dinis, em 1299: o monarca alude aí ao Antre Douro e Minho (que incluiria a zona que hoje designamos por Trás-os-Montes), ao Antre Douro e Mondego (que corresponderia à área litoral, em torno de Coimbra), à Beira (zona da Guarda), à Estremadura (em torno a Santarém e Lisboa), e, finalmente, ao Antre Tejo e Odiana e Moura e Serpa (compreendendo todo o Alentejo, mas marcando a distinção das áreas aquém e além Guadiana). O Algarve não é referido, constando, no entanto, do título do rei como um reino.²⁴

No século XIV, os espaços regionais transformam-se mesmo em circunscrições administrativas, as comarcas, sob a autoridade de um funcionário régio, o corregedor. Existiam então, as seguintes: Entre-Douro-e-Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve.²⁵

No século XVI estes territórios perdem a sua função administrativa, sendo substituídos, como adiante veremos, pelas novas comarcas, de ex-

²³ Artur Teodoro de Matos - *Transportes e Comunicações em Portugal*, pp. 379 e 453.

²⁴ José António Santos - *Regionalização. Processo Histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 26 e José Mattoso - *A Identificação de Um País*, vol. II, p. 190.

²⁵ A. H. de Oliveira Marques - *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, Lisboa, Presença, 1986, pp. 295-297.

tensão muito mais reduzida e em maior número do que as anteriores. As unidades primitivas passam, então, a ser designadas por províncias, às quais, desde meados do século XVII e até à Revolução Liberal, corresponderá, somente, um governo militar.²⁶

Paralelamente, a ideia de província persistirá como um conceito essencial na descrição do território. A Constituição de 1822 refere-se à aquelas mesmas seis províncias, ao enumerar as partes do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves no continente europeu.

A cada província atribuíam os geógrafos e corógrafos as suas características específicas, que distinguiam também os portugueses nascidos em cada uma.²⁷ No entanto, esta consciência da diversidade não se traduziu na existência de regiões dotadas de uma forte identidade própria. O estudo da discussão sobre a reorganização do território no final do século XVIII confirma esta ideia: nem os magistrados, nem as câmaras que intervieram neste processo deixaram transparecer projectos de tipo regionalista. A única zona onde poderá ter existido uma certa consciência da sua unidade terá sido o Algarve.²⁸

Por outro lado, se a separação das províncias se fazia por referência aos rios e serras, estes não constituíam fronteiras naturais delimitadoras de espaços cuja identidade fosse legitimada através do recurso à natureza. Nem a serra do Marão, nem o Mondego, nem o Tejo assumiram tal papel no fim do século XVIII. Os acidentes geográficos eram encarados, simplesmente, como obstáculos à circulação das pessoas que, uma vez definidos como limites, dariam lugar a circunscrições mais facilmente percorri-veis.²⁹

Finalmente, na Época Moderna não existiam regiões com órgãos próprios de poder, situados num plano intermédio entre o poder central e os poderes locais, que constituíssem uma emanação da sociedade desses territórios, como trabalhos recentes têm sublinhado.³⁰

²⁶ José António Santos - *Regionalização*.

²⁷ Ana Cristina Nogueira da Silva e António Manuel Hespanha - A Identidade Portuguesa, in *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 26-28, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. IV.

²⁸ Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial*, pp. 210, 252 e 326.

²⁹ Ana Cristina Nogueira da Silva, *ibidem*, pp. 164, 195-198.

³⁰ Maria Alexandre Lousada - *As Divisões Administrativas em Portugal, do Antigo Regime ao Liberalismo*, Universidade de Leon, 1991; Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais*

TERRITÓRIO E PODER

A ausência de fortes identidades e de poderes regionais poderá ser explicada pelo processo de formação do reino que, expandindo-se a partir de um núcleo inicial, rapidamente atingiu os seus limites territoriais. Mas se os contrastes naturais e humanos entre o Norte e o Sul eram nessa altura tão pronunciados, porque é que não se constituíram duas nações, interroga-se José Mattoso? Porque os factores de integração foram mais fortes. Entre estes factores indiquem-se “ as transferências da população que trazem do Norte os excedentes populacionais e os distribuem pelo Centro e Sul [contribuindo para a unificação da língua], o desenvolvimento económico e tecnológico, que uniformiza a civilização material e desenvolve as trocas a partir das cidades, a formação de uma classe dominante nacional comum às diversas regiões e a edificação de um Estado único personificado no rei.”³¹

Do ponto de vista da integração espacial, a situação de Portugal contrastava com a de França ou com a de Espanha. No primeiro caso, as 61 províncias, territórios progressivamente incluídos no domínio real, possuíam instituições representativas, os Estados Provinciais, compostos por deputados do clero, da nobreza e das cidades, dotados de amplos poderes, nos séculos XIV e XV. A reunião periódica destes órgãos foi regredindo com o tempo, mas manteve-se em várias regiões no século XVIII. Além disso, “ as províncias, mesmo quando os seus Estados já não eram convocados regularmente, conservavam a sua personalidade moral e o seu ser jurídico. Elas continuavam a formar corpos. Elas podiam pedir ao rei para reunir as gentes dos seus três estados para um assunto determinado. A prática manteve-se em todas as províncias para os assuntos importantes, quando estava em causa o bem do serviço do rei, o bem dos seus súbditos e o bem da província.”³²

Quanto à Espanha, no século XV, a união das coroas de Castela e Aragão é meramente política e não jurídica e a incorporação de Navarra é feita a título de reino separado. Em qualquer dos casos, mantiveram-se fronteiras internas, instituições de governo e regimes jurídicos próprios. Só

no Antigo Regime, in César Oliveira (dir.) - *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 113-118.

³¹ José Mattoso - *A Identificação de Um País*, vol. II, p. 13 e 178 e segs.

³² Roland Mousnier - *Les Institutions de la France sous la Monarchie Absolue*, Tomo I, Paris, PUF, 1974, p. 470 e segs.

no século XVIII desapareceram as Cortes privativas de Aragão (que estava longe de constituir um território uniforme), mas, neste novo passo de integração da monarquia espanhola, os Bourbons transigiram com a manutenção de alguns particularismos: manteve-se o direito civil próprio, um sistema fiscal diferente e até moedas distintas. Quanto a Navarra, só em 1841 foram extintos os seus órgãos de governo, nomeadamente as Cortes, e os seus privilégios em matéria fiscal e de recrutamento militar. Mais arrasado foi o processo de integração das províncias bascas que, unicamente, em 1877 perderam os seus foros, que se traduziam, então, em privilégios semelhantes aos que existiram em Navarra até 1841. Mas o sistema financeiro local continuou, ainda assim, a ser diferente.³³

A especificidade institucional portuguesa era um facto já destacado em pleno século passado. Dizia Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, referindo-se ao período da monarquia absoluta e utilizando o conceito de distrito como sinónimo de região (pois, como veremos, na acepção actual da palavra os distritos não existiram antes da Revolução Liberal): “ Não houve porém entre nós a vida provincial ou distrital, caracterizada, como a concelhia ou municipal, por uma administração própria. Não tivemos nenhuma junta geral deliberativa, ou sequer meramente consultiva, ao lado do delegado do poder central no distrito, para representar os interesses dos povos na gerência provincial e harmonizar esses interesses com os dos municípios. Destruídos os privilégios da nobreza e do clero, ficou o poder real em presença do município isolado que, nestas condições, não podia deixar de ser absorvido.” Ávila expressava aqui a opinião corrente no século passado sobre a vida municipal no Antigo Regime, muito diferente da que se tem hoje, como se verá adiante. Mas é interessante verificar que possuía uma consciência clara da inexistência de poderes regionais.³⁴

A configuração das províncias

A tradução espacial das províncias, sobretudo da Beira, Estremadura e Alentejo, variou consideravelmente. Isto é especialmente verdade a

³³ Luis González Antón - *El Territorio y Su Ordenación Politico-Administrativa*.

³⁴ Joaquim Tomás Lobo D'Ávila - *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874, p. 90.



respeito da Estremadura, cujas alterações afectaram de forma significativa as regiões confinantes. De facto, se aquela província, desde o século XV até meados da centúria seguinte, se estendia por uma faixa litoral que ia do Tejo ao Douro, a partir de então reduziu-se substancialmente a norte e, em compensação, alargou-se seriamente pela margem sul do Tejo. É essa configuração que mantém no início do século XIX, como se pode ver no mapa 3 onde estão representadas as províncias em 1826.³⁵

A identificação dos territórios das províncias, como se disse, podia ser feita por referência aos acidentes naturais que as delimitavam, os quais acabaram por ficar incorporados nos nomes de algumas, mas podia também ter em conta as unidades administrativas que as compunham. Por vezes usavam-se até os dois sistemas conceptuais em conjunto, com pouca precisão. Sirva de exemplo a introdução à descrição da Estremadura pelo P. Carvalho da Costa. Diz ele: “ A Salubérrima Província da Estremadura (cujo nome lhe deu o seu lugar, pois é o extremo de toda a Lusitânia, cuja maior linha ao Norte da foz do Tejo chega à do Mondego, que a separa com o rio Zêzere da Província da Beira, como o Tejo da do Alentejo) tem trinta e nove léguas de comprido e dezoito de largo. Confina pela parte do Ocidente com o mar Atlântico, pela do Oriente e Norte com a Província da Beira e pela parte do Sul com a do Alentejo. Divide-se em sete Comarcas que são a de Torres Vedras, Alenquer, Leiria, Tomar, Santarém, Setúbal e Lisboa, as quais descreveremos nos seguintes Tratados [...]”³⁶

Carvalho da Costa não parecia nada incomodado com o facto da correição de Setúbal ser a sul do rio Tejo, para além, portanto, do limite natural por ele próprio assinalado. Assim como não parece estranhar, quando descreve a Beira, que nos concelhos de Eixo, Paus, Ós da Ribeira e Vilarinho do Bairro entre em correição o ouvidor de Barcelos, ou seja, que aquelas terras pertençam à comarca de Barcelos, que, por sua vez, fazia parte da província do Minho.³⁷ É esta circunstância, no entanto, que explica que no mapa 3 haja encravamentos do Minho na Beira. Facto seme-

³⁵ Para épocas antecedentes ver a respectiva cartografia em José António Santos - *Regionalização*. No mapa 3, como nos restantes, as manchas brancas correspondem às zonas da carta actual para as quais não foi encontrada equivalência no passado.

³⁶ *Corografia Portuguesa e Descrição Topográfica do Famoso Reyno de Portugal*, tomo III, Lisboa, 1712.

³⁷ *Ibidem*, tomo II, Lisboa, 1708.

lhante explica a existência de um pedaço do Alentejo em pleno Algarve. Neste caso trata-se do concelho de Alcoutim que, por se encontrar sob a jurisdição da Casa do Infantado, estava integrado na comarca de Beja (pertencente à quela Casa), província do Alentejo.

No fim do século XVIII, o corregedor de Tavira achava que na demarcação das comarcas se devia contemplar as províncias separadamente “sem que parte alguma de uma fique metida em outra.”³⁸ É um sinal de que a mentalidade estava a mudar. Não admira que, mais tarde ainda, Pinho Leal se referisse ao enclave minhoto acima mencionado nos seguintes termos: “Antes de 1834 era Eixo cabeça de um juízo de fora, ao qual pertenciam as vilas anexas de Paus, Ós da Ribeira e Vilarinho do Bairro, da comarca de Barcelos. A razão de tão disparatada divisão territorial era porque todas estas terras pertenciam a um só senhorio, a casa de Bragança.”³⁹

Ao fim e ao cabo, a definição das províncias com base na enumeração das comarcas fazia com que os próprios territórios provinciais se tornassem descontínuos e fossem afectados pelas características peculiares da organização administrativa.

A divisão administrativa

A divisão administrativa que chega até ao começo do século XIX, por um lado, é o resultado da sobreposição de circunscrições com uma existência multissecular, criadas com motivações diferentes e em momentos diferentes; por outro lado, aquela divisão é a tradução espacial do sistema político do Antigo Regime.⁴⁰

³⁸ Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial*. p. 252.

³⁹ Augusto Barbosa Pinho Leal e Pedro Augusto Ferreira - *Portugal Antigo e Moderno*, vol. III, Lisboa, 1874. De facto, desde 1429, aquelas quatro terras surgem no património dos Duques de Bragança (Mafalda Soares da Cunha - *Linhagem, Parentesco e Poder. A Casa de Bragança (1384-1483)*, Lisboa, Fundação da Casa de Bragança, 1990, pp. 36-37 e 98).

⁴⁰ Sobre o poder no Portugal de Antigo Regime ver António Manuel Hespanha - *Poder e Instituições no Antigo Regime. Guia de Estudo*, Lisboa, Cosmos, 1992. Ver ainda as bibliografias que acompanham os dois trabalhos de síntese de Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Concelhos e as Comunidades*, in António Manuel Hespanha (coord.) - *O Antigo Regime (1620-1807)*,

Este tinha por base uma concepção orgânica da sociedade, onde o poder era naturalmente partilhado entre os diversos corpos ou órgãos. A cabeça (a coroa), sem deixar de afirmar a sua supremacia, respeitava a autonomia das partes, fossem elas o clero, a nobreza ou os concelhos, e assumia a função de manutenção da harmonia global. É certo que, na segunda metade do século XVIII, com o Pombalismo, a situação se altera, impondo-se a ideia do caráter ilimitado e absoluto do poder régio. A unidade da soberania começa, então, a ter efeitos práticos, o mais importante dos quais será a redução dos poderes jurisdicionais dos donatários verificada em 1790.⁴¹ Mas as antigas unidades espaciais mantiveram-se apesar de tudo.

A sobreposição de circunscrições historicamente distintas, a sua relação com o sistema pluralista de poder e o deficiente conhecimento do território explicam a ausência de racionalidade da divisão administrativa do final do Antigo Regime.

Por esta altura, o espaço do continente encontrava-se dividido, em três circunscrições básicas: comarcas, provedorias e concelhos.

Comarcas e provedorias

À origem das comarcas já antes nos referimos. Vimos que no início do século XIV existiam seis divisões deste tipo, abrangendo vastas áreas, e que no século XVI, mais precisamente, no reinado de D. João III, no âmbito de uma profunda reorganização territorial, a designação de comarca passara a ser aplicada às novas e mais pequenas circunscrições em que o território das anteriores se fragmentara. Em 1541 existiam 28 comarcas; em

Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 303-331, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. IV e *Os Poderes Locais no Antigo Regime*.

⁴¹ António Manuel Hespanha em vários dos seus trabalhos tem insistido na ideia da alteridade do sistema político do Antigo Regime. Ver *As Vésperas de Leviathan*; A Revolução e os Mecanismos do Poder, in António Reis (dir.) - *Portugal Contemporâneo*, vol. I, Lisboa, Alfa, 1990, pp. 107-136; *Poder e Instituições no Antigo Regime*; idem (coord.) - *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. IV.

1640 o seu número tinha aumentado para 32; em 1801 eram 44 e, em 1826, 45.⁴²

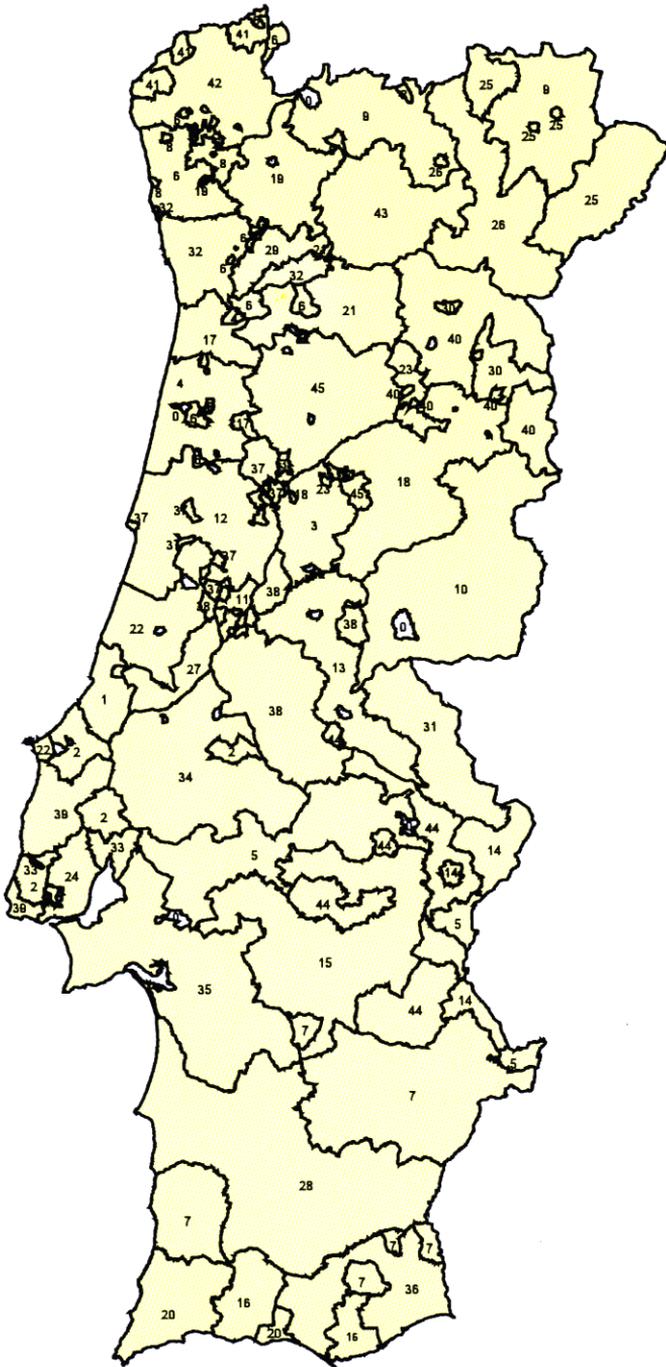
No século XVI, a comarca era o espaço de jurisdição do corregedor, um magistrado nomeado pela coroa, seu principal representante no território. Os corregedores acumulavam, como era característico da administração do Antigo Regime, importantes funções judiciais e administrativas: julgavam as causas em segunda instância, estavam encarregados do policiamento e fiscalizavam a acção das câmaras. Controlavam, ainda, o processo de eleição dos magistrados municipais.⁴³

Um século volvido, como se disse, a coroa criara novas circunscrições, aumentando, ainda, o seu número no século XVIII. Ora, a esmagadora maioria destas unidades recém-constituídas, equivalentes às comarcas, reunia concelhos dos donatários e à sua frente estava não um corregedor, mas um ouvidor, nomeado pelos senhores, desempenhando funções idênticas aos magistrados da coroa. Esta situação manteve-se até 1790, altura em que as ouvidorias foram extintas e transformadas em comarcas. Ainda assim, no final do Antigo Regime os donatários de maior importância (Casa de Bragança, Casa das Rainhas e Casa do Infantado) nomeavam os corregedores que superintendiam nas suas terras.

O mapa de comarcas de 1826 (n.º 4) poucas diferenças tem em relação ao que Fernando Onório e António Eanes produziram. Os seus traços característicos são o grande número de circunscrições, a desigualdade em termos de área e, sobretudo, a descontinuidade territorial das unidades administrativas.

⁴² 1541: João José Alves Dias - *Gentes e Espaços*, vol I, p. 238; 1640: António Manuel Hespanha - *As Vésperas de Leviathan*, vol. I, pp. 137-141; 1801: Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, p. 10 e segs.; 1826: contagem nossa. Ver, ainda, em Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 86-87, a compilação das cartas produzidas por João José Alves Dias, António Manuel Hespanha e Fernando Onório e António Eanes.

⁴³ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 85-88 e Luís Vidigal - *O Municipalismo em Portugal no Século XVIII*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989, p. 41.



0 50 Km



TERRITÓRIO E PODER

Quadro I - Comarcas de 1826

Código	Comarca	Indivíduos	Area (Km2)	Densid. pop.	N.º de territórios
1	Alcobaça	20 026	573,01	34,95	1
2	Alenquer	41 499	1 133,06	36,63	4
3	Arganil	41 699	1 145,53	36,4	2
4	Aveiro	102 148	1 497,17	68,23	2
5	Avis	22 520	3 203,72	7,03	3
6	Barcelos	135 398	1 527,14	88,66	14
7	Beja	53 740	5 466,36	9,83	6
8	Braga	53 099	342,28	155,13	8
9	Bragança	86 446	4 027,96	21,46	2
10	Castelo Branco	62 213	4 533,08	13,72	1
11	Chão de Couce	5 243	124,77	42,02	1
12	Coimbra	153 060	2 580,96	59,3	3
13	Crato	30 812	1 969,27	15,65	1
14	Elvas	25 323	1 325,06	19,11	3
15	Évora	46 727	4 276,03	10,93	1
16	Faro	42 624	1 176,17	36,24	2
17	Feira	77 497	785,41	98,67	2
18	Guarda	110 224	3 096,01	35,6	3
19	Guimarães	132 833	1 494,98	88,85	2
20	Lagos	30 004	1 437,96	20,87	2
21	Lamego	101 503	1 629,96	62,27	2
22	Leiria	43 993	1 445,2	30,44	2
23	Linhares	18 779	448,82	41,84	3
24	Lisboa	45 566	545,73	83,5	1
25	Miranda	30 408	2 045,14	14,87	4
26	Moncorvo	54 283	2 516,45	21,57	2
27	Ourém	18 489	636,31	29,06	1
28	Ourique	48 492	6 282,14	7,72	1
29	Penafiel	58 812	541,18	108,67	1
30	Pinhel	12 302	579,11	21,24	2
31	Portalegre	30 971	1 721,25	17,99	1
32	Porto	176 266	1 340,46	131,5	3
33	Ribatejo	12 928	283,76	45,56	2
34	Santarém	73 481	3 399,57	21,61	1
35	Setúbal	65 897	4 104,38	16,06	1
36	Tavira	33 348	1 897,46	17,58	2
37	Tentúgal	24 588	625,39	39,32	11
38	Tomar	76 084	2 715,83	28,02	5
39	Torres Vedras	52 972	1 056,69	50,13	3
40	Trancoso	69 824	2 842,95	24,56	5
41	Valença	34 597	413,22	83,73	3
42	Viana	129 679	1 866,13	69,49	1
43	Vila Real	98 376	2 187,26	44,98	2
44	Vila Viçosa	32 905	2 670,3	12,32	5
45	Viseu	159 502	2 756,78	57,86	3
Total		2 777 180	88 267,4		130

Nota: á rea para a qual não se encontrou correspondência nas antigas comarcas: 474,82 Km2, correspondendo a 0,54% da superfície total do continente e a 26 territórios.

Não inclui os habitantes das paróquias urbanas do Porto e de Lisboa (ver anexo II).

De facto, a par de comarcas de grande dimensão, encontramos outras de tamanho reduzido: Ourique com os seus 6282,14 km² representa o extremo superior e Chão de Couce, com 124,77 Km², a comarca mais pequena (ver quadro I). A variação do número de habitantes é igualmente marcada. Mas o traço mais singular deste mapa, já sublinhado por Nuno Gonçalo Monteiro⁴⁴, parece-nos ser a grande quantidade de encravamentos, que confere à carta um recorte deveras irregular: só 13 comarcas possuem um espaço contínuo, enquanto 9 estão fragmentadas em 4 ou mais territórios.

O mapa das comarcas do século XVI já possuía encravamentos e eles são também visíveis na carta do século XVII. Mas, em 1826, o seu número é muito superior. Significa isto que a irracionalidade do mapa se agravou como resultado da consagração do poder dos donatários, através da criação das ouvidorias/ comarcas.

Alguns exemplos ilustram bem esta evolução: o número máximo de territórios é atingido por Barcelos, uma comarca da Casa de Bragança, repartida por 14 áreas distintas (mapa n.º 5); em segundo lugar vem Tentúgal, com 11 territórios pertencentes à Casa de Cadaval (mapa n.º 6); logo após, Braga, reunindo terras da Sé, distribuídas por 8 áreas (mapa n.º 5). Vale a pena ainda indicar o caso de Beja, da Casa do Infantado (mapa n.º 4). Os efeitos da configuração desta comarca e da de Barcelos sobre o desenho das províncias ficaram bem à vista na carta respectiva.

A dimensão exagerada de algumas comarcas e a irregularidade do seu traçado constituíam importantes obstáculos à acção dos corregedores. Acção que era ainda mais difícil enquanto existiram ouvidorias, onde, em certos casos, os corregedores não podiam entrar. A existência de áreas de jurisdição distintas e encravadas dava origem a conflitos entre magistrados e permitia a fuga à justiça dos criminosos.⁴⁵

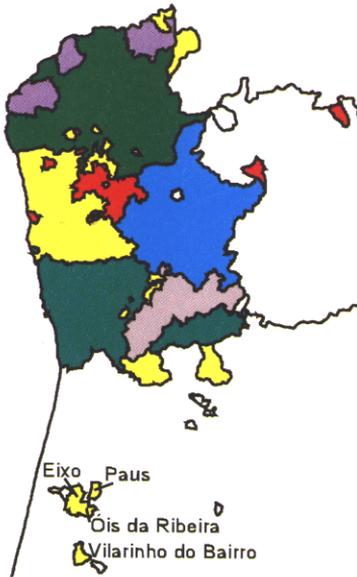
No final do século XVIII esta situação é denunciada pelo corregedor de Trancoso, nos seguintes termos: “ No interior desta comarca existem várias terras de donatários que a fazem irregular, de que não só resultam incómodos aos seus habitantes para recorrerem às suas capitais dispersas, e situadas distantes léguas, sendo-lhe necessário transitarem nas suas jorna-

⁴⁴ *Os Concelhos e as Comunidades*, pp. 313-315.

⁴⁵ Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial do Estado Moderno*. p. 245.

Comarcas de Barcelos e Braga - 1826

5

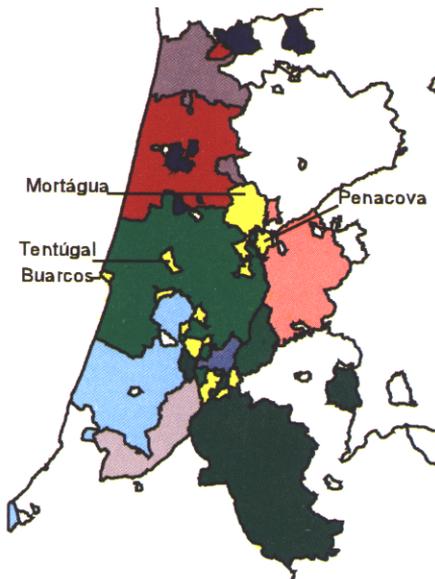


- Comarcas 1826
- BARCELOS
 - BRAGA
 - GUIMARÃES
 - PENAFIEL
 - PORTO
 - VALENÇA
 - VIANA

0 50 Km

Comarca de Tentúgal - 1826

6



- Comarcas 1826
- ARGANIL
 - AVEIRO
 - BARCELOS
 - CHÃO DE COUCE
 - COIMBRA
 - FEIRA
 - LEIRIA
 - OURÉM
 - TENTÚGAL
 - TOMAR

0 50 Km

das por terras dela. Mas juntamente servem aquelas mesmas terras de verdadeiras madrastras à boa administração de justiça, que se deve praticar para com os criminosos e facinorosos desta comarca. Porque refugiados neles [sic] se alentam para novos delitos fazendo dificultoso o justo castigo.”⁴⁶

Além do mais, como afirma o corregedor de Trancoso, a dispersão geográfica dos territórios das comarcas era prejudicial aos povos, que se viam obrigados a grandes deslocções nos julgamentos dos seus recursos perante os tribunais de segunda instância. Por este motivo, em 1821, os habitantes de Buarcos, Penacova e Mortágua protestaram contra a dependência em que se encontravam da vila de Tentúgal, sede da comarca a que aqueles lugares pertenciam (mapa n.º 6).⁴⁷

No século XVI os corregedores também exerciam tarefas ligadas à administração financeira da coroa. No entanto, durante esta centúria essas funções passaram para a alçada dos provedores, magistrados régios que supervisionavam a cobrança dos impostos e as finanças dos municípios, hospitais e misericórdias.⁴⁸ As provedorias eram os espaços sob a responsabilidade destes magistrados. O número de provedorias existentes em 1811 é significativamente menor do que o das comarcas (mapa n.º 7 e quadro II). As disparidades de área também são evidentes neste caso: a pequena provedoria de Braga contrasta com a enorme provedoria de Évora. Mas a proporção de circunscrições com um espaço contínuo é grande. Contudo, o mapa não deixa de ser marcado pelos encravamentos. Além do mais, não havia correspondência entre o território das provedorias e o das comarcas.⁴⁹

⁴⁶ Ana Cristina Nogueira da Silva, *ibidem*, p. 246.

⁴⁷ José Manuel Tengarrinha - *Movimentos Populares Agrários em Portugal*, vol. II, Mem Martins, Europa-América, 1994, p. 183. Ver exemplos de queixas semelhantes em Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial*. p. 245 e ss.

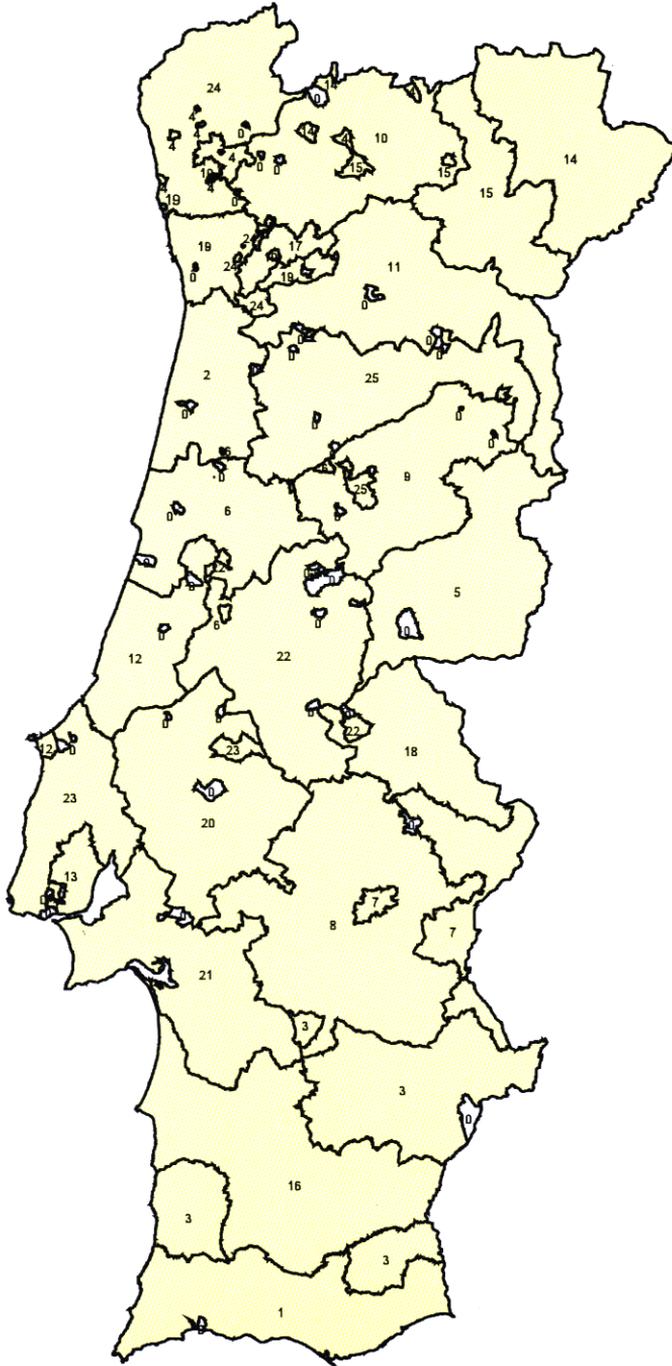
⁴⁸ João José Alves Dias - *Gentes e Espaços*, vol. I, pp. 209-210 e Joaquim Romero de Magalhães - Os Concelhos in idem (coord.) - *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, p. 178, col. José Mattoso (dir.) - *História de Portugal*, vol. III.

⁴⁹ O mapa de provedorias foi elaborado com base no de concelhos de 1826 e nos dados do *Mappa Alfabético das Povoações de Portugal, que Tem Juiz de Primeira Instância [...]*, Lisboa, Impressão Régia, 1811.

Quadro II
Provedorias de 1811

Código	Provedoria	Área (Km2)	N.º de territórios
1	Algarve	4110,61	1
2	Aveiro	2375,11	1
3	Beja	5912,13	4
4	Braga	342,28	8
5	Castelo Branco	4533,08	1
6	Coimbra	2999,54	4
7	Elvas	2247,36	2
8	Évora	7374,78	1
9	Guarda	3769,27	1
10	Guimarães	4122,87	3
11	Lamego	4935,62	2
12	Leiria	2295,38	2
13	Lisboa	521,85	1
14	Miranda	4235,99	3
15	Moncorvo	3001,39	3
16	Ourique	6282,14	1
17	Penafiel	523,32	1
18	Portalegre	2611,94	1
19	Porto	1326,97	3
20	Santarém	4720,07	1
21	Setúbal	4104,38	1
22	Tomar	4964,69	4
23	Torres Vedras	2473,51	2
24	Viana	3598,39	5
25	Viseu	4391,07	2
Total		87773,74	58

Nota: área para a qual não se encontrou correspondência nas provedorias: 968,48 Km2, correspondendo a 1 % da superfície total do continente e a 45 territórios.



0 50 Km

Concelhos

Abaixo das comarcas e provedorias encontramos os concelhos. A origem destes é objecto de discussão entre os historiadores. Defendem alguns que os concelhos portugueses estariam relacionados com o município romano; sugerem outros que os seus antecedentes se deveriam encontrar no período visigótico e outros, ainda, nas comunidades rurais pré-estabelecidas, cuja organização as futuras cartas de foral consagrariam.

Embora os forais mais antigos sejam anteriores à fundação do reino, foram os monarcas portugueses os responsáveis pela multiplicação do número de concelhos, unidades que criaram com o fim de povoar o território, com propósitos militares, fiscais e também como forma de contrabalançar o poder dos senhores. Mas estes últimos não deixaram igualmente de conceder alguns forais de modo a atrair gentes para as suas terras. De qualquer maneira, no século XIV, os concelhos, entendidos como espaços dotados de formas de autogoverno, distintos dos senhorios, não cobriam a totalidade do território português.⁵⁰

No final da Idade Média e início da Época Moderna verificaram-se dois factos relevantes e interligados: por um lado, a progressiva confusão entre senhorio e município e, por outro, uma relativa uniformização das normas jurídicas por que se regia este último.⁵¹ A uniformização resultou da legislação publicada desde o século XIV, nomeadamente a ordenação dos pelouros de 1391, que regulava a forma de eleição das câmaras, legislação que foi depois recolhida e adaptada nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Decisiva foi, ainda, a revisão das antigas cartas de foral, no século XVI, que deu origem aos chamados Forais Novos. Contudo, estes não só uniformizavam direitos consignados nos forais antigos, pagos ao Rei e aos senhores, como reconheciam direitos devidos a estes últimos que não estavam baseados em carta de foral.

⁵⁰ José Mattoso - *Identificação de um País*, vol. I, p. 289 e segs.; Maria Helena da Cruz Coelho - Os Concelhos in Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís Carvalho Homem (coord.) - *Portugal em Definição de Fronteiras (1096-1325)*, Lisboa, Presença, 1996, pp. 554-584 e A. H. de Oliveira Marques - *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, p. 315.

⁵¹ Sobre estes aspectos ver Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 31-32.

Esta circunstância e a doação régia de concelhos aos senhores, entretanto verificada, contribuiu para a sobreposição parcial entre senhorio e município que persistirá até à Revolução Liberal. De facto, nesta altura os poderes senhoriais traduziam-se no direito de confirmação da eleição dos juizes e vereações e/ ou no recebimento de direitos fundiários e fiscais consignados nas cartas de foral.

Em resultado da evolução esboçada, a partir do século XVI podemos falar da existência de uma malha de concelhos, sob denominações diversas, é certo, com um estatuto relativamente uniforme, abrangendo agora o conjunto do território continental. Esta característica distingue Portugal da França e da Espanha, países onde a diversidade das instituições de governo local era muito grande.⁵²

Segundo cálculos recentes, em 1532 havia 762 concelhos⁵³, número que, desde esta altura, foi variando em resultado de algumas extinções, mas sobretudo de criações.⁵⁴ Três séculos mais tarde, em razão da elevada quantidade de circunscrições, do escasso conhecimento do território e dos objectivos que presidiram à elaboração das várias fontes, é difícil estabelecer com precisão o total de municípios existentes: Fernando de Sousa, com base no recenseamento de 1801, contabilizou 841; Nuno Gonçalo Monteiro, em relação a 1826, indica 816.⁵⁵ Usando a mesma lista, nós trabalharemos com 804 unidades, correspondendo a diferenças a minúsculas circunscrições que não podíamos cartografar já que estavam compreendidas dentro de paróquias.

À frente dos concelhos encontravam-se as câmaras que tanto podiam ser presididas por um juiz de fora, como por um juiz ordinário. Os juizes de fora eram letrados, nomeados pela coroa ou pelos donatários; por sua vez, os juizes ordinários eram eleitos por um ano, em conjunto com os vereadores (em número mínimo de dois) e o procurador. As eleições eram in-

⁵² Sobre Portugal, ver Maria Alexandre Lousada - *As Divisões Administrativas em Portugal* e Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*; sobre a França, Roland Mousnier - *Les Institutions de la France*, Tomo I, pp. 428-469 e, finalmente, sobre a Espanha, Concepción de Castro - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

⁵³ João José Alves Dias - *Gentes e Espaços*, vol. I, p. 207.

⁵⁴ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 40-43.

⁵⁵ Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, pp. 19-20; Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, p. 40.

directas, estando em princípio a participação restrita à nobreza das terras, desde o século XVII. Os resultados do acto eleitoral eram depois sujeitos a confirmação por parte da coroa ou dos senhores.

A aplicação deste sistema teve efeitos diferenciados, consoante a dimensão dos concelhos. Assim, nos grandes municípios a vida política estava dominada por grupos oligárquicos, enquanto nas pequenas municipalidades existia uma maior democraticidade. Do mesmo modo, a composição social das elites locais era variável, indo desde as câmaras fidalgas até às câmaras de extracção popular.⁵⁶

A nomeação dos juizes de fora, cargo cuja criação data dos princípios do século XIV, era tradicionalmente encarada como um dos sinais da afirmação do poder régio. A amplitude e o significado da presença destes magistrados à frente das câmaras têm vindo, no entanto, a ser discutidos. Se bem que o número de juizes de fora haja aumentado muito desde o final do século XVI, a verdade é que nos começos do século XIX eles só existiam em cerca de 20% dos concelhos; mas como estes eram os municípios de maior dimensão, o mapa publicado por Maria Alexandre Lousada mostra que a área por eles controlada no fim do Antigo Regime era muito significativa.⁵⁷ Contudo, a coroa só nomeava 62% destes magistrados.

Finalmente, a presença de um juiz de fora não era sinónimo imediato de controlo do poder local: nas suas deslocações pelos territórios concelhios o juiz era substituído pelo vereador mais velho e, em várias ocasiões, os magistrados, identificando-se com os interesses locais, actuavam de acordo e não contra as câmaras.⁵⁸

Por sua vez, o domínio dos senhores sobre os concelhos também tem sido questionado: não só o número de territórios sob jurisdição de senhorios leigos e eclesiásticos diminuiu significativamente a partir da Restaura-

⁵⁶ Sobre a oligarquização do poder concelhio ver Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero de Magalhães - *O Poder Concelhio: Das Origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autónoma, 1986. Nuno Gonçalo Monteiro em *Os Concelhos e as Comunidades*, pp. 324-327, sublinha a maior rotatividade no exercício dos cargos nos pequenos municípios e a variedade dos padrões de recrutamento social. Esta variedade fica patente nos vários estudos citados na bibliografia, cobrindo o período do final do Antigo Regime.

⁵⁷ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, p. 84; Maria Alexandre Lousada - *As Divisões Administrativas em Portugal*, p. 308.

⁵⁸ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 84 -85.

ção, em favor da coroa e das casas da família real, como “ na maior parte dos casos, os donatários não conseguiam controlar as câmaras por eles confirmadas.”⁵⁹

De tudo isto resulta, como tendência dominante na historiografia actual, a afirmação da autonomia do poder dos municípios. Uma autonomia tolerada ou, na óptica de Joaquim Romero de Magalhães, desejada e alimentada por uma coroa que, não dispondo de um aparelho administrativo numeroso, se servia dos concelhos para controlar o território. Uma autonomia decrescente, no final do Antigo Regime, em consequência da acção de corregedores e provedores, como se conclui do trabalho de José Capela.⁶⁰

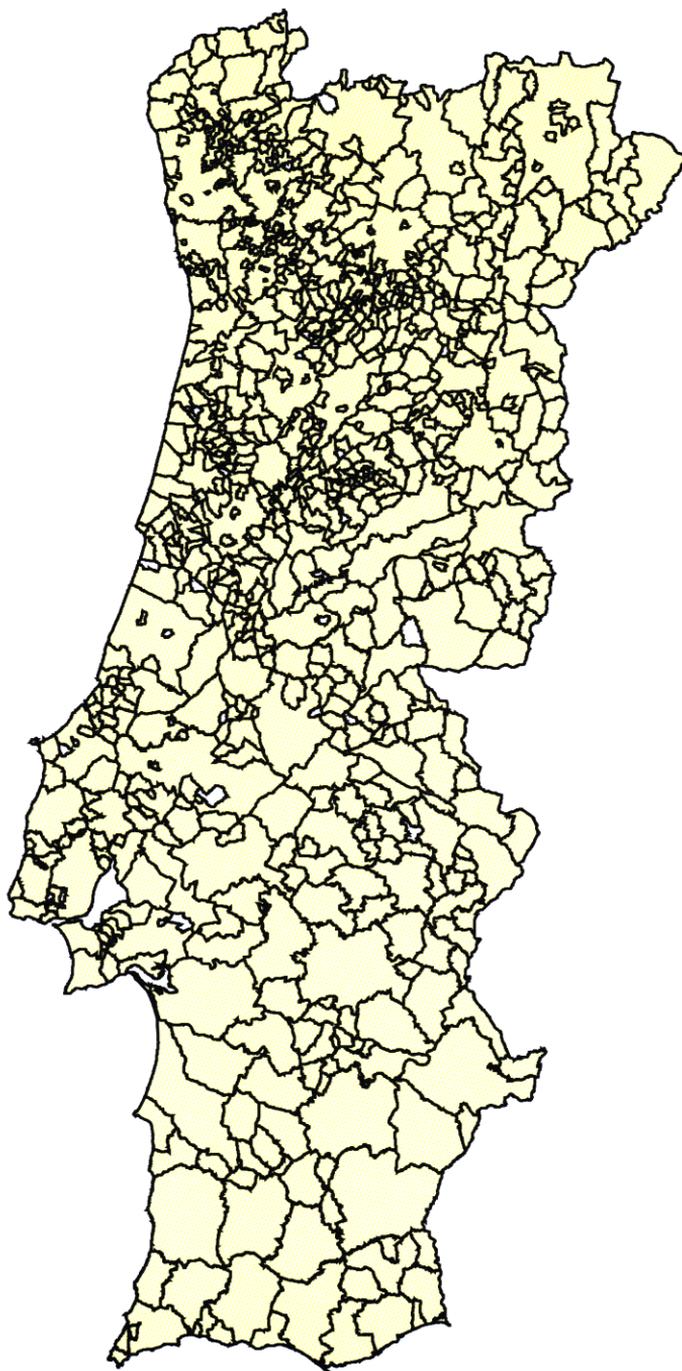
Até à Revolução Liberal, as câmaras dispuseram de um amplo leque de atribuições no domínio da justiça (julgando em primeira instância), do policiamento, da economia (fixando os preços dos produtos artesanais e agrícolas e os salários dos jornaleiros, controlando a circulação de cereais nos seus territórios, vigiando os mercados e os pesos e medidas, gerindo os bens dos concelhos) e da fiscalidade concelhia e régia. O governo local regia-se pelas posturas que deviam ser respeitadas pelos oficiais da coroa, desde que não contrariassem as leis gerais do reino.⁶¹

No mapa dos concelhos de 1826 (n.º 8), muito semelhante ao de Fernando Onório e António Eanes, estão representadas 788 circunscrições. As 16 que não foi possível desenhar são pequenas unidades com uma só freguesia. Os traços mais salientes deste mapa residem no elevado número de municípios, na presença de inúmeros pequenos concelhos e nas disparidades de área dentro de uma mesma região. A descontinuidade territorial, se bem que menos importante do que no caso das comarcas, afectava ainda 54 concelhos. Estas características são igualmente verificáveis nas cartas dos séculos XVI e XVII.

⁵⁹ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 51-54, 158-161.

⁶⁰ Joaquim Romero de Magalhães - *As Estruturas Sociais de Enquadramento da Economia Portuguesa de Antigo Regime: Os Concelhos* in *Notas Económicas*, n.º 4, 1994, pp. 30-47; José Viriato Capela - *O Minho e os Seus Municípios. Estudos Económico-Administrativos sobre o Município Português nos Horizontes da Reforma Liberal*, Braga, Universidade do Minho, 1995.

⁶¹ Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, pp. 121-136; Luís Vidiagal - *O Municipalismo em Portugal no Século XVIII*, p. 80 e segs.



0 50 Km



TERRITÓRIO E PODER

Os dados sobre a área dos concelhos de 1826 encontram-se nos quadros III a VI.

Quadro III
Concelhos de 1826 - Área

Área (Km2)	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 9	115	14,59	14,59
10 - 19	132	16,75	31,35
20 - 29	94	11,93	43,27
30 - 39	56	7,11	50,38
40 - 49	45	5,71	56,09
50 - 59	27	3,43	59,52
60 - 69	27	3,43	62,94
70 - 79	27	3,43	66,37
80 - 89	23	2,92	69,29
90 - 99	17	2,16	71,45
>=100	225	28,55	100,00
Total	788	100,00	

Nota: número de concelhos cuja área não foi determinada - 16; área para a qual não se encontrou correspondência nos concelhos de 1826: 616,06 Km², correspondendo a 0,69% da superfície total do continente.

Quadro IV
Concelhos de 1826 - Área

Área (Km2)	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 99	563	71,45	71,45
100 - 199	110	13,96	85,41
200 - 299	39	4,95	90,36
300 - 399	27	3,43	93,78
400 - 499	11	1,40	95,18
500 - 999	29	3,68	98,86
>=1000	9	1,14	100,00
Total	788	100,00	

Nota: ver quadro III.

Quadro V
Concelhos de 1826 - Área por província

Província \ Área (Km ²)	99	199	299	399	499	999	1000	Total
Alentejo	40	26	11	9	4	8	6	104
Algarve	6	1	2	2	1	4		16
Beira	267	41	10	4	1	8		331
Estremadura	81	14	5	7	4	4	2	117
Minho	127	16	3	3		1		150
Trás-os-Montes	42	12	8	2	1	4	1	70
Total	563	110	39	27	11	29	9	788

Área (Km²): os valores inscritos nesta linha indicam o limite superior da classe.

Nota: ver quadro III.

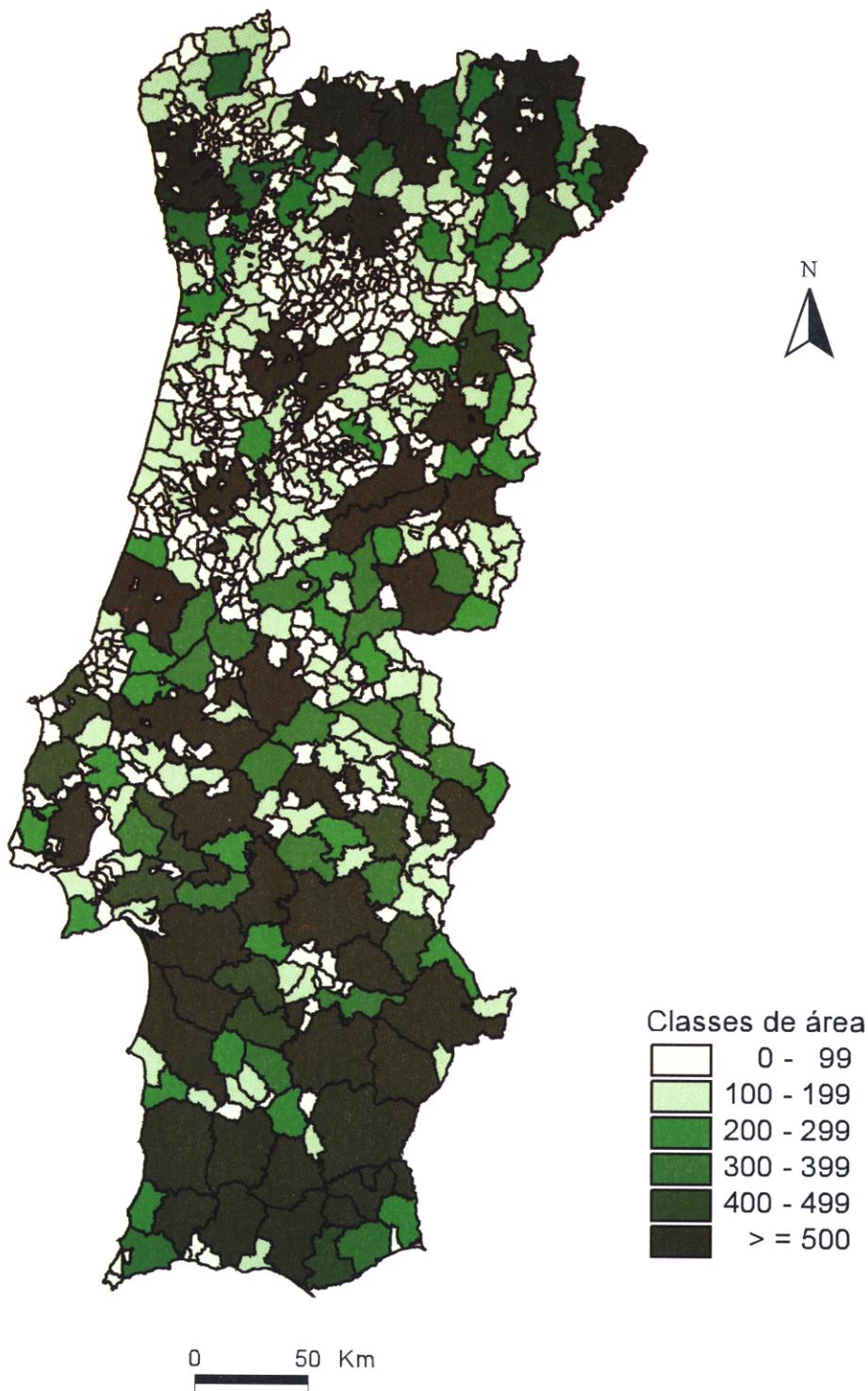
Quadro VI
Concelhos de 1826 - Área média por província

Província	Área média (km ²)
Minho	50,11
Beira	68,33
Estremadura	136,23
Trás-os-Montes	153,95
Alentejo	259,96
Algarve	306,49

Conforme se pode verificar, metade dos concelhos tinha menos de 40 Km² e cerca de 70% menos de 100 Km² (quadros III e IV). A grande maioria correspondia, portanto, a circunscrições de pequena ou muito pequena dimensão. No entanto, em conjunto os concelhos com menos de 100 Km² representavam somente 19,7% da área total do continente. Se bem que existissem em todas as províncias, eles concentravam-se na Beira e no Minho (quadro V e mapa n.º 9). Lado a lado com estes concelhos,

Concelhos - 1826

Classificação por área



TERRITÓRIO E PODER

existiam em todas as regiões municípios incluídos nos escalões de á rea superiores (idem). Em termos médios, é flagrante o contraste entre o Minho e a Beira, por um lado, e o Alentejo e o Algarve, por outro, colocando-se a Estremadura e Trá s-os-Montes numa posição intermédia (quadro VI).

Quadro VII
Número de indivíduos por concelho em 1828

N.º de indivíduos	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 999	290	36,57	36,57
1000 - 1999	185	23,33	59,90
2000 - 2999	85	10,72	70,62
3000 - 3999	67	8,45	79,07
4000 - 4999	32	4,04	83,10
5000 - 9999	70	8,83	91,93
10000 - 19999	45	5,67	97,60
> = 20000	19	2,40	100,00
Total	793	100,00	

Nota: número de concelhos para os quais não foi possível calcular a população: 9. Para além disso foram excluídos os concelhos de Lisboa e Porto, dado a informação nestes casos ser incompleta (ver anexo II).

A distribuição do número de indivíduos por concelho reforça a ideia da reduzida dimensão da maioria destas unidades: repare-se que 37% tinha menos de 1000 habitantes e 70% menos de 3000.⁶²

⁶² Os concelhos com uma população até 200 fogos eram na época considerados como muito pequenos. Ver a este respeito o Projecto n.º 150 sobre a Divisão do Território Apresentado à Câmara dos Deputados em 20 de Março de 1827 in Marcelo Caetano - *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)*, Lisboa, 1967, p. 37. Pelo exame da população dos concelhos de 1828, verifica-se que aquele número de fogos podia corresponder até 965 indivíduos.

A divisão eclesiástica. As paróquias

Em simultâneo com a organização territorial do Estado existia a divisão eclesiástica. Deste ponto de vista, o espaço continental estava dividido em dioceses, reunindo um número muito desigual de paróquias.

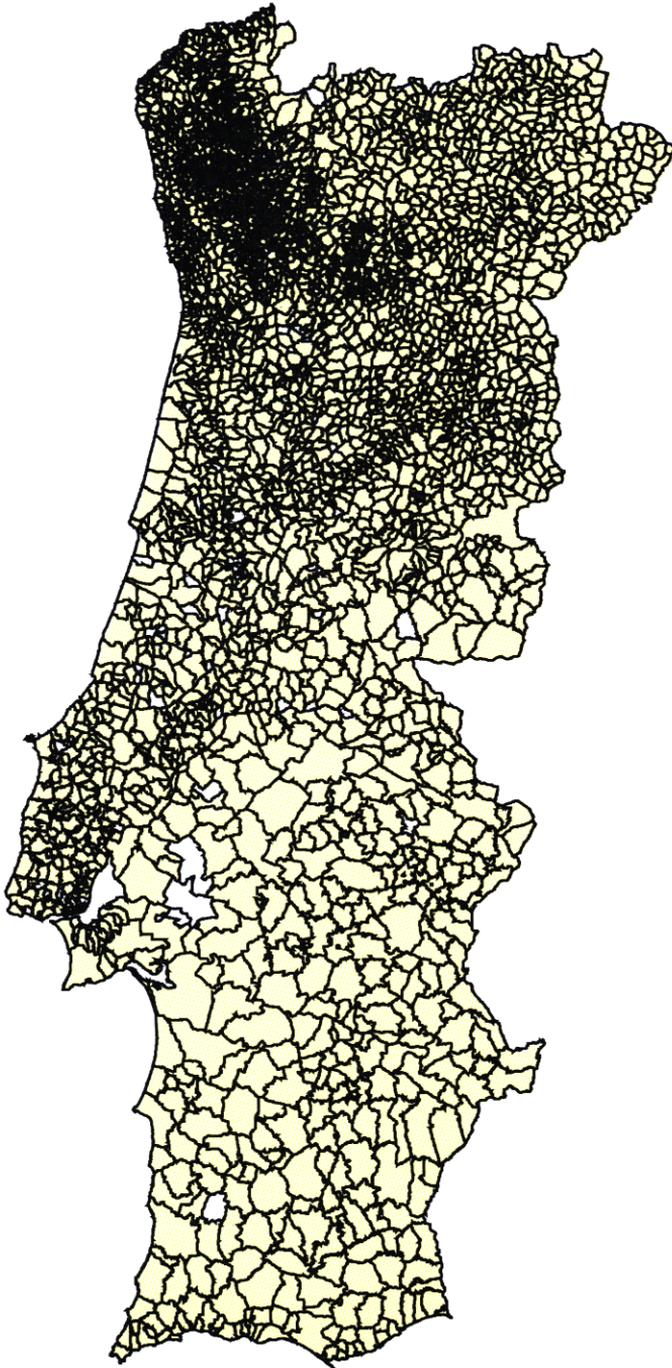
Uma parte dos bispados portugueses tem origem no período romano e outros remontam aos séculos VI e VII. A maioria vem a ser restaurada durante a Reconquista, até meados do século XIII. Só no século seguinte as fronteiras eclesiásticas coincidem com as do reino, na altura em que Braga perde a ascendência sobre alguns bispados galegos e os bispos espanhóis deixam de ter territórios dependentes em Portugal. No século XV existiam 10 dioceses, sendo o seu número aumentado para 13 na centúria seguinte, ao mesmo tempo que o respectivo mapa era profundamente alterado. Na segunda metade do século XVIII surgiram 4 novas dioceses, pelo que o total, no fim do Antigo Regime, atingia as 17.⁶³

No começo do século XIX, estas grandes divisões eclesiásticas possuíam área e população muito diferenciadas e não tinham correspondência com a divisão civil. Nesta altura, a autoridade dos arcebispos e bispos não se estendia ainda a todo o território nacional, já que existiam freguesias isentas, sujeitas a ordens militares ou a mosteiros.⁶⁴

A origem das paróquias é coetânea das dioceses. Aquelas surgiram como igrejas dependentes das catedrais situadas nas cidades. No início, as paróquias possuíam áreas relativamente extensas que, com o andar dos tempos, se foram fragmentando. Até ao século XIII, à semelhança das dioceses, não teriam um território claramente definido: “A igreja paroquial concebia-se mais como um lugar onde se reuniam pessoas do que como centro de um espaço geográfico; pertenciam à paróquia os fiéis que nela se baptizavam e recebiam os sacramentos.” É a cobrança dos dízimos, que se vai tornando obrigatória naquele século, que leva à necessidade de delimitar

⁶³ Fortunato de Almeida - *História da Igreja em Portugal*, nova edição, Porto, Portucalese, 1967-1971; A. H. de Oliveira Marques - *História de Portugal*, vol. I, pp. 26-30 e 41-42; idem - *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, pp. 365-367; Maria Alegria Fernandes Marques - Organização Administrativa do Clero Secular in Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís Carvalho Homem (coord.) - *Portugal em Definição de Fronteiras (1096-1325)*, pp. 225-230; João José Alves Dias - *Gentes e Espaços*, vol. I, pp. 239-279.

⁶⁴ Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, pp. 23-26.



0 50 Km



tar a área paroquial e a submeter ao pároco os habitantes de uma determinada zona. Entretanto, desde o século XI, vão-se aperfeiçoando os mecanismos de ligação entre os curas e os bispos.⁶⁵

O número de paróquias no território português terá aumentado durante o período da Reconquista. No século XV haveria cerca de 2500. O crescimento posterior da população levou à multiplicação destas unidades básicas da organização eclesial. De facto, Fernando de Sousa indicou a existência de 4092 em 1801 e nós contabilizámos 4088 em 1826, após uma pequena correcção introduzida na fonte que seguimos.⁶⁶

A carta n.º 10 possui uma margem de erro que convém sublinhar. Conforme o quadro VIII mostra, não foi possível representar um total de 447 paróquias: 283 que não conseguimos integrar nas freguesias actualmente existentes e 164 que, depois de 1826, foram agregadas a outras e que, dado o método que seguimos, não era possível separar. Além disso, há que mencionar a área das freguesias de hoje em relação às quais não se conseguiu estabelecer equivalência no passado, que é, apesar de tudo, desprezível (ver nota ao quadro VIII).

O erro da carta é maior em Trás-os-Montes e no Alentejo, mas em termos de população não representa mais do que 8,4% do total desta última província e 7,4% daquela.

⁶⁵ Avelino de Jesus da Costa - Paróquia, in *Dicionário de História de Portugal*, Vol. III, Lisboa, Iniciativas Editoriais, s. d., pp. 309-310 e José Mattoso - *Identificação de um País*, vol. I, pp. 398-403 (donde a citação foi retirada) e vol. II, p. 194.

⁶⁶ A. H. de Oliveira Marques - *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, p. 367 e Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, p. 25. José António Santos em *As Freguesias. História e Actualidade*, Oeiras, Celta Editora, 1995, p. 37 e 56, refere a existência de 4232 paróquias em 1798 e de 4093 em 1826.

Quadro VIII
Paróquias de 1826 não cartografadas - Distribuição por província

Província	Total de paróquias	Paróquias não cartografadas	%
Minho	1231	50	4,06
Beira	1251	108	8,63
Trás-os-Montes	699	159	22,75
Estremadura	472	46	9,75
Algarve	67	3	4,48
Alentejo	368	81	22,01
Total	4088	447	10,93

Nota: área para a qual não se encontrou correspondência nas paróquias de 1826: 1648,62 Km², equivalendo a 1,86% da superfície total do continente.

Quadro IX
Paróquias de 1826 - Área

Área (Km ²)	N.º de paróquias	%	% acum.
0 - 9	1557	42,76	42,76
10 - 19	925	25,41	68,17
20 - 29	426	11,70	79,87
30 - 39	228	6,26	86,13
40 - 49	125	3,43	89,56
50 - 59	77	2,11	91,68
60 - 69	48	1,32	93,00
70 - 79	36	0,99	93,99
80 - 89	29	0,80	94,78
90 - 99	22	0,60	95,39
>=100	168	4,61	100,00
Total	3641	100,00	

Nota: número de paróquias cuja área não foi determinada: 447.

Quadro X
Paróquias de 1826 - Área média por província

Província	N.º de paróquias	Área média (km2)
Minho	1181	6,35
Beira	1143	19,51
Trás-os-Montes	540	19,94
Estremadura	426	36,82
Algarve	64	70,49
Alentejo	287	91,75
Total	3641	

Quadro XI
Número de indivíduos por paróquia em 1828

N.º de indivíduos	N.º de paróquias	%	% acum.
0 - 99	134	3,34	3,34%
100 - 199	414	10,31	13,65%
200 - 299	614	15,30	28,95%
300 - 399	536	13,35	42,30%
400 - 499	425	10,59	52,89%
500 - 599	317	7,90	60,79%
600 - 699	268	6,68	67,46%
700 - 799	197	4,91	72,37%
800 - 899	169	4,21	76,58%
900 - 999	145	3,61	80,19%
>= 1000	795	19,81	100,00%
Total	4014	100,00	

Nota: número de paróquias em relação às quais não foi possível calcular a população: 74.

Fonte: ver anexo II.

Se a respeito dos concelhos falá vamos de unidades de pequena dimensão, que adjectivo devemos empregar para nos referirmos a esses pequenos territórios que surgem na carta de 1826 e que na zona Norte mais não são do que minúsculos pontos?

Na realidade, os números são impressionantes: 40% das paróquias tem menos de 10 Km² e 80% menos de 30 Km². Só uma pequena minoria supera os 100 Km² (quadro IX). Em termos regionais o contraste Norte/ Sul é acentuado. Tendo em consideração a área média, as microscópicas paróquias minhotas estão a enorme distância das freguesias do Algarve e do Alentejo, ocupando as outras províncias os escalões intermédios (quadro X).

O número de indivíduos por paróquia não é menos significativo: 50% não atinge os 500 habitantes e 80% está abaixo dos 1000, sendo verdade que uma percentagem razoável supera este patamar (quadro XI).

Estas são as células básicas de organização social. As paróquias possuem uma estabilidade territorial geralmente reconhecida que, no próprio século XIX, não foi abalada senão ao de leve, ao contrário das circunscrições administrativas. Constituem microcosmos num país onde, mesmo no fim do século passado, a mobilidade interna é escassa.⁶⁷ Microcosmos que, sobretudo na zona interior ao norte do Tejo, lentamente, ao ritmo de um paulatino progresso dos transportes, se abrem ao exterior. Universos miniaturizados, onde as relações de vizinhança assumem importância fundamental e são permanentemente reforçadas pela prática religiosa, traduzida na frequência da missa de domingo, na pertença às irmandades e na participação nas procissões.

As paróquias tinham ainda formas próprias de autogoverno, mais ou menos complexas, relacionadas com o exercício da justiça, com a gestão dos baldios ou com atribuições mais vastas. Neste último caso está Monforte, uma freguesia do termo de Castelo Branco, que possuía uma organização quase municipal, com um juiz e procuradores que geriam o produto dos pastos comuns (objecto de disputa com a câmara da cidade) e lançavam impostos localmente, aplicando as receitas geradas em obras públicas

⁶⁷ Joaquim da Costa Leite - *Portugal and Emigration, 1855-1914*, Columbia University, 1994, p. 594.

do interesse dos “lavradores rústicos e ignorantes”, como o povo da aldeia a si próprio se referia.⁶⁸

Paróquias à frente das quais está um pá roco, em tantos casos auxiliado por outros clérigos, presente nos actos essenciais da vida dos indivíduos, cujos registos controla, assim como controla as consciências através da confissão. Um pá roco que, a julgar pelos dados conhecidos para a diocese do Porto, pastoreia um rebanho no seio do qual ele próprio nasceu.⁶⁹ Um pá roco letrado, num mundo de analfabetos, que por isso mesmo tantas vezes é o mediador entre a comunidade local e o exterior. Como ocorreu em Monsarros, onde o presbítero lia a constituição diocesana na missa, de modo a explicar ao povo os dí zimos que devia pagar ao cabido de Coimbra, e onde era o único capaz de ler o foral antigo e de esclarecer até onde ia o direito do mesmo cabido de cobrar as prestações senhoriais.⁷⁰

O clero paroquial não é, no entanto, um grupo homogéneo: se os pá rocos têm em comum a influência que a posição social lhes confere, não possuem, contudo, os mesmos níveis de rendimento. Na comarca eclesiástica de Penafiel em 1825, a grande maioria dos presbíteros tinha um rédito que os colocava dentro da estreita faixa de portugueses que, no ano seguinte, poderiam votar nas eleições para deputados. Contudo, o fosso existente entre os proventos dos abades, ocupando um extremo da escala, e os curas, situados no outro extremo, era muito grande. Aqueles eram favorecidos, evidentemente, pelo acesso directo aos dí zimos da sua paróquia que, na maior parte dos casos, os próprios abades se encarregavam de cobrar. Reitores, vigários e curas recebiam cômguas pagas por outros beneficiários do dí zimo.⁷¹

⁶⁸ Ver de Albert Silbert - Uma Aldeia Comunitária da Beira Baixa no Início do Século XIX: Monforte, in idem - *Do Portugal de Antigo Regime ao Portugal Oitocentista*, 2ª ed. Lisboa, Livros Horizonte, 1977, p. 105 e segs.

⁶⁹ De acordo com Fernando de Sousa em O Clero da Diocese do Porto ao Tempo das Cortes Constituintes, in *Revista de História*, Porto, vol. II, 1979, p. 7, 70% dos sacerdotes exerciam o seu magistério nas freguesias de que eram oriundos.

⁷⁰ *Manifesto das Contendas do Cabido da Sé de Coimbra com o Prior e Moradores do Couto de Vila Nova de Monsarros*, Lisboa, Impressão Régia, 1815.

⁷¹ Sobre a comarca de Vila Real, ver Fernando de Sousa - O Clero da Diocese do Porto, pp. 13-15. Ver também Daniel Ribeiro Alves - *Os Últimos 5 Anos dos Dí zimos: Produção Agrícola, Rendimentos e Relações Sociais na Região de Viana no Final do Antigo Regime*, Lisboa, 1996, policopiado.

Até á sua abolição, em 1832, esta prestação de natureza eclesiástica constituía a principal contribuição sobre o rendimento agrícola existente em Portugal. Se no fim do Antigo Regime os dízimos eram usufruídos essencialmente pela Igreja, havia indivíduos e instituições laicas que deles beneficiavam também. Sendo a sua cobrança organizada com base na paróquia, o que aí ficava para pagamento do clero e da fábrica da igreja era uma fracção minoritária. Conventos, comendas, a Igreja Patriarcal de Lisboa, cabidos, bispos, casas nobres e até câmaras municipais encontravam-se entre os interessados neste rendimento partilhado de forma extremamente complexa.

Entre os lavradores e os beneficiários dos dízimos existiam, ainda, ou funcionários, trabalhando por conta dos interessados, ou uma espantosa rede de rendeiros, grupo social mal conhecido entre nós, mas que tinha um papel relevante na sociedade de Antigo Regime.⁷² Na região de Viana, os que arrendavam a cobrança dos dízimos eram, maioritariamente, pequenos rendeiros, trabalhando no concelho da sua residência ou na área do município limítrofe, só ou em sociedade, para um ou mais interessados. Mas também havia rendeiros residentes na capital do reino, negociantes, a cobrar em nome de comendas ou da Igreja Patriarcal.⁷³

Um dos casos mais interessantes de que temos conhecimento é o de João Ferreira Troca, negociante, vivendo em 1836 na freguesia de Santa Justa, em Lisboa, que, entre 1827 e 1831, arrendou os dízimos de diversas entidades nos concelhos de Soure, Peniche, Aldeia Galega da Merceana, Torres Vedras, Mafra, Ribaldeira, Sobral de Monte Agraço, Vila Franca de Xira e Grândola; que, pela mesma altura, trazia arrendadas terras na zona das lezírias do Tejo; que tinha gado a pastar no concelho de Évora (comarca de Alcobaça) no início da década de 1820; que, em sociedade, arrematara as rendas senhoriais que a prebenda de Coimbra recebia no concelho de Penela (comarca de Coimbra), onde, em 1816, um conflito de dimensões considerável rebentou com os lavradores locais.⁷⁴

⁷² As petições publicadas por Albert Silbert em *Le Problème Agricole Portugais au Temps des Premières Cortès Libérales*, Paris, PUF, 1968 e por José Manuel Tengarrinha em *Movimentos Populares Agrários em Portugal*, mostram, claramente, a importância deste grupo social.

⁷³ Sobre a partilha do dízimo, formas de cobrança e rendeiros ver Daniel Ribeiro Alves - *Os Últimos 5 Anos dos Dízimos*.

⁷⁴ Sobre a actividade como rendeiro dos dízimos ver Dulce Freire - *Os Dízimos no*

O mapa das freguesias de 1826, por tudo o que se disse sobre o clero paroquial, é também, o retrato da implantação territorial da Igreja, que nada tem de semelhante com a do Estado. Este, vimo-lo já, estava presente através de corregedores, provedores e juizes de fora, com todas as limitações de que também já falámos. A Igreja estava representada por um numeroso clero paroquial à razão de 1 clérigo para 233 habitantes (diocese do Porto em 1822), 1 para 123 (Minho, em 1800), 1 para 97,5 (Trás-os-Montes, em 1796), e, finalmente, 1 para 346 (diocese de Beja, fim do século XVIII).⁷⁵

Uma reforma malograda

Regressemos ao nível do Estado. Os factores de irracionalidade que afectavam a divisão administrativa, nomeadamente, a excessiva dimensão de algumas comarcas e a pequenez de outras, bem como os encravamentos territoriais, eram um obstáculo a um eficaz exercício da justiça, como vimos. O mesmo acontecia com a existência, em paralelo, das ouvidorias. Nos últimos anos do século XVIII, esta situação começava a tornar-se difícil de aceitar: as ideologias tinham evoluído e a coroa afirmava agora o carácter absoluto do poder do rei que o devia exercer em nome da realização da felicidade dos súbditos.⁷⁶

Sendo assim, a monarquia vai desencadear a reforma das comarcas, através da carta de lei de 19 de Julho de 1790 e do alvará de 7 de Janeiro

Distrito de Lisboa: Os Últimos Cinco Anos (1827-1831), Lisboa, 1996, policopiado e Arnaldo Silva - *Os Dízimos nas Vésperas da sua Abolição: Produção Agrícola, Rendimentos e Relações Sociais na Região de Coimbra (1827-1831)*, Lisboa, 1996, policopiado; sobre o pasto do gado em Évora e sobre o arrendamento de direitos senhoriais em Penela, ver José Manuel Tengarrinha - *Movimentos Populares Agrários em Portugal*, vol. II, pp. 104 e 212.

⁷⁵ Fernando de Sousa - *O Clero da Diocese do Porto*, pp. 5-6; idem - Subsídios para a História Social do Arcebispado de Braga. A Comarca de Vila Real nos Fins do Século XVIII, in *Bracara Augusta*, Tomo XXX, nº 70, 1976; Jacques Marcadé - La Diocèse de Beja dans la Seconde Moitié du XVIIIe Siècle, in *Bulletin des Études Portugaises*, XXXII, 1971, p. 59.

⁷⁶ Este ponto baseia-se, essencialmente, no trabalho de Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial*. À bibliografia aí indicada deve-se acrescentar o livro, recentemente publicado, de Fernando de Sousa e Jorge Fernandes Alves - *Alto Minho. População e Economia nos Finais de Setecentos*, Lisboa, Presença, 1997, onde se edita mais um documento resultante do processo de reforma das comarcas.

de 1792, com o objectivo explícito de garantir a igualdade e uniformidade na aplicação da justiça. Para este fim, determinava-se a extinção das ouvidorias; quando estas tivessem dimensão suficiente, transformavam-se em comarcas, presididas por um corregedor; caso contrário, nomear-se-ia um juiz de fora para superintender nestes territórios que seriam integrados nas comarcas existentes ou a criar. Como as ouvidorias não tinham continuidade espacial, declarava-se que as novas circunscrições se deveriam formar com os concelhos adjacentes à antiga capital, se necessário agregando as áreas das comarcas régias. E como entre estas havia algumas de dimensão desmedida, previa-se a possibilidade do seu fraccionamento.

Ou seja, o que a coroa pretendia era um completo reordenamento do mapa das comarcas que deveriam passar a ser unidades de dimensão mais equilibrada e contínuas e todas sujeitas à autoridade dos corregedores. Por outro lado, embora a legislação não desse muita relevância a este facto, a recomposição do mapa implicava que alguns concelhos perdessem a sua autonomia e ficassem dependentes dos juizes de fora de outros municípios, juizes cujo número devia aumentar. A própria existência de alguns concelhos, em casos extremos, podia estar em causa. Puxava-se uma ponta e o rosário de problemas começava a desfiar-se.

No seio da elite intelectual portuguesa do final do Antigo Regime, estava a vulgarizar-se uma atitude crítica face à generalidade da administração municipal, cujo governo económico era acusado de constituir um entrave ao desenvolvimento (por bloquear a livre circulação de mercadorias) e cujo sistema de impostos era tido por injusto (por recair sobre os mais pobres).

Mas, para além disto, existia uma imagem especialmente negativa dos pequenos concelhos, que não conseguiam fazer face aos seus compromissos financeiros. Segundo se afirmava, este facto provocava a fuga aos cargos municipais por parte dos indivíduos mais capazes, que não estavam dispostos a assumir a responsabilidade e os custos da administração de tais municípios. Em consequência, estes concelhos eram governados por pessoas inaptas que cometiam todo o tipo de irregularidades.

Nas representações das câmaras maiores e de alguns magistrados que intervieram na reforma surgem, então, duas ideias associadas: “a de que, abaixo de um certo limiar populacional, ficava em risco a «boa or-

dem» da justiça e do governo concelhio; e a de que essa ordem e justiça só podiam ser preservadas desde que o governo das terras estivesse nas mãos de pessoas instruídas e com rendimentos. Consagrava-se, com isso, a afirmação da incapacidade política dos iletrados, assim como a dos que não tinham rendimentos, num discurso que atingia em cheio as autoridades tradicionais dos pequenos concelhos do Reino.”⁷⁷

Globalmente, a reforma constituía um passo importante na uniformização da justiça e na afirmação da administração régia. De qualquer modo, os donatários continuariam a ter uma intervenção significativa. Assim, estava previsto que a Casa das Rainhas e a Casa do Infantado nomeassem os corregedores para as suas novas comarcas e que os restantes senhores indicassem os juizes de fora a nomear.

Da realização desta reforma foi incumbido, em 1790, o Tribunal do Desembargo do Paço. No entanto, três anos depois, provavelmente como resultado das dificuldades sentidas, foram nomeados juizes demarcantes para cada uma das províncias. Ficavam encarregados de propor a redefinição dos territórios das comarcas, após uma ampla recolha de informações e um levantamento cartográfico de cada região e depois de consultas a efectuar junto dos corregedores, provedores e câmaras municipais.

Embora nesta época existissem já projectos de divisão geométrica do espaço, à boa maneira iluminista, os juizes efectuaram propostas de grande moderação, tentando introduzir as alterações estritamente necessárias para conseguir os fins em vista, respeitando as capitais de comarca existentes e procurando compensar os interesses dos donatários, dos magistrados e dos concelhos atingidos pela mudança que se pretendia. Moderados foram também os corregedores e provedores que se pronunciaram, os quais muitas vezes se mostravam preocupados com a perda dos seus próprios rendimentos. As sedes de comarca lutaram pela manutenção da dimensão dos seus territórios, indissociável da posição que ocupavam na hierarquia simbólica das terras, e as câmaras revelaram um espírito conservador, localista, cioso da sua autonomia, recusando massivamente a sujeição aos juizes de fora de outros concelhos.

Esta reforma, como algumas outras que a monarquia procurou levar a cabo no final do Antigo Regime, abrangendo os forais e os dízimos, por

⁷⁷ Ana Cristina Nogueira da Silva - *O Modelo Espacial do Estado Moderno*, p. 230.

exemplo, redundou num enorme fracasso, dela não resultando mais do que a supressão das ouvidorias. Os obstáculos foram muitos: os juizes demarcantes, um cargo de natureza comissarial, paralelo à magistratura régia, tiveram dificuldade em impor a sua autoridade; a colaboração dos corregedores, provedores e câmaras, essencial à consecução do seu trabalho, não foi fá cil de conseguir; as próprias instituições centrais - Secretaria dos Negócios do Reino e Tribunal do Desembargo do Paço - manifestaram resistências; depois houve insuficiência de meios humanos e financeiros e falta de conhecimento do território, o que impossibilitou aqueles juizes de fazer face aos argumentos das autoridades locais.

Capítulo II
A Revolução

Quando a Revolução chega a Portugal, no ano de 1820, existiam pelo menos dois modelos de implantação territorial do Estado que poderiam servir de referência: o inglês e o francês, este último depois adoptado em vários países, como, por exemplo, em Espanha e na Prússia. Os nossos liberais conheciam melhor a administração francesa e a espanhola, pelo menos através da leitura, mas a emigração nas décadas de 1820 e 1830 permitiu-lhes um contacto directo com a realidade inglesa.

Os dois modelos distinguiam-se, essencialmente, pelo peso da máquina estatal, maior nos países do continente, e pelo papel reservado às elites locais, maior em Inglaterra. Deste último ponto de vista, no entanto, as duas fórmulas tenderam a convergir a partir da década de 1830. Passemos rapidamente em revista a organização periférica do Estado em Inglaterra, França e Espanha, pois isso vai-nos permitir um entendimento mais claro da evolução portuguesa.¹

O modelo inglês

A imagem de uma sociedade europeia pós-revolucionária dominada por uma burguesia triunfante está hoje definitivamente posta em causa. A Inglaterra é, justamente, o exemplo de um país controlado até ao século XX por uma aristocracia que, mediante uma gestão inteligente do poder, consegue fazer face à contestação que lhe foi movida e é capaz de viabilizar, ao mesmo tempo, um poderoso processo de modernização e desen-

¹ Elementos para uma comparação dos modelos inglês e francês e da variante alemã encontram-se no estimulante artigo de Christophe Charle - *Légitimités en Péril. Éléments pour une Histoire Comparée des Élités et de l'État en France et en Europe Occidentale (XIXe-XXe Siècles)*, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 116/ 117, 1997, pp. 39-52.

volvimento económico. A dominação aristocrática, de tão evidente, nunca, de resto, foi verdadeiramente posta em causa pelos historiadores. O que se discutiu nos últimos anos foi o carácter das classes médias inglesas, defendendo alguns a sua debilidade e incapacidade de tomar o poder, lembrando outros a especificidade da sua cultura e a desnecessidade dessa tomada de poder.²

Para além de dominar o Estado central (câmara alta do parlamento, governo, administração), a aristocracia controlava também o poder local. A este nível, o sistema de administração nascido no início da Época Moderna sobreviveu até ao final do século XIX. Há, no entanto, que distinguir entre as cidades e o campo. Os centros urbanos, que conheceram um vigoroso crescimento desde o século XVI, eram tradicionalmente governados por corporações. Em 1835 estes velhos organismos foram substituídos por administrações eleitas através de um sufrágio censitário. Isto provocou um enfraquecimento da influência aristocrática que, apesar de tudo, se manteve nalguns casos.³

Na Inglaterra rural a situação era diferente. À frente do condado estava um governador (lord-lieutenant) nomeado pelo poder central. O governador tinha a seu cargo a milícia e dispunha de uma grande capacidade de intervenção na organização das eleições para a câmara baixa do parlamento. Durante o século XVIII os governadores ganharam o monopólio da nomeação dos juizes, papel de que só abdicaram em 1910. O cargo de “lord-lieutenant” era invariavelmente desempenhado por um membro da nobreza titular.

O posto mais importante no governo local era o de juiz de paz (justice of the peace). Originalmente, como o nome indica, estes juizes eram responsáveis pela manutenção da paz. Mas depois do século XVI as suas funções foram-se ampliando. Entre as novas atribuições contam-se: a regulação dos preços e salários, o licenciamento dos botequins, a reparação das pontes e estradas, a administração do auxílio aos pobres e a cobrança de impostos para estes fins. Os juizes de paz reuniam-se trimestralmente no

² A bibliografia sobre estas matérias é extensíssima. Sirva de introdução o excelente artigo de M. J. Daunton - “Gentlemanly Capitalism” and British Industry 1820-1914, in *Past and Present*, 122, 1989, pp. 118-158.

³ F. M. L. Thompson - Town and City, in idem (ed.) - *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. I, Cambridge, University Press, 1990, pp. 1-86.

que podia ser considerado o parlamento do condado, as “quarter sessions”, onde eram tratadas as questões administrativas e legais a seu cargo.

Eram eles que governavam a nação. Por isso o seu recrutamento era selectivo, sendo exigido um mínimo de rendimento anual a quem exercia o lugar. Até ao último quartel do século XIX este posto foi um monopólio da nobreza rural inglesa (gentry), cujo poder estava baseado na propriedade da terra.

A erosão da influência dos juizes de paz começou com o aparecimento das juntas encarregadas de tratar do auxílio aos pobres, da saúde pública ou das estradas, por exemplo. Quando eram eleitas, permitiam a entrada de lavradores e comerciantes, mas os juizes continuaram aí bem representados. Mais importante foi a profissionalização do governo local, de que é exemplo a polícia dos condados, surgida nas décadas de 1840 e 1850. A verdadeira reforma, no entanto, só aconteceu em 1888 com o “County Councils Act” que criou os conselhos eleitos. Mesmo assim, a substituição da antiga elite foi gradual.

Em conclusão, a Inglaterra possuía uma aristocracia que encarava a sua participação no poder não só como um direito, mas como um dever. Durante boa parte do século XIX “o governo local foi essencialmente paternalista, desde a administração da justiça até ao pagamento da assistência aos pobres. Em parte isto foi possível porque ele permaneceu uma coutada de senhores não remunerados e a Inglaterra não desenvolveu uma burocracia profissional, enquanto o facto da sua sobrevivência sugere que ele foi relativamente bem sucedido.”⁴

O modelo francês

Não é fácil fazer comparações entre a Inglaterra e a França do Antigo Regime. As sociedades e as instituições eram muito diferentes. A nobreza francesa era distinta da aristocracia inglesa e o Estado francês tinha uma

⁴ Para toda esta descrição ver a excelente síntese de J. V. Beckett - *The Aristocracy in England (1660-1914)*, Oxford, Blackwell, 1986, pp. 374-402.

maior presença, como o processo de transformação do sistema de transportes no século XVIII, num e noutro país, mostra. De resto, a França passou por uma dramática revolução depois de 1789 que afectou também a estrutura do Estado.

Deste ponto de vista, tratou-se de substituir o antigo sistema administrativo por um novo, baseado numa divisão regular do território, condição do exercício de uma administração eficiente e da afirmação da autoridade pública sobre o conjunto do espaço nacional. Ao mesmo tempo, o novo sistema devia permitir a participação dos cidadãos, através de eleições, na formação das novas instâncias de poder regional e local, de acordo com a doutrina da soberania popular.

Mas a criação de uma nova divisão territorial correspondia também à necessidade de combater os particularismos provinciais. No século XVIII registaram-se tentativas de reforma da administração das cidades francesas e também houve projectos reformistas que ultrapassaram o âmbito local. No entanto, tais projectos nunca puseram em causa as províncias. Em 89 a postura era outra: agora tratava-se de criar uma divisão geométrica do espaço, apagando os limites provinciais, de modo a instaurar a unidade da nação. Este propósito ganhou um carácter de urgência depois dos acontecimentos da noite de 4 de Agosto de 1789, em que a Assembleia Constituinte proclamou a abolição dos privilégios particulares das províncias, principados, regiões, concelhos, cidades e comunidades de habitantes.

Do debate da proposta radical do Comité da Constituinte, que foi confrontada com as reivindicações locais, face às quais a assembleia se mostrou tolerante, nasceu o mapa administrativo da França, estruturado em departamentos, distritos e comunas. Se este mapa fazia concessões às fronteiras do Antigo Regime, ele não deixava de consagrar os princípios da proposta inicial que tendiam para a criação de uma divisão administrativa uniforme em todo o território.⁵

Os departamentos, que poucas mudanças sofreram até à actualidade, ao recortarem os antigos espaços das províncias, revelaram-se fun-

⁵ Marie-Vic Ozouf-Marignier - De L' Universalisme Constituant aux Intérêts Locaux: Le Débat sur la Formation des Départements en France (1789-1790), in *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, nº 6, 1986, pp. 1193-1213; Daniel Nordman e Jacques Revel - *La Formation de l' Espace Français*, pp.132-140.

damentais: “ Foi por ele [pelo departamento] que passou o lento processo de integração da nação.” A ele se adaptaram depois os restantes ramos da administração (as divisões militar, judicial e de ensino).⁶

Entretanto, a Constituinte definia também os novos órgãos de poder, eleitos em eleições censitárias, indirectas no caso dos departamentos e distritos e directas nas comunas. Neste sistema o poder central pouca influência tinha. A ditadura jacobina vibrará os primeiros golpes neste edifício, no sentido da centralização, que Napoleão plenamente consagrará. A partir de 1800, mantendo-se a divisão territorial, a França passa a dispor de uma organização administrativa fortemente hierarquizada, existindo à frente de cada circunscrição um funcionário nomeado pelo poder central, com capacidade executiva, assistido por órgãos colegiais, também nomeados, com poder de deliberação.

Na década de 1830 este sistema foi adaptado ao liberalismo representativo: assim, conservou-se o carácter centralizado da máquina administrativa, que continuou a basear-se em funcionários nomeados, com poder executivo, e órgãos colegiais deliberativos; mas introduziu-se a eleição censitária destes últimos. Destaque-se que o presidente da câmara (“ maire”) passou a ser seleccionado através de um processo misto, sendo escolhido pelo governo entre os cidadãos eleitos para o órgão colegial da comuna. Estando dependente das autoridades administrativas, o “ maire” constituía o ponto de intersecção entre o poder central e o poder local representativo.⁷

Verificava-se assim a passagem do sistema napoleónico ao dos notáveis, em que o poder a nível local tendia a identificar-se com a elite económica e social. Deste ponto de vista, a França aproximava-se da Inglaterra. Contudo, este sistema permanecia unido ao napoleónico pela centralização, ao mesmo tempo que o poder dos notáveis era minado pela concorrência de elites profissionais ligadas a um Estado muito mais anónimo do que o inglês.⁸

⁶ Daniel Nordman e Jacques Revel - *La Formation de l' Espace Français*, p. 141.

⁷ Roger Dupuy (dir.) - *Pouvoir Local et Révolution 1780-1850. La Frontière Intérieure*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1995; Concepción de Castro - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*, pp.14-20.

⁸ Christophe Charle - *Légitimités en Péril*.

O caso espanhol

Os vários regimes liberais espanhóis (1810-1814, 1820-1823 e de 1833 em diante) foram confrontados com problemas idênticos aos que se colocaram em França aquando da Revolução de 1789: deficiente integração territorial, traduzida na persistência de regionalismos, e necessidade de racionalização da organização do Estado, garantindo a representatividade dos novos órgãos de poder. As respostas dadas foram fortemente influenciadas pela experiência francesa.

No século XVIII surgiram as primeiras formulações da nacionalidade espanhola. Mas, em simultâneo, tornaram-se evidentes os sinais de uma vida cultural regional: no país basco, por exemplo, procedeu-se a uma recuperação e sistematização da língua, à produção de obras sobre a história das suas várias zonas e à fundação de uma sociedade de amigos do país. Em consequência destas tendências, a “Espanha aparecia como uma rede social de regiões naturais ou históricas mal ou insuficientemente integradas.”⁹

Não admira, pois, que o problema regional surgisse aquando da primeira tentativa de implantação do regime liberal. Ouviram-se, por esta altura, ecos do discurso revolucionário francês: dizia o *Semaná rio Patriático*, em 1811, que a base do regime havia de ser uma “constituição adaptada às nossas circunstâncias que faça de todas as províncias que compõem esta vasta Monarquia uma Nação verdadeiramente una, onde todos sejam iguais em obrigações, iguais em tributos. Com ela devem cessar aos olhos da Lei as distinções de valencianos, aragoneses, castelhanos, biscaínhos...”¹⁰

O confronto entre unitarismo e particularismo fez-se sentir nas Cortes de Cádis, mas o primeiro triunfou claramente. Ora, o processo de constituição da nação passava, também neste caso, pelo desenho de uma nova divisão territorial. Dizia um deputado, exprimindo as posições radicais, não dominantes: “...chegou o momento de esquecer os nomes dos senhorios

⁹ Juan Pablo Fusi - La Organización Territorial del Estado in idem (ed.) - *España. Autonomías*, Tomo V, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 14-16.

¹⁰ Cit. por Luis González Antón - *El Territorio y Su Ordenación Político-Administrativa*, p. 73.

e reinos que compõem a Monarquia espanhola, de que não se voltem a ouvir as denominações de catalães, aragoneses, castelhanos [...], adoptando outros vocábulos ainda para a denominação das províncias ou ao menos dividindo o território sem consideração dos seus antigos limites...”¹¹

As Cortes começaram por dividir, provisoriamente, o território espanhol em 32 províncias e, em 1813, formularam um primeiro projecto, moderado, sobre a matéria que, todavia, não chegou a ser aprovado. Com o regresso ao Absolutismo voltou-se à ordenação territorial do Antigo Regime. Por sua vez, o Parlamento do Triénio Liberal retomou o assunto e, em 1822, aprovou uma nova divisão provincial, desta feita com menos concessões às fronteiras históricas. Esta não chegou, todavia, a vigorar, porque o regime caiu em 1823.

Dez anos depois, logo após a morte de Fernando VII, a questão ficou definitivamente resolvida. Data de 30 de Novembro de 1833 o decreto da autoria do ministro Javier de Burgos que criou a divisão provincial espanhola, a qual, com pequenas alterações, chegou até à actualidade. Burgos inspirou-se no projecto de 1822, mas moderou-o, contemporizando com a organização tradicional do espaço. De facto, partiu da estrutura dos reinos ou grandes distritos antigos e dividiu-os em províncias.¹² O ministro, que era um afrancesado, estava sobretudo preocupado com a racionalização da administração. Criou uma divisão provincial uniforme, sobre a qual, como em França, se organizaram os restantes ramos administrativos e as instâncias judiciais. Javier de Burgos “ não optou por uma solução à francesa: não quis nem acabar com todos os vestígios dos territórios históricos, nem criar regiões geometricamente uniformes.” Este facto, se fez com que o sistema não provocasse contestação, teve consequências importantes: o particularismo basco, por exemplo, manteve-se e desenvolveu-se no quadro provincial.¹³

Do ponto de vista administrativo, sob o regime liberal a Espanha ficou organizada em províncias e municípios. Como o governo local era muito diverso, o novo regime, desde as Cortes de Cádis, teve de o uniformizar. Para tanto, reconheceu os municípios existentes e multiplicou o seu

¹¹ Cit. por Luis González Antón, *ibidem*, p. 75.

¹² Luis González Antón, *ibidem*, pp. 74-78.

¹³ Juan Pablo Fusí - *La Organización Territorial del Estado*, pp. 19, 21-23.

número, decretando em 1812 a sua criação em todas as localidades que, por si só ou com o seu território, atingissem 1000 almas. Este limite em 1835 foi reduzido para os 500 habitantes, fixando-se em 150 dez anos depois.¹⁴

Quanto à organização do poder, os parlamentares de Cá dis adoptaram um figurino inspirado no exemplo francês, combinando traços do sistema descentralista de 1789 e do sistema napoleónico: ao nível da província, colocaram um chefe político de nomeação régia, detentor do poder executivo, junto do qual existia uma “diputación” eleita em eleições indirectas censitárias; por seu lado, o governo municipal estava a cargo da câmara (“ayuntamiento”) - escolhida em eleições também indirectas, em que participavam os chefes de família residentes - presidida pelo “alcalde”, eleito como os “regidores” e o procurador ou procuradores. O chefe político presidia à câmara da capital onde residia e podia fazê-lo também em outra qualquer da sua província, tendo voto em caso de empate.¹⁵

Esta legislação, de 1812-1813, vem a ser reformada pela lei de 23 de Fevereiro de 1823 que separava as funções administrativas e económicas, próprias das câmaras e “diputaciones”, das de política e de ordem pública, entregues aos “alcaldes” e chefes políticos. O “alcalde”, para além desta área de competência específica, que exercia sob a vigilância do chefe político, assumia agora o poder executivo. Esta legislação mal chegou a ser aplicada, dado que, ainda em 1823, se verificou a restauração do Absolutismo e a consequente anulação da legislação liberal.¹⁶

A partir de 1833, a reforma da administração voltou a estar na ordem do dia. Defrontaram-se, então, duas correntes: moderados e progressistas. Aqueles procuravam reforçar a autoridade do governo e aprofundavam a separação de funções executivas e deliberativas, já antes prevista. Entregavam aquelas ao chefe político e ao “alcalde” e as deliberativas aos órgãos colegiais, “diputación” e câmara, ambas eleitas por sufrágio censitário, mais apertado no caso do órgão provincial. Por outro lado, manteve-se a nomeação régia do chefe político. A grande inovação foi o processo de selecção do “alcalde”, escolhido pelo governo entre os eleitos para a

¹⁴ Concepción de Castro - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*, pp. 61-62.

¹⁵ Concepción de Castro, *ibidem*, pp. 70, 73, 84 e 92.

¹⁶ Concepción de Castro, *ibidem*, p. 99.

câmara. Estava ainda prevista a possibilidade de nomeação governamental de “alcaldes” extraordinários para substituir os ordinários, sempre que tal se revelasse necessário. Para os moderados, o “alcalde” era, antes de tudo, o representante do governo no município.

Os progressistas, por seu lado, concordavam com boa parte destas propostas, ainda que tendessem a diminuir o censo exigido aos eleitores. A grande e insana divergência entre os dois grupos, contudo, centrou-se na figura do “alcalde”. Os progressistas até aceitavam a sua condição de representante do governo e a subordinação ao chefe político. O que eles não queriam era a interferência do poder central na sua nomeação, na escolha da pessoa que iria exercer o lugar, defendendo, por isso, o carácter electivo do cargo. A importância deste aspecto estava relacionada com a intervenção do “alcalde” nas eleições para deputados, que lhe permitia condicionar os resultados, e levou mesmo ao golpe de Estado progressista de 1840, liderado por Espartero.¹⁷

O modelo moderado esteve em vigor em 1844-1854 e 1856-1868. A legislação de 1823, que os próprios progressistas já não consideravam adequada, vigorou entre 1836 e 1843 e depois, parcialmente, entre 1854 e 1856.¹⁸

A evolução portuguesa

O programa liberal

Com a Revolução de 1820 sobe ao poder uma elite política fortemente influenciada pelo pensamento francês e pela experiência liberal espanhola. Uma elite que acredita na ideia da unidade da soberania, a qual já vinha a ser defendida e até materializada pela monarquia absoluta. A diferença, do ponto de vista ideológico, está na afirmação da origem dessa soberania: entendem os liberais que ela reside na nação, a qual é composta

¹⁷ Concepción de Castro, *ibidem*, pp. 121-130 e 160.

¹⁸ Alfredo Gallego Anabitarte - España 1812: Cá diz, Estado Unitario, en Perspectiva Histórica, in Miguel Artola (dir.) - *Las Cortes de Cá diz*, Madrid, Marcial Pons, 1991, pp. 125-166. Revista Ayer, n.º 1.

por cidadãos dotados de direitos e deveres. Consequentemente, o programa liberal vai implicar, de forma inequívoca, a consagração do monopólio da autoridade pública do Estado e a realização dos direitos e deveres individuais. Ora, tudo isto era irrealizável sem uma redefinição do espaço político-administrativo e a criação de novas instâncias de poder.

Como decorre do que até agora se escreveu, o espaço não é só um reflexo, mas é também um elemento estruturante das relações sociais e, consequentemente, das relações de poder. A alteração do espaço político-administrativo afecta as relações estabelecidas, tornando-as mais ou menos eficazes, mais ou menos intensas, podendo fazer entrar em jogo novos actores e implicar uma redistribuição de papéis desempenhados.

Os políticos liberais estavam conscientes destas realidades. Há uma afirmação do deputado Francisco António de Campos, nas Cortes de 1828, que merece ser transcrita: "Dividir muito o Território é complicar a Administração, exigir um grande número de Empregados e enfraquecer os interesses gerais, tirando-lhes a força que lhe dá uma maior reunião; não o dividir suficientemente é enfraquecer, pelo contrário, a Autoridade que não se exerce com tanta actividade em grandes massas, como em porções de mais compreensível extensão."¹⁹

O ideal liberal está bem sintetizado no passo seguinte: "Se a bem entendida divisão do território é, portanto, o canal seguro por onde sobe ao Governo o conhecimento dos recursos que tem de administrar e [sic] ela é reciprocamente o único meio que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração. Mas para que este meio possa corresponder a todos os fins de utilidade geral, cumpre que seja estabelecido por um sistema que tenha por base as necessidades e os interesses desses povos; isto é, que regule e facilite o uso dos seus direitos políticos; que afiance, com gozo da sua liberdade individual, a segurança das suas vidas e das suas propriedades e que fiscalizasse [sic] convenientemente a arrecadação e bom uso dos dinheiros com que eles concorrerem para as despesas de interesse público. Daqui resulta pois, que uma divisão bem entendida de [sic] território, na sua maior generalidade, deve ser considerada como *política, judicial ou administrativa*: a subdivisão

¹⁹ Apud José António Santos - *Regionalização*, p. 72.

destes três grandes capítulos forma o desenvolvimento do plano da Administração geral, no qual vêm depois colocar-se naturalmente, ou por meio de combinações fáceis, todas as outras divisões secundárias, como a Eclesiástica, a Militar, a instrutiva, etc., etc.”²⁰

Consequentemente, a divisão territorial pré-existente, que estava em contradição com as próprias ideias políticas em voga no final da monarquia absoluta, não podia subsistir e deveria ser substituída por uma outra baseada em critérios de racionalidade, salvaguardando ainda a uniformidade dos seus diversos níveis, como o trecho acima citado afirma claramente.

O choque entre as necessidades decorrentes do novo sistema político e a estruturação do território herdada da monarquia absoluta é bem patente quando se trata de organizar as eleições. Um dos homens mais activos em todo o processo de preparação das reformas do mapa administrativo nas décadas de 1820 e 1830, Marino Miguel Franzini, dizia em 1822, ao apresentar o seu projecto de delimitação dos círculos eleitorais: “a actual divisão do território português era a mais defeituosa que se conhecia, achando-se as comarcas com inúmeras vezes encravamentos que causam o maior incómodo e confusão aos habitantes”.²¹ Mas a verdade é que, quatro anos depois, o mapa de províncias que serviu de base às eleições para deputados foi aquele que anteriormente apresentámos.

Traços distintivos da situação portuguesa

A reorganização era, pois, inevitável. Deste ponto de vista, a questão era semelhante à que os revolucionários franceses e espanhóis haviam enfrentado. Mas havia uma diferença substantiva, um traço que distinguia a situação portuguesa e que já foi destacado: no nosso país não existiam particularismos provinciais a apagar, não havia regionalismos a destruir.

²⁰ Relatório do decreto de 28 de Junho de 1833, in *Colecção de Decretos e Regulamentos* [...], 2ª série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836, p. 330.

²¹ *Diário das Cortes*, tomo VI, Lisboa, 1822, p. 443. Sobre Franzini ver Maria de Fátima Nunes - *O Liberalismo Português. Ideias e Ciências. O Universo de Marino Miguel Franzini (1800-1860)*, Lisboa, INIC, 1988.

Consequentemente, a discussão em torno das unidades territoriais acima do município nada tem que ver com este tipo de problemas, mas sim com a eficácia do exercício do poder central e, mais ainda, com o equilíbrio entre essa eficácia e a liberdade.

O segundo elemento característico da situação portuguesa prende-se com a existência, também já assinalada, de uma rede de municípios cobrindo o território do país, dotada de uma certa uniformidade institucional e de uma certa autonomia. Ora, esta tradição vai condicionar, sobremaneira, as soluções adoptadas em Portugal quanto à estrutura do Estado pós-revolucionário.

É a partir destas duas ideias que vamos reanalisar os debates e as opções tomadas no período da Revolução Liberal, acrescentando factos novos, corrigindo perspectivas e apresentando a cartografia.

A discussão parlamentar de 1821-1823

Estando embora conscientes da importância da divisão territorial, os deputados presentes no Parlamento em 1821-1822 tinham como tarefa prioritária a elaboração da Constituição e foi a ela que consagraram o essencial dos seus esforços.

O projecto de Constituição incluía um título sobre o governo administrativo. Quando a discussão deste se iniciou estava-se em Março de 1822 e, apesar das Cortes já terem debatido algumas medidas sobre os municípios, na realidade nada se tinha alterado no governo destes últimos em relação ao Antigo Regime. Por isso os deputados resolveram inverter a ordem das matérias contidas no projecto de Constituição sobre a administração e começar o debate pelos artigos referentes às câmaras.²²

“De uma maneira geral, os primeiros liberais portugueses, reunidos em Cortes desde o início de 1821, queriam um poder municipal forte e renovado, apresentando sempre uma grande desconfiança em relação às antigas elites que asseguravam a direcção do poder concelhio. Viam as novas

²² Tudo o que afirmo sobre esta discussão baseia-se em Paulo Jorge Azevedo Fernandes - *As Faces de Proteu. Elites Urbanas e Poder Municipal em Lisboa de Finais do Século XVIII a 1851*, Lisboa, 1997, policopiado, pp. 136-140 e 149-162.

câmaras como um meio dos cidadãos participarem no governo das suas comunidades e como uma via de difusão e divulgação do novo ideário político, mas discordavam, fundamentalmente, no grau que devia ser concedido a essa participação popular.”²³

Assim, durante o debate manifestaram-se duas tendências. Uma, centralizadora, que defendia a sujeição das câmaras a órgãos de tutela, a redução das atribuições dos municípios, a manutenção do número de concelhos e a eleição indirecta das vereações. A opção por este método eleitoral era justificada pela preocupação de que os municípios fossem governados por homens da confiança do Congresso, pensando esta corrente que aquele método era o mais adequado para atingir este fim.

A outra tendência, descentralizadora, assumia posições opostas sobre todas as questões em debate. Pretendia um município liberto de tutelas e com um vasto leque de atribuições; estava disponível para aceitar o aumento do número de concelhos - pretensão que, num país com uma malha municipal como a portuguesa, sóse entende pela influência que sobre estes deputados exercia o processo revolucionário espanhol - e, finalmente, defendia a eleição directa das vereações. Também estes deputados criticavam os governos municipais de Antigo Regime pelo seu carácter oligárquico, pela distinção que se fazia entre nobres e não nobres. Mas os parlamentares desta tendência queriam que todos os cidadãos pudessem participar na escolha das novas autoridades: negar essa participação era “roubar ao povo os direitos que ele tinha”²⁴. Além disso, as eleições municipais também poderiam servir como uma escola para as futuras eleições de deputados.

A generalidade dos membros das Cortes era da opinião de que devia existir um nível de administração acima do município. Ainda que alguns parlamentares aventassem a hipótese de criar, para alguns efeitos, um grau intermédio entre este último e o nível superior, o projecto de Constituição simplificava essa hierarquia, prevendo unicamente a existência de concelhos e províncias. É durante a discussão desta matéria, em Julho de 1822, que se adopta a divisão em distritos. Mas esta palavra tinha, na altura, um sentido vago: a Constituição aprovada naquele ano, por exemplo, falava

²³ Paulo Jorge Azevedo Fernandes, *ibidem*, p. 161.

²⁴ Apud Paulo Jorge Azevedo Fernandes, *ibidem*, p. 144.

nas câmaras do distrito (sentido moderno) e no distrito das câmaras (sentido antigo, de circunscrição).

No Congresso Constituinte triunfaram as posições da corrente descentralizadora. A primeira Constituição portuguesa acabou por consagrar uma administração em dois graus, distritos e concelhos. À frente daqueles estaria um administrador geral, nomeado pelo rei, auxiliado por uma junta composta por representantes dos municípios, eleitos directamente como os membros das vereações.

Prevía a Constituição a possibilidade de existirem câmaras “ em todos os povos, onde assim convier ao bem público” (art. 219). Estas deviam ser eleitas anualmente, de forma directa, tendo direito de voto, salvo excepções, todos os moradores do concelho, maiores de vinte e cinco anos de idade, sendo exigível aos eleitos não um censo pecuniário definido, mas tão-só a posse de “ meios honestos de subsistência” (art. 222). Às câmaras era atribuído o governo económico e municipal, sendo reduzidos ao mínimo os poderes de tutela dos órgãos distritais. Face ao Antigo Regime, as câmaras perdiam o poder judicial, matéria em que, desde sempre, houve acordo no Parlamento.²⁵

Em conclusão, nas primeiras Cortes portuguesas vingou um modelo de administração inspirado nos exemplos francês e espanhol, mais próximo da experiência francesa de 1789 e mais descentralizado do que aquele que as Cortes de Cádis havia definido e, sobretudo, do que as Cortes do Triénio Liberal espanhol haviam de consagrar na legislação de 1823.

O que ficou consignado na Constituição foi depois transposto para o mapa no projecto de divisão do território da Comissão de Estatística das Cortes legislativas de 1823. Dessa comissão faziam parte Marino Miguel Franzini, que foi relator, Francisco Soares Franco, Francisco Simões Margiochi, Agostinho José Freire e Francisco de Paula Travassos.

Não tem sido devidamente sublinhado, mas este projecto, como não podia deixar de ser, previa unicamente a existência de duas circunscrições administrativas: as províncias, referidas, significativamente, como “ Distritos dos Administradores Gerais”, e os concelhos. Porque as províncias então existentes “ não tinham relação com a configuração física do ter-

²⁵ Sobre a reforma da justiça ver Benedita Maria Duque Vieira - *A Justiça Civil na Transição para o Estado Liberal*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, 1991.

reno” e porque eram muito grandes, previa-se agora a criação de 11 circunscrições deste tipo. Quanto aos concelhos, a comissão referia a desigualdade de superfície, a “ configuração sumamente irregular e monstruosa” e, esquecidas as veleidades de aumentar o número de municípios, falava antes na necessidade de o reduzir. A justificação desta medida retomava um argumento que já no século XVIII era utilizado contra as pequenas câmaras: a dificuldade de encontrar pessoas “ dignas” para exercer o governo municipal. No entanto, dada “ falta de conhecimentos e informações”, a reforma dos concelhos era deixada para mais tarde.²⁶

Havia, ainda, um outro motivo que recomendava o diferimento da nova formação dos concelhos: a reorganização das paróquias, aspecto que também não tem recebido muita atenção dos historiadores. A necessidade desta medida estava relacionada, não só com a pretendida coincidência dos vários níveis da divisão do território (administrativa, judicial, eclesiástica, ...), como com o problema da sustentação do clero secular.

A figura do pároco, ao contrário da do frade, era querida à nova elite política. Longe de qualquer manifestação de ateísmo, esta elite era crente e, por outro lado, tinha em devida conta a importância da religião como instrumento de coesão social. Deste ponto de vista, a missão do pároco era inquestionável. Para além disso, pela íntima relação que tinha com os povos, o clero paroquial poderia ainda ter uma função relevante na difusão da nova ordem política. Assim, o pároco inspirava simpatia e à utilidade e importância da função que desempenhava deveria corresponder um rendimento digno.

Já tivemos ocasião de comentar a dimensão das paróquias portuguesas. Ora, algumas havia em que, mesmo depois de atalhados os abusos existentes em torno da repartição dos dízimos, seria difícil sustentar o pároco. Por outro lado, os povos queixavam-se daqueles abusos nas petições que enviavam às Cortes e o Estado vivia nestes anos momentos de aperto financeiro. Conjugavam-se, pois, factores diversos para impor a necessidade de uma reforma que, pela redução das paróquias, permitisse uma decente sustentação do clero e que, pela diminuição dos benefícios sem cura de almas, libertasse recursos financeiros para o Estado. Se bem que um

²⁶ Sobre o projecto ver José António Santos - *Regionalização*, pp. 57-62 e *Diário do Governo*, n.º 92, de 18 de Abril de 1823.

grande inquérito tivesse sido lançado em 1821, a reforma das paróquias não foi, no entanto, levada a efeito.²⁷

Sem efeito ficaram também todas as iniciativas tomadas no período de 1820-1823 porque neste ano se verificou o regresso ao Regime Absoluto. Por pouco tempo, no entanto, já que, em 1826, depois da morte de D. João VI e do reconhecimento do príncipe D. Pedro como rei este deu à nação uma Carta Constitucional, inaugurando assim uma segunda experiência liberal.

Os debates de 1826-1828

O problema da administração voltou a ser debatido no Parlamento eleito em 1826, até porque a Carta Constitucional era muito vaga a este respeito, estabelecendo somente alguns princípios a serem regulados, posteriormente, por lei.²⁸

Constituíram-se, então, duas comissões na Câmara dos Deputados: a da divisão do território e a do código administrativo. A primeira era composta por Francisco de Paula Travassos, Lourenço José Moniz, Alexandre Tomás de Moraes Sarmiento, José António Ferreira Bracklami e Manuel Gonçalves de Miranda. A do código administrativo por Francisco Soares Franco, José Joaquim Cordeiro e Luís António Rebelo da Silva.²⁹

Importa referir os nomes porque alguns destes deputados já haviam participado nos debates e comissões parlamentares sobre estas matérias em 1821-1823 e outros voltarão a fazê-lo depois da guerra civil. O que

²⁷ José Eduardo Horta Correia - *Liberalismo e Catolicismo. O Problema Congreganista (1820-1823)*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1974, pp. 51-63. As petições e os resultados do inquérito desencadeado em Maio de 1821 encontram-se no Arquivo Histórico Parlamentar.

²⁸ Diz, no seu título VII, que “ a Administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo que actualmente se acha, enquanto não for por lei alterada. “ (art. 132); prevê que “ em todas as Cidades e Vilas, ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, à s quais compete o Governo Económico e Municipal das mesmas Cidades e Vilas” (art. 133); afirma que essas câmaras serão eleitas e compostas do número de vereadores que a lei designar, sendo presidente o vereador mais votado (art. 134); e que, finalmente, as atribuições das câmaras serão reguladas por lei (art. 135).

²⁹ O que afirmamos sobre os debates parlamentares desta época baseia-se nos documentos publicados por Marcelo Caetano em *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832*.

permite concluir pela existência de um núcleo restrito de indivíduos preocupados com as questões de administração e que as reformas levadas a cabo depois de 1834, se bem que executadas com a precipitação que a agitação política impunha, foram longamente amadurecidas. As posições que alguns tomaram nesta ocasião, observadas deste modo, deixam de parecer manobras de puro oportunismo político e ganham uma outra consistência.

A comissão de divisão do território apresentou um projecto de divisão política (eleitoral), judicial e administrativa. Enunciava os princípios e queixava-se da falta de dados estatísticos. Tendo em conta esta lacuna e a complexidade da tarefa, suscitava a atenção da câmara para a apreciação de um plano não definitivo.

Prevía a comissão a existência de províncias, comarcas e concelhos, mas tinha dúvidas sobre a necessidade da divisão administrativa se compor destes três graus, pelo que deixava o assunto à consideração dos deputados. Na sua proposta, a província era uma circunscrição eleitoral. Comprovando que os problemas regionais não existiam, a comissão até entendia que se podiam manter os limites das províncias do Antigo Regime, com a novidade da fragmentação da Beira em duas.

A proposta mais inovadora consistia na divisão do reino em 17 comarcas. “ Com o fim de se evitarem questões de supremacias locais, e tudo quanto poderia excitar pretensões de preferências, concordou a Comissão em que as Comarcas se designassem, não pelos nomes das Povoações principais, onde os Administradores ou Contadores houvessem de residir, mas pelos dos rios e montanhas notáveis, ou pelos dos lugares históricos que existem nos seus Distritos. Adoptou-se nesta parte o mesmo que os Franceses praticaram a respeito dos seus Departamentos.”³⁰ A comissão retalhou o território sem respeitar as fronteiras tradicionais, como se havia feito em terras de França, mas com intenções diferentes: as províncias antigas até se mantinham.

Quanto aos concelhos, esta comissão, tal como a de 1823, apesar do que estava escrito no artigo 133 da Carta, voltava a manifestar a necessidade de suprimir os mais pequenos e de dividir os maiores. Na defesa da

³⁰ Apud Marcelo Caetano - *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832*, pp. 36-37.

supressão reinvocava o argumento da dificuldade de encontrar pessoas com o rendimento exigido para o exercício dos cargos da vereação.

A organização administrativa em três níveis não era consensual. A comissão de divisão do território hesitava, como se viu, e alguns deputados eram frontalmente contra. No debate sobre esta matéria, Francisco António de Campos manifestou, em termos vivos, a sua oposição a tal ideia, criticando, sobretudo, o excessivo poder dos administradores gerais de província, delegados do governo, figuras mais próprias de uma monarquia absoluta do que de um sistema representativo.³¹

No entanto, a comissão do código tinha uma opinião diferente. Inspirando-se explicitamente no modelo francês napoleónico, esta comissão defendia um sistema baseado na divisão em províncias, comarcas e concelhos, cada qual com os seus magistrados de nomeação régia. Nos dois primeiros níveis, estes magistrados detinham o poder executivo e eram coadjuvados por órgãos deliberativos, eleitos indirectamente pelos cidadãos e compostos por indivíduos possuidores do nível de rendimento que se exigia aos deputados. Junto do magistrado da província, e presidido por ele, existia ainda um conselho administrativo, permanente, de nomeação régia, com atribuições administrativas e contenciosas. Os funcionários régios e o conselho administrativo de província exerciam funções de tutela da actividade das vereações. A instância de poder colegial no município era a câmara que continuava a dispor de um presidente.

Repare-se, e isto é fundamental, este projecto nada mais dizia sobre as câmaras. A explicação deste facto encontra-se numa intervenção de Rebelo da Silva. O extracto é longo, mas importante o que aí se afirma:

“ Senhores, em todos os Governos Monárquicos o Rei governa e faz executar as Leis; se as leis versam sobre objectos cometidos ao exercício do Poder Judicial, pertence-lhe vigiar sobre a observância fiel daquelas Leis; se as Leis versam sobre objectos Administrativos, tocantes ao todo da Sociedade, a execução destas Leis pertence privativamente ao Governo, porque a Administração Geral é o apanágio privativo do Governo; se os objectos Administrativos não se referem ao todo da Sociedade, mas sim aos cómo-

³¹Marcelo Caetano, *ibidem*, p. 11.

dos e incómodos dos moradores de um Distrito, na sua relação de vizinhos, a gerência imediata destes objectos pertence às respectivas Câmaras em conformidade das Leis que lhes servem de Regimento. Eis aqui os princípios consagrados em todos os Países Monárquicos e na Carta Fundamental, da qual nos não é lícito separar.

Veremos agora cair todas as opiniões contrárias. Como a Administração Geral pertence exclusivamente ao Governo, segue-se que ela há-de ser exercitada por Agentes do mesmo Governo e não pode comunicar-se aos Membros das Câmaras por serem de eleição popular, segundo a Carta e porque as suas atribuições segundo a Carta são meramente Municipais, e não podem ser outras; também não podem comunicar-se aos Empregados do Poder Judicial, cujo exercício é de sua natureza restrito aos objectos da sua partilha; e para sair dela perderia necessariamente a sua Independência Constitucional. Fica portanto demonstrado que a organização da Administração Geral não pode deixar de ser montada com Agentes nomeados pelo Governo e que não pode aproveitar-se nem dos Membros das Câmaras, nem dos Empregados do Poder Judicial.”³²

Neste passo, Rebelo da Silva defende, portanto, a separação de poderes entre o judicial e o executivo, ao qual incumbe a aplicação das leis administrativas. Mas neste âmbito distingue a administração geral e a municipal, cuja esfera de autonomia respeita. Ao municipal é reconhecido um poder próprio, ao qual corresponde uma forma específica de legitimação dos seus agentes, a eleição, distinta da nomeação dos empregados administrativos. Certamente por isso o projecto da comissão não consagrava a ideia que um dos seus membros, Soares Franco, defendera num opúsculo de 1822: que o presidente da câmara, à semelhança do “maire” francês, fosse nomeado pelo rei e transformado em representante do executivo nos concelhos, como tendia a acontecer com o “alcalde” espanhol.³³ Em 1812, aquando do enfrentamento das colónias americanas contra a metrópole, mas reflectindo a mentalidade dos liberais espanhóis, dizia um deputado nas Cortes de Cádis: “As câmaras são essencialmente subalternas ao

³² Apud Marcelo Caetano, *ibidem*, pp. 13-14.

³³ Marcelo Caetano, *ibidem*, p. 8.

poder executivo, um instrumento deste”.³⁴ O regime então aprovado em Espanha era ainda tímido deste ponto de vista, mas, como vimos, em 1823 e, sobretudo, depois de 1833, caminhou-se no sentido de integrar o “alcalde” na hierarquia administrativa.

Como havia ocorrido antes, as discussões parlamentares de 1826-1828 não tiveram consequências práticas, pois, nem a divisão do território, nem o código administrativo foram aplicados, dado o regresso ao Absolutismo no último daqueles anos.

Os dois passos polémicos - estabelecimento de uma administração em três graus e sujeição das câmaras ao poder executivo - serão dados em 1832.

A legislação de Mouzinho da Silveira

É a guerra civil de 1832-1834 que cria as circunstâncias políticas propícias para executar mudanças que há tantos anos vinham a ser debatidas. Sob este ponto de vista, a viragem é iniciada pelo decreto de 16 de Maio de 1832 de Mouzinho da Silveira.

Os episódios essenciais da vida de Mouzinho são conhecidos. Mas vale a pena recordar que nasceu em Castelo de Vide em 1780. Era um homem que conhecia por dentro o funcionamento da administração periférica do Estado do Antigo Regime. De facto, tendo obtido a formatura em Leis na Universidade de Coimbra (1797), ingressou na carreira da magistratura: foi juiz de fora em Marvão (1809) e em Setúbal (1813) e provedor em Portalegre (1817). Além disso, ocupara cargos na administração central: administrador-geral da Alfândega Grande do Açúcar, em Lisboa, entre 1821 e 1823, e ministro da Fazenda neste último ano, tendo sido nomeado poucos dias antes do golpe de estado absolutista. Apesar destes acontecimentos, é confirmado no cargo, ficando num governo onde havia ainda liberais moderados. Acaba, no entanto, por ser demitido. A radicalização da situação política leva-o à prisão em 1824. Após a libertação reocupa o cargo na Alfândega e, em 1826, é eleito deputado. Dois anos depois, quando D. Mi-

³⁴ Concepción de Castro - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*, p. 84.

guel regressa a Portugal, Mouzinho, como tantos outros, abandona o país, indo viver para França. A sua estadia neste país é decisiva para compreender a legislação que publica aquando da sua passagem pelo governo em 1832, em plena guerra civil, pois ela permitiu-lhe uma observação directa do funcionamento das instituições francesas.³⁵

Mouzinho partia da ideia da necessidade de introduzir uma profunda mudança em Portugal, que se tinha tornado inevitável depois da perda da colónia brasileira. Para além disso, o nosso país tinha de acompanhar a transformação que se vivia na Europa da época. A base para a mudança era a Carta Constitucional de 1826, que havia que escorar através de leis regulamentares que tornassem o novo regime uma realidade irreversível.

É que Mouzinho vai fazer com os numerosos decretos que rubricou, com os quais vai procurar materializar os dois grandes princípios do Liberalismo: Liberdade e Propriedade. Para que a mudança pretendida fosse alcançada, havia ainda que reformar o Estado. É este o propósito dos 3 decretos de 16 de Maio de 1832 sobre Fazenda, Justiça e Administração.³⁶

As bases que regulam esta última foram tomadas da legislação de França, como o próprio afirma no preâmbulo do respectivo decreto. Este, para além de consagrar o princípio da separação do poder de administrar e julgar, consensualmente aceite, dava corpo às concepções de uma corrente que se vinha a manifestar desde 1821, defensora de uma administração centralizada e hierarquizada em três níveis. No entanto, ao atribuir ao provedor do concelho, funcionário de nomeação régia, o poder de executar as deliberações das câmaras, Mouzinho ultrapassou uma fronteira até então respeitada.

Salvo esta diferença essencial, são flagrantes as semelhanças entre a estrutura criada em 1832 e a que Rebelo da Silva projectara em 1827.³⁷ O

³⁵ Joel Serrão - Mouzinho da Silveira, in idem (dir.) - *Dicionário de História de Portugal*, vol. III, Lisboa, Iniciativas Editoriais, s. d., pp. 886-891; Miriam Halpern Pereira (coord.) - *Mouzinho da Silveira. Obras*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, 2 vols.

³⁶ Sobre o pensamento político de Mouzinho ver Miriam Halpern Pereira - Estado e Sociedade - Pensamento e Acção Política de Mouzinho da Silveira, in idem (coord.) - *Mouzinho da Silveira. Obras*, vol. I, pp. 19-119.

³⁷ Marcelo Caetano em *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832* chamou a atenção para as semelhanças.

quadro junto esquematiza essa estrutura, onde os magistrados, de nomeação régia, detinham o poder executivo e os corpos administrativos deliberavam. Estes eram eleitos pelos cidadãos, no caso das câmaras, ou pelos próprios corpos, elegendo as câmaras as juntas de comarca e estas as de província. O conselho de prefeitura tinha funções contenciosas e era de nomeação régia.

Quadro XII
Magistrados e corpos administrativos
Decreto de 16 de Maio de 1832

Circunscrição	Magistrado	Corpos administrativos	
Província	Prefeito	Junta Geral de Província	Conselho de Prefeitura
Comarca	Subprefeito	Junta de Comarca	
Concelho	Provedor	Câmara Municipal	

O decreto de 16 de Maio de 1832 era omissivo quanto à divisão do território. Esta só será publicada um ano depois, com o decreto de 28 de Junho de 1833, indicando as circunscrições que integravam a nova divisão e determinando o início dos trabalhos de demarcação dos concelhos, a levar a cabo pelas novas autoridades. Por último, em 3 de Junho de 1834, a organização prevista no decreto anterior foi especificada até ao nível da paróquia.

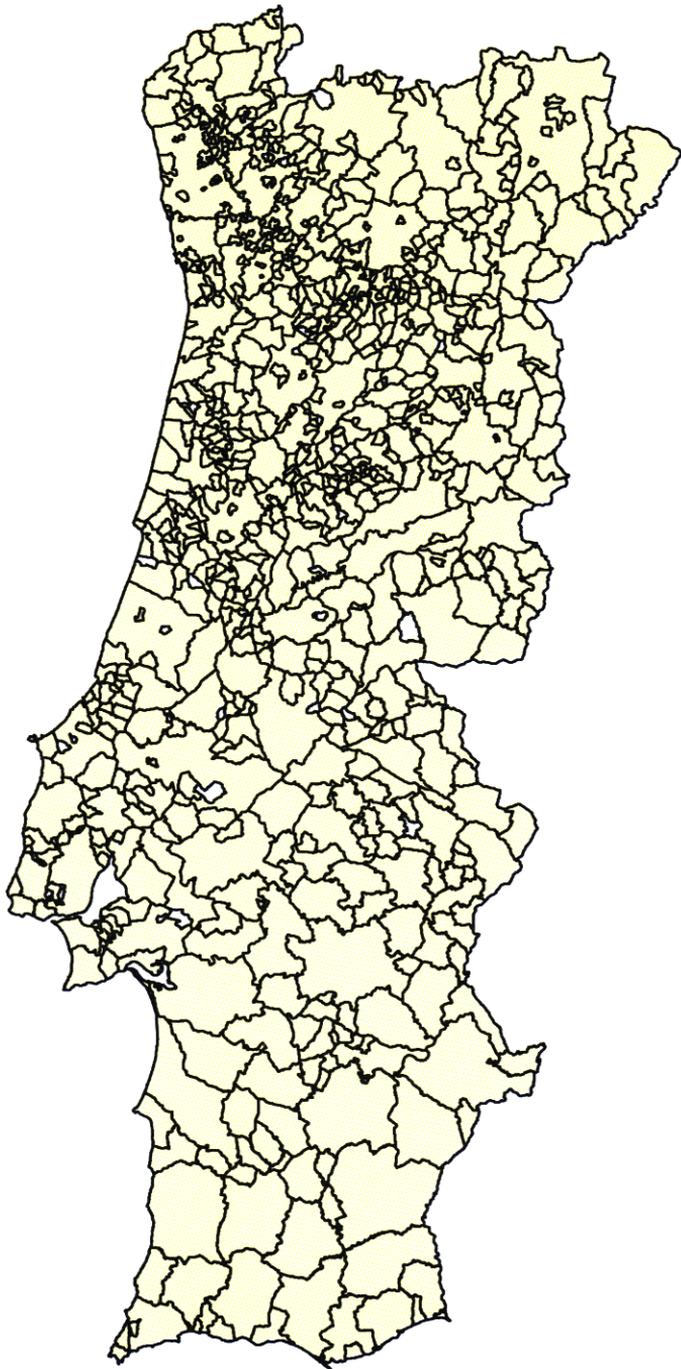
As cartas resultantes deste conjunto de diplomas estão reproduzidas adiante (n.ºs 11 a 14). Como seria de esperar, tendo em conta a letra dos decretos, os mapas de paróquia e de concelho são praticamente iguais aos de 1826. É ao nível das províncias e das comarcas que as novidades surgem: as modificações introduzidas nas primeiras são conhecidas, enquanto as transformações sofridas pelas comarcas têm sido erradamente desprezadas.

Em relação às províncias as alterações têm a ver com a criação da província do Douro, o desdobraimento da Beira, a redefinição da Estremadura, que perde a sua extremidade sul, e o alargamento inusitado do Algarve. Este último parece ser o aspecto mais interessante, dando-nos uma imagem do grau de liberdade de intervenção no território que então se sentia. Observou José António Santos que este desenho do Algarve tinha ori-



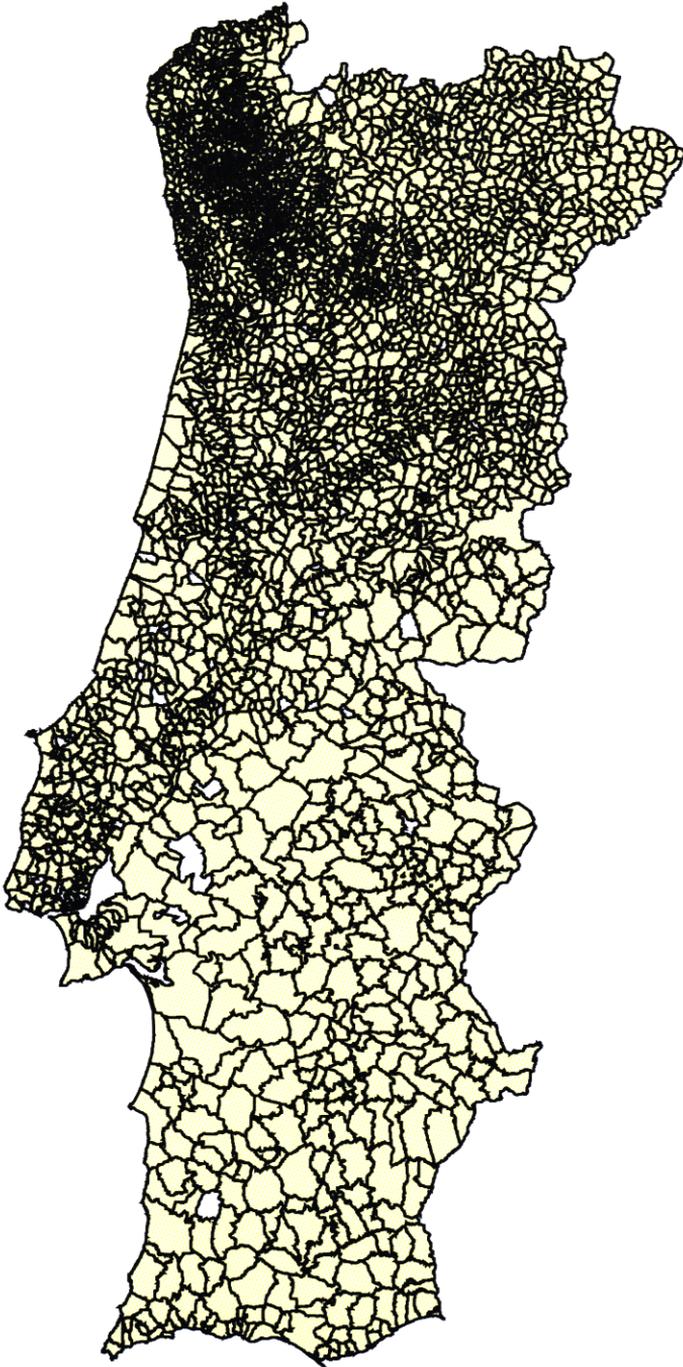


0 50 Km



0 50 Km





0 50 Km



gem na proposta de divisão judicial do país feita em 1827-1828. A criação da província do Douro e a divisão da Beira em duas inspirava-se no desenho das províncias militares existentes.³⁸ A supressão dos encravamentos mais importantes é outra característica do mapa.

O desenho das comarcas, como a simples vista da carta permite constatar, sofreu profundas alterações em relação a 1826. Suprimiram-se 14 destas circunscrições, metade das quais eram unidades de muito pequena dimensão, e criaram-se 9, passando o número de comarcas para 40. Mais importante, no entanto, foi a simplificação do mapa com a substancial redução dos encravamentos que de 85 territórios passaram para 22. A maior parte das comarcas tornaram-se unidades territorialmente contínuas. À escala da carta apresentada, é difícil verificar o arredondamento (era este o termo usado na época) por que passou a comarca de Barcelos, mas já o caso de Beja é perfeitamente observável.

À luz destas conclusões, o mapa da divisão territorial que resulta dos decretos de 1832-1834 assume uma nova importância: ele constitui, não um projecto, mas sim a primeira tentativa de efectiva reforma do espaço político-administrativo. Repare-se ainda que, ao mesmo tempo que esta carta entrava em vigor, eram definitivamente extintos os direitos de jurisdição exercidos pelos senhores das terras, o que permitia ao Estado, finalmente, unificar o seu domínio sobre o território.

³⁸ José António Santos - *Regionalização*, p. 51 e segs. O primeiro esboço da carta de províncias de 1834 cremos que foi publicado na obra de Eugénio Castro Caldas e Manuel de Santos Loureiro - *Regiões Homogêneas no Continente Português. Primeiro Ensaio de Delimitação*, Lisboa, Fundação C. Gulbenkian, 1966, p. 87.

SILVEIRA

Quadro XIII - Comarcas de 1834

Código	Comarca	Indivíduos	Área (Km2)	Dens. pop.	N.º de territórios
1	Alenquer	42 336	1 243,02	34,06	2
2	Amarante	69 527	680,89	102,11	1
3	Aveiro	70 837	1 211,95	58,45	1
4	Barcelos	96 618	976,69	98,92	1
5	Beja	46 538	4 946,49	9,41	1
6	Braga	74 930	655,3	114,34	3
7	Bragança	57 389	3 619,58	15,86	1
8	Castelo Branco	86 999	5 496,42	15,83	2
9	Chaves	78 600	2 944,97	26,69	1
10	Coimbra	103 203	1 653,12	62,43	3
11	Elvas	42 706	2 405,59	17,75	1
12	Estarreja	64 268	726,96	88,41	1
13	Estremoz	33 898	3 097,99	10,94	1
14	Évora	31 728	3 275,94	9,69	2
15	Faro	39 080	1 344,39	29,07	2
16	Feira	68 742	724,96	94,82	1
17	Figueira	65 316	985,39	66,28	1
18	Guarda	84 777	3 576,53	23,70	2
19	Guimarães	95 235	1 112,32	85,62	3
20	Lagos	36 314	1 994,71	18,21	1
21	Lamego	105 993	1 849,46	57,31	2
22	Leiria	74 547	2 504,79	29,76	1
23	Lisboa	54 956	688,17	79,86	1
24	Monção	74 645	1 009,97	73,91	1
25	Moncorvo	53 219	2 728,03	19,51	1
26	Ourique	48 001	6 203,89	7,74	1
27	Penafiel	85 392	856,75	99,67	4
28	Ponte de Lima	74 754	1 011,77	73,88	3
29	Portalegre	40 779	3 978,3	10,25	1
30	Porto	125 158	763,98	163,82	2
31	Santarém	78 126	4 629,91	16,87	1
32	Seia	79 310	1 641,88	48,30	1
33	Setúbal	63 427	3 318,16	19,12	1
34	Tavira	34 365	1 564,72	21,96	3
35	Tomar	112 236	3 837,73	29,25	2
36	Tondela	68 856	1 111,04	61,97	1
37	Torres Vedras	62 276	1 260	49,43	1
38	Trancoso	89 936	3 319,01	27,10	1
39	Vila Real	87 861	1 601,51	54,86	1
40	Viseu	85 678	1 596,41	53,67	2
Total		2 788 556	88 148,69		62

Nota: área para a qual não se encontrou correspondência nas comarcas de 1834: 593,52 km2, equivalendo a 0,67% da superfície total do continente e a 26 territórios.

Fonte dos dados sobre população: ver anexo II.

O nascimento da divisão administrativa contemporânea: as câmaras municipais, o Parlamento, o governo e o espião

Para se entender a luta política do período posterior à guerra civil de 1832-1834 e as discussões em torno da reforma administrativa, torna-se necessária uma explicação prévia. O fim do conflito, em Maio de 1834, significou uma deslocação do eixo do combate político: se antes se enfrentaram liberais e absolutistas, agora, com a vitória dos primeiros, vieram à luz do dia as dissensões entre liberais que a luta contra o regime miguelista fizera passar para segundo plano.

Quando o Parlamento abre, em Agosto de 1834, existem dois grupos na Câmara dos Deputados, que a si próprios se denominam esquerda e direita, cuja presença se faz sentir igualmente noutros palcos políticos (municipais, imprensa). Contudo, estes grupos não têm organização interna e não são estanques: as flutuações das posições individuais de voto dos parlamentares são significativas. Do ponto de vista ideológico, as diferenças também não são marcadas. Para além disso, no interior de cada formação os indivíduos agrupam-se em torno de personalidades influentes, frequentemente, em luta umas contra as outras.

Não estamos, portanto, em face de partidos políticos, no sentido moderno do termo, mas antes perante formações proto-partidárias.³⁹ A maçonaria dava alguma estrutura a este universo pulverizado, de alguma maneira desempenhando o papel dos partidos. De facto, no imediato pós-guerra existiam três obediências maçónicas: o Grande Oriente Lusitano, a Maçonaria do Norte e a Maçonaria do Sul. A primeira, politicamente moderada, tinha como grão-mestre Silva Carvalho e como grande administrador Agostinho José Freire, dois ministros influentes dos governos de D. Pedro durante a guerra. A Maçonaria do Norte era liderada por dois homens da esquerda, os irmãos Passos, e a Maçonaria do Sul tinha como figura principal o general Saldanha, cuja posição política evoluiu da esquerda para a direita.⁴⁰

³⁹ Ver Maria de Fátima Bonifácio - “A guerra de todos contra todos” (ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração), in *Análise Social*, n.º 115, 1992, pp. 91-134.

⁴⁰ A. H. de Oliveira Marques - *História da Maçonaria em Portugal*, vol. II, 1ª parte, Lis-

A aplicação dos decretos de 1832-1833 sobre a reforma administrativa gerou uma grande contestação de que foram porta-vozes as câmaras municipais e os deputados da esquerda, num movimento claramente articulado. De facto, na sequência da publicação do decreto de 9 de Janeiro de 1834, que mandou proceder às eleições nos concelhos onde tal fosse possível, os dois principais municípios do país foram conquistados pela esquerda: o de Lisboa passou a ser presidido por Francisco António de Campos - um homem ligado ao mundo dos negócios, sócio fundador e presidente da Associação Mercantil Lisbonense em 1834 - e o do Porto por José Passos.

As câmaras, com aquelas duas cidades à cabeça, em petições enviadas ao Parlamento, atacavam o decreto de 1832 porque punha em causa a tradicional autonomia dos municípios: contestavam, assim, as novas autoridades administrativas, sobretudo o provedor do concelho, que possuía a liberdade de aplicar (ou não) as decisões camarárias, e os prefeitos, cujos vastos poderes eram considerados excessivos. Para Francisco António de Campos era o retomar das críticas que proferira na Câmara dos Deputados, em 1828, ao projecto então em debate. Por outro lado, a contestação atingia também a divisão territorial uma vez que, na sequência do decreto de 1833, os prefeitos e os provedores tinham dado início aos trabalhos de reordenamento dos concelhos: os protestos dirigiam-se, então, contra a anexação ou desanexação de freguesias e contra uma hipotética extinção do município. Em defesa das suas posições, as câmaras invocavam a antiguidade e os serviços prestados à monarquia, nomeadamente nas campanhas militares da Restauração ou na época das invasões francesas; lembravam a comodidade dos povos que (dizia-se) nos pequenos concelhos resolviam os seus assuntos com mais facilidade; chamavam a atenção para as relações económicas entre povoações de há muito integradas no mesmo município e, finalmente, recordavam as condições favoráveis da vila para sede de concelho.⁴¹

boa, Presença, 1996, pp. 51-62; Fernando Catroga - A Maçonaria e a Restauração da Carta Constitucional em 1842. O Golpe de Estado de Costa Cabral, in *Revoltas e Revoluções, Revista de História das Ideias*, n.º 7, Coimbra, 1985 pp. 155-181.

⁴¹ António Pedro Manique - *Mouzinho da Silveira. Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989, pp. 103-120 e 146-154.

Em conjugação com este movimento, que ela própria animava, a oposição à facção moderada no governo, iniciou no Parlamento o combate contra a mesma legislação, logo em Outubro de 1834. Não vale a pena descrever as discussões em pormenor, porque isso já foi feito.⁴² Interessa tão-só sublinhar as ideias essenciais e rever interpretações. De resto, este debate constitui um excelente exemplo, documentado, da forma como se manipulavam as decisões parlamentares.

Os deputados da esquerda atacavam a legislação administrativa nos mesmos pontos em que as câmaras o faziam. Levantavam-se contra os prefeitos, expressivamente apodados de paxás, “Reis de província, com o seu Conselho de Estado e com as suas Cortes” (António Luís Seabra, *Gazeta do Governo*, 8 de Outubro de 1834). A este respeito dizia o deputado Galvão Palma: “fico satisfeito contanto que dê um vivo golpe nesse gigante - Prefeituras - que, nascendo na ilha [sic] dos Açores em 16 de Maio de 32, tendo apenas três anos de idade, já se reputava com forças atléticas para, por si e seus subalternos, praticar atentados que de todos os pontos da nação têm ressoado nesta Assembleia. Se quando mínimo era já tão membrudo, tão monstruoso, que fisionomia apresentaria se o deixássemos chegar ao estado de adolescência e com a idade adquirisse robustez? Se ainda no berço manejava um poder discricionário, dictatório, deportando, prendendo, soltando, demitindo autoridades a seu belo prazer, atacando o direito de propriedade, mandando arrancar vinhas, reputando-se com poder legislativo, impondo tributos, que aconteceria se o deixássemos medrar?” (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1835, p. 813).

A esquerda temia a concentração de poder nos prefeitos, representantes do executivo nas províncias, poderosos instrumentos na luta política contra a oposição; por outro lado, criticava também a actuação concreta, arbitrária, dos indivíduos que haviam sido nomeados. O governo, por seu turno, reconhecia estas irregularidades publicamente, em portarias em que reprendia os abusos que alguns haviam praticado.⁴³ Mas esse reconhecimento também transparecia da correspondência particular. Numa

⁴² Marcelo Caetano - A Codificação Administrativa em Portugal (Um Século de Experiência: 1836-1935) in *Revista da Faculdade de Direito*, Lisboa, II, 1934, pp. 334-338.

⁴³ António Pedro Manique - *Mouzinho da Silveira*, p. 113.

carta dirigida a Agostinho José Freire, ministro da Guerra, enviada do Porto, em 15 de Maio de 1834, referiam-se as “ muitas arbitrariedades e vexames” cometidos pelas autoridades nomeadas; e em 28 de Dezembro do mesmo ano, acrescentava-se: ”o prefeito interino, tendo principiado de-baixo de muito melhores auspícios que o Miranda [Manuel Gonçalves de Miranda], está hoje coberto de ódio, pelo louco orgulho que tem manifesta-do, especialmente nas exéquias do Imperador [D. Pedro] e no acto de vota-ção para a câmara; os seus subalternos são os deixados pelo Miranda e cada vez mais odiados.”⁴⁴

O prefeito, para além de possuir poder, estava investido de imensa honraria: o decreto de 1832 dava-lhe o tratamento de excelência e o título de conselheiro e reservava-lhe o primeiro lugar em todos os actos públicos da província (art. 32). Para além disso, auferia um vencimento significa-tivo.

António Girão, membro da Câmara dos Pares, em 24 de Maio de 1835, sabendo que estava prestes a ser demitido do lugar de prefeito da província da Estremadura, apressou-se a escrever a Agostinho José Freire, agora ministro do Reino. Respondendo às críticas que lhe eram feitas, lembrava como a sua repartição estava bem arranjada, como rapidamente se localizava qualquer papel; que não havia excesso de gente, muito pelo contrá rio, pois outro dia um dos oficiais, de tão cansado, saíra a deitar sangue pela boca; que a polícia era activa, já que os miguelistas estavam a ser reprimidos; que tinha sido diligente na avaliação dos bens nacionais; que não tinha deportado ninguém, nem feito prisões injustas; lembrava tudo isto porque, subentende-se, não queria perder o lugar, nem o rendimento que este lhe dava: “ Eu digo com franqueza a v. ex., que em mi-nha casa tenho muito de que passar cónoda e patriarcalmente e com o res-peito que adquiriram meus antepassados pelo espaço de trezentos anos; se tenho repugnância a viver na província, é por ter ali todos os meus paren-tes comprometidos na usurpação e nem me é conveniente viver com eles em harmonia, nem também em guerra aberta. Fora de casa não posso tirar o rendimento suficiente para sustentar a dignidade e decência que compete a um par do reino, nem parece bem que eu seja alvo das sá tiras dos meus

⁴⁴ Correspondência de António Dias de Oliveira em António Viana (comp.) - *José da Silva Carvalho e o seu Tempo*, vol. II, Lisboa, Imprensa Nacional, 1894, p. 151 e 166.

colegas aristocratas, principalmente sendo uma criatura de v. ex. e tido e havido por ministerial.”⁴⁵

Mas o problema do novo sistema administrativo não residia só na figura do prefeito. Para a esquerda era essencial o respeito pela autonomia do município e, em consequência, insuportável a acção do provedor. Numa carta de António Dias de Oliveira a Agostinho José Freire, datada do Porto, de 24 de Maio de 1835, afirmava-se sobre a opinião da esquerda em relação ao debate que decorria no Parlamento: “Sobre o executarem as câmaras as suas deliberações, repito a v. ex. que é cousa essencial para esta gente, a qual antes quer ver restringir muito as suas atribuições, do que ficarem os administradores, mesmo electivos, sendo os executores municipais.”⁴⁶

Quem é António Dias de Oliveira? Explica Silva Carvalho numa nota a uma outra carta remetida ao mesmo Agostinho José Freire, em 26 de Setembro de 1835, assinada “De v. ex. amiga cordial e obrigadíssima. Bernarda Clara”: “Nota de Silva Carvalho - Esta D. Bernarda é António Dias de Oliveira, hoje Desembargador do Porto - que foi nosso espião.” Nem mais nem menos.⁴⁷

Oliveira, membro da maçonaria, desde 1833 que, secretamente, desempenhava no Porto, um bastião da esquerda, as funções de informador de Freire e Silva Carvalho. A sua actividade, diligente, terá sido útil quando, em 1834, a oposição tomou a câmara daquela cidade, sendo várias as missivas que a esse assunto se referem. Se os prefeitos trabalhavam mal, lá estava Oliveira oferecendo os seus préstimos para “fabricar” eleições. Em troca pedia ao ministro a melhor atenção para o bacharel José Vitorino, portador da missiva, “moço de muito merecimento e gosto literário” que estava a necessitar de emprego.⁴⁸

⁴⁵ António Viana (comp.) - *José da Silva Carvalho e o seu Tempo*, vol. II, pp. 181-183.

⁴⁶ António Viana (comp.), *ibidem*, vol. II, p. 180.

⁴⁷ António Viana (comp.), *ibidem*, vol. II, p. 210. Dias de Oliveira, para além de deputado em várias legislaturas desde 1834 a 1864, chegou a ser presidente das Cortes em 1837. Entre Junho e Agosto deste ano foi presidente do conselho de ministros. Na carreira da magistratura atingiu o cargo de juiz do Supremo Tribunal de Justiça (ver *Notícia dos Ministros e Secretários de Estado do Regime Constitucional nos 41 Anos Decorridos desde a Regência Instalada na Ilha Terceira em 15 de Março de 1830 até 15 de Março de 1871*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1871, pp. 6, 21-22 e 24).

⁴⁸ António Viana (comp.), *ibidem*, vol. II, p.152. Sobre a filiação maçónica de António

Para que tudo corresse de feição, Oliveira recomendava a Freire, em Julho de 1835, “o maior segredo nas nossas ligações e até certa aparência de hostilidade”⁴⁹. Pouco tempo havia passado, nesta altura, sobre a discussão parlamentar da lei de criação dos distritos, em que ambos tiveram papel relevante, como veremos.

Na Câmara dos Deputados, a esquerda batia forte na legislação de Mouzinho da Silveira. Na direita, no entanto, poucos se levantavam em defesa do decreto de 1832. Erguia-se o próprio Mouzinho, para recordar que esse decreto mal havia sido aplicado e que o facto de o ter sido no meio da luta contra os absolutistas fazia com que o sistema administrativo parecesse mau, despótico, mas que isto não tinha fundamento. (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1835, p. 810). Levantava-se também António José de Ávila para defender a existência de uma hierarquia de três funcionários de nomeação régia (*ibidem*, pp. 811-812), em nome da eficácia da máquina administrativa e da possibilidade da real extensão do poder do executivo a todo o território. Mas na direita havia divergências sobre esta matéria, diferentes opiniões, como se verá.

Sendo assim, o entendimento vai ser possível. Sigamos, no essencial, o caminho percorrido. Em 6 de Outubro de 1834, um grupo de deputados da oposição, encabeçado por António Luís Seabra, propôs a extinção dos prefeitos e dos provedores de concelho. O executivo ficava, então, representado pelos subprefeitos, ao nível das comarcas, passando as atribuições dos provedores para as câmaras municipais.

A 30 do mesmo mês, a comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados, composta maioritariamente por oposicionistas, emitindo um parecer sobre a proposta anterior, decidiu ampliá-la, de acordo com o seu autor. Assim, os subprefeitos passavam a denominar-se administradores de comarca e continuavam a ser nomeados pelo governo; mas, a grande novidade era o aparecimento da figura do administrador de concelho, encarregado da administração geral e da polícia, também nomeado pelo governo, sob proposta das câmaras, que viam reconhecida a sua esfera de actuação própria. Deste ponto de vista, tratava-se de uma filosofia

Dias de Oliveira ver A. H. de Oliveira Marques - *História da Maçonaria em Portugal*, vol. II, 2ª parte.

⁴⁹ António Viana (comp.) - *José da Silva Carvalho e o seu Tempo*, vol. II, p. 191.

semelhante à do projecto de Rebelo da Silva de 1827, o qual também era membro desta comissão de administração em 1834. No documento agora apresentado, dispersava-se o poder de um grupo limitado de prefeitos por vários administradores de comarca e recuperava-se a figura do administrador de municipalidade também prevista em 1827.

A este parecer respondeu o governo, em 20 de Janeiro de 1835, com uma proposta assinada, não pelo ministro do Reino, mas, o que poderá ser indicativo de divergências no seio do ministério, pelo Duque de Palmela, como presidente do conselho, cargo que não existia na lei, mas que o Duque tinha assumido. Neste texto o governo mantinha um funcionário ao nível da província, agora chamado governador civil, eliminava os seus representantes na comarca e aceitava a existência de um administrador de concelho a ser nomeado pelo governo entre os eleitos para a câmara. A grande inovação era o aparecimento do cargo de regedor de paróquia, delegado do administrador de concelho e presidente da junta de paróquia, cuja existência havia sido decretada em 1830 nos Açores e abolida por Mouzinho dois anos depois.

No dia seguinte a oposição, pela voz de Seabra, contrapôs um projecto em que retomava as suas ideias anteriores: divisão do país em comarcas - precisando-se, pela primeira vez, que deviam ser dezassete - e concelhos, existindo naquelas um administrador de comarca, de nomeação régia, e nestes um administrador de concelho, nomeado pelo governo, sob proposta da câmara municipal. Para que não restassem dúvidas, explicitava-se que as decisões das câmaras seriam postas em execução pelo seu presidente.

As propostas do governo e da oposição estavam a convergir: ambos concordavam com um único grau de administração acima do município e ambos aceitavam que o representante do executivo no concelho fosse nomeado por um processo misto, com intervenção da câmara ou dos eleitores municipais. A grande divergência estava no facto da proposta do Duque de Palmela prever que a execução das deliberações camarárias ficava a cargo do administrador de concelho. Entretanto, novos sinais de entendimento surgiram: a proposta do executivo foi enviada para apreciação de uma comissão da Câmara dos Deputados em que figuravam elementos importantes da oposição e também do lado do governo.

A sessão parlamentar corria para o fim, sem que qualquer decisão fosse tomada. É, então, que um vasto grupo de deputados opositoristas decide apresentar um projecto sumário, em 7 artigos, contendo as bases do sistema de administração e uma autorização ao governo para, posteriormente, legislar em conformidade do que fosse aprovado. Retomavam-se os dezassete círculos administrativos, agora denominados distritos, administrados por um magistrado de nomeação régia; os distritos dividir-se-iam em concelhos, onde existiria um administrador, de nomeação mista; haveria ainda uma junta electiva em cada paróquia. Quando à execução das deliberações das câmaras, matéria de mais difícil consenso, usava-se uma expressão vaga. Advinhe-se quem era o primeiro subscritor do projecto: D. Bernarda Clara, quer dizer, António Dias de Oliveira, o espião. Estava-se a 8 de Abril de 1835.

Perfeitamente por acaso, dir-se-ia, na mesmíssima sessão, o homem que em Fevereiro desse ano assumira a pasta do Reino, Agostinho José Freire, apresentava também um pedido de autorização legislativa para o governo, a que Palmela continuava a presidir, reformar o sistema administrativo, extinguindo uma das três escalas existentes, aumentando o número dos círculos maiores e reduzindo o dos concelhos. Como se imagina, a partir daqui o entendimento entre a esquerda e a direita foi relativamente simples e facilitado por oportunas intervenções de Freire e Dias de Oliveira.

O ministro estava claramente disposto a ceder quanto aos escalões do sistema administrativo. Preferia até que as circunscrições maiores fossem menos do que dezassete (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 1835, p. 810). Recorde-se que Freire havia feito parte da Comissão de Estatística das Cortes legislativas de 1823 que tinha proposto um mapa administrativo com 11 distritos. Por isso, em 1835, foi aprovado que haveria até 17 distritos administrativos. A nomeação mista dos administradores de concelho não levantava problemas.

Freire aceitava também a autonomia das câmaras: “na minha opinião é uma injustiça mandar-se um provedor administrar os interesses dos municípios, porque isto será o mesmo que substituir os juizes de fora.” (*ibidem*, p. 811)

Este era um ponto essencial para a esquerda. Dizia Barjona: “o presidente das câmaras municipais deve ser o executor das suas ordens”

(*ibidem*, p. 837); “ que o presidente das câ maras municipais seja o executor das resoluções dela, ficando assim verdadeiramente separado; e executor para a administração geral o administrador de concelho” (*ibidem*, p. 835). Acrescentava Rebelo da Silva, enaltecendo o papel dos municípios: “ Eu, Sr. Presidente, estou convencido que vejo a importância política e administrativa deste reino, que vejo que as autoridades municipais são as prerrogativas da liberdade e base essencial do verdadeiro sistema representativo, que só nós os portugueses temos e mais nenhuma nação.” (*ibidem*, p. 834) Mas, apesar das diferenças de opinião do lado direito sobre a autonomia das câ maras, como o acordo seria mais difícil de conseguir, deixou-se cair o assunto.

Curiosamente, a esquerda não estava unida quanto à criação das juntas de paróquia: Rebelo da Silva e Barjona eram contra, por temerem que empecessem a actividade das vereações; Manuel Passos era a favor (*ibidem*, pp. 832, 834, 837 e 845). Assim, o assunto foi também deixado cair.

O projecto passou à Câmara dos Pares onde a discussão foi muito rápida. De essencial, resultou a reintrodução das juntas de paróquia. Registe-se, ainda, o debate sobre o representante do executivo no concelho, provocado pelo par Sarmento que queria atribuir essa função ao presidente da câmara. Respondeu-lhe o ministro Freire, com o apoio do par Girão, o tal que não queria perder o lugar de prefeito da Estremadura, que isso não era possível: “ confundir os empregados propriamente administrativos com os municipais, ou querer que os Presidentes das Municipalidades se tornem uns agentes directos do Poder Executivo, sem que este tenha alguma acção directa sobre eles, não intendo que possa ser” (Freire, in *Actas da Câmara dos Pares do Reino de Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1835, p. 334).

Por último, na Câmara dos Pares discutiu-se a respeito de nomes. Sarmento, que havia pertencido à comissão de divisão do território em 1826-1827, preferia que, em vez de distritos, as circunscrições acima dos concelhos se chamassem comarcas. Isto deu azo a que o ministro do Reino explicasse que não se tinha usado a palavra província, porque elas ficariam pequenas e para não confundir esta lei com a das eleições; que se tinha abandonado a palavra comarca, porque não se julgou essencial; final-

mente, preferira-se “ a palavra Distrito [que] é uma dicção vaga, que nada influi” (*ibidem*, p. 330)

Assim se formou a lei de 25 de Abril de 1835 que deu origem ao sistema administrativo contemporâneo, baseado nos distritos, concelhos e freguesias. Como se viu, esta lei não resultou de uma imposição da esquerda, antes foi o resultado de uma negociação entre os dois lados da Câmara dos Deputados. Com ela resolveu-se o problema do número de escalões supramunicipais, regressando-se à opção das Cortes constituintes de 1821-1822. Por outro lado, prolongou-se o sistema administrativo até ao nível ínfimo da paróquia.

A questão do poder municipal só foi decidida através do decreto de 18 de Julho de 1835 que regulamentou a lei acima citada. Com este decreto o município recuperou em Portugal a capacidade de execução das suas decisões. Mas, a comissão que preparou este diploma, nomeada pelo ministro Freire, se incluía alguns pares da esquerda, era maioritariamente composta por deputados da direita. Por outro lado, o decreto foi referendado por um destes deputados, Rodrigo da Fonseca Magalhães, entretanto nomeado ministro do Reino.

Sem esquecer a importância das decisões tomadas na sequência do debate parlamentar descrito, podemos dizer que, apesar de tudo, a legislação de 1835 se fundou no modelo subjacente ao decreto de 16 de Maio de 1832, no sentido em que, com excepção do concelho, criou um sistema baseado em magistrados de nomeação, detentores do poder executivo, e corpos eleitos, com poder deliberativo. Por outro lado, o que é importante, a legislação de 1835 modificou a forma de legitimação/ escolha dos magistrados e de eleição dos corpos.

Quadro XIV

Magistrados e corpos administrativos. Legislação de 1835

Circunscrição	Magistrado	Corpos administrativos	
Distrito	Governador Civil	Junta Geral de Distrito	Conselho de Distrito
Concelho	Administrador de Concelho	Câmara Municipal	
Freguesia	Comissário de Paróquia	Junta de Paróquia	

Nota: entre 1836 e 1842 o governador civil chamou-se administrador geral de distrito, regressando-se nesta data à designação anterior. O comissário de paróquia, depois de 1836, foi designado por regedor de paróquia. Em 1840, os órgãos paroquiais, embora continuassem a existir, deixaram de fazer parte da organização administrativa. Neste ano foi criado o conselho municipal.

Do ponto de vista funcional, a partir de 1835, os órgãos distritais são uma adaptação dos que em 1832 foram definidos para a província. Isto mesmo foi corroborado por Agostinho José Freire, numa intervenção na Câmara dos Pares sobre o conselho de distrito: “ O Prefeito, para muitos casos, vai ser substituído pelo Magistrado administrativo de Distrito com o respectivo Conselho que deve servir de o [sic] auxiliar” (*Actas da Câmara dos Pares do Reino de Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1835, p. 333). Neste primeiro escalão, de 1832 para 1835, verificou-se, essencialmente, um aumento do número de circunscrições, com a consequente diluição dos poderes dos magistrados régios.

A figura do administrador de concelho é inspirada na do provedor, perdendo, no entanto, a capacidade de executar as decisões das câmaras. Estas, como em 1832, não exerciam funções judiciais, mas mantiveram um conjunto importante de atribuições delegadas e próprias, e ficaram, relativamente, libertas de tutelas.

Os órgãos paroquiais constituíam uma novidade face à legislação de Mouzinho. A junta administrava a fábrica da igreja e os bens da paróquia, e o comissário, para além de executar as deliberações da junta, ficava encarregado da ordem pública e das funções administrativas delegadas pelo administrador de concelho.

Do ponto de vista da nomeação dos magistrados e da formação dos corpos, as alterações introduzidas em 1835 foram no sentido de diminuir a influência do poder central e de reforçar a intervenção dos cidadãos. Assim, se o governador civil, como o prefeito, era nomeado pelo governo, a escolha dos outros magistrados resultava de um método misto: o administrador do concelho era seleccionado pelo governo de entre uma lista de indivíduos eleitos no respectivo município e o comissário de paróquia era escolhido pelo administrador de concelho a partir de uma lista eleita na freguesia. Finalmente, os corpos administrativos passaram a ser formados por eleição directa dos cidadãos possuidores do censo pecuniário exigido na lei. A excepção era o conselho de distrito, integrado por membros designados pela junta geral de distrito.

Com esta legislação inaugurou-se, portanto, um ciclo de descentralização relativa. Face ao decreto de 1832, o município viu reforçado o seu poder e encontrou-se numa situação distinta da que se verificava pela mesma época em França ou em Espanha. Por outro lado, o Estado penetrou, ou tentou penetrar, na esfera da vida paroquial.

Entretanto, na sequência da revolução de 9 de Setembro de 1836, a esquerda subiu ao poder. Mas o primeiro código administrativo português, de 31 de Dezembro deste ano, referendado por Manuel Passos, na sua qualidade de ministro do Reino, poucas alterações introduziu em relação à legislação produzida em 1835. De resto, no relatório que antecede o código, o ministro elogia a lei de 25 de Abril de 1835, cujos princípios foram “lealmente desenvolvidos” no decreto de 18 de Julho seguinte.⁵⁰ Nota-se uma preocupação de desenvolver as atribuições das câmaras em matéria de saúde, segurança, comércio, urbanismo, assistência e ensino, e de especificar as funções das juntas de paróquia, que passaram também a actuar como comissões de beneficência e a velar pelos expostos. Sublinhe-se ainda que deixou de ser exigido qualquer mínimo de rendimento para se ser eleitor ou membro destas juntas.

Quanto à reorganização do espaço, o mapa dos distritos de 1835 retomava, com pequenas diferenças, o das 17 comarcas que havia sido apresentado na Câmara dos Deputados na sessão de 1827, como José António

⁵⁰ *Código Administrativo Português* de 31 de Dezembro de 1836, 3ª ed. oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837, p. 6.

Santos mostrou.⁵¹ Até 1842 as fronteiras dos distritos foram sofrendo algumas modificações, mas, desde a origem, aquele mapa era já muito semelhante ao actual, como veremos.

A reformulação do território não estava, no entanto, concluída, uma vez que a reforma dos concelhos, há tanto tempo projectada, ainda não se tinha efectivado. As Juntas Gerais de Distrito, recentemente criadas, reuniram-se em 1836 para discutir a matéria e, em 29 de Setembro do mesmo ano, foi nomeada uma comissão que, depois de apreciar o trabalho das juntas, aprovou o projecto elaborado por dois dos seus membros, Marino Miguel Franzini e José Joaquim Leal, o qual serviu de base ao decreto de 6 de Novembro de 1836.

Uma vez mais, embora tenha sido publicado já depois da Revolução de Setembro, este decreto não foi obra da esquerda: a convocação das juntas é anterior à Revolução e é feita por sugestão de Franzini, um homem que, pela sua competência, desde 1834 era solicitado pelos vários governos a dar parecer sobre a divisão do território e que participara na elaboração do projecto apresentado no Parlamento em 1823. Comentava o próprio, com certo humor, numa intervenção nas Cortes em 1837: “Desde a restauração [do regime liberal, em 1834] tenho eu sido empregado constantemente em fazer e desfazer divisões do território, segundo os variados sistemas adoptados pelas sucessivas administrações que se tem sucedido umas às outras com tanta rapidez, e posso dizer que tenho sido uma espécie de má quina de vapor das divisões territoriais, administrativas e judiciais, pois uma das condições constantemente exigidas pelos Ministros foi a da rapidez da execução.”⁵²

Como vimos, ainda que a ideia de aumentar o número de concelhos tivesse sido defendida por alguns deputados nas Cortes Constituintes de 1821-1822, certamente sob influência do exemplo espanhol, desde cedo prevaleceu a opinião oposta. Para este resultado contribuiu, seguramente, a experiência do quotidiano da multiplicidade de pequenos municípios desde longa data existentes em Portugal, cuja crítica há muito vinha a ser feita, como se comentou atrás. Mas, para o mesmo resultado também foi importante a vontade de fortalecer o município. A imagem de um concelho

⁵¹ Sobre a origem do mapa dos distritos, ver José António Santos - *Regionalização*, p. 84.

⁵² Apud Maria de Fátima Nunes - *O Liberalismo Português*, p. 150.

sem recursos financeiros e sem gente capaz de exercer a governança, divulgada no Antigo Regime, passou para a monarquia liberal. São estes os argumentos invocados no relatório do decreto de 6 de Novembro para justificar a drástica redução então operada. Segundo a comissão teriam sido suprimidos 465 concelhos, continuando a existir 351.⁵³

A diminuição verificada também poderá estar relacionada com a opção por uma administração com um só nível acima do município. De facto, para garantir um funcionamento eficaz do sistema seria útil reduzir o número de funcionários sob as ordens dos administradores gerais de distrito. É igualmente aceitável pensar que o crescimento em área e população dos concelhos, que adiante analisaremos, estimulou a ideia de integrar a paróquia na administração civil. António José de Ávila desenvolveu este argumento, com clareza, na discussão da lei de 25 de Abril de 1835, quando se debateu o número de entidades acima do município.

Dizia este deputado: “ Que se laborava noutra mui grande equívoco, quando se supunha que o artigo que se discutia simplificava o pessoal administrativo, porque não se podia perder de vista que, havendo em Portugal oitocentos e seis concelhos, tocarão cinquenta, com pouca diferença, a cada administrador de distrito, e que era absolutamente impossível que este funcionário pudesse inspeccionar e dirigir a acção de cinquenta subalternos; que esta circunstância havia pois trazer necessariamente após si a necessidade de suprimir pelo menos a metade dos concelhos e que, havendo quatro mil freguesias, cada concelho compreenderia dez destas, o que exigiria ainda a criação em cada uma de um delegado do administrador do concelho, o qual seria conseqüentemente o único administrador de facto; que desta forma, em lugar de oito prefeitos teríamos dezassete administradores de distrito, em lugar de trinta e dois subprefeitos quatrocentos administradores dos concelhos e em lugar de oitocentos e seis provedo-

⁵³ O relatório da comissão está transcrito em Fausto J. A. de Figueiredo - *A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836*, Lisboa, Tip. Empresa Nacional de Publicidade, 1951. É difícil quantificar com rigor a redução do número de concelhos então verificada, facto que se deve à imprecisão das várias listas publicadas na época. A comissão, como se diz acima, fala em 465 concelhos suprimidos; Fausto de Figueiredo refere 498 e Maria Alexandre Lousada 494 (*As Divisões Administrativas em Portugal*, p. 313). Embora também não haja acordo quanto ao número de concelhos pré-existentes, a importância da reforma de 1836 é indiscutível.

res dos concelhos quatro mil administradores de Paróquias.” (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1835, p. 812)

De qualquer modo, a reorganização do território seguiu em Portugal uma via com características próprias. Inventou-se um entidade supramunicipal, como em França ou em Espanha, mas a criação dos distritos não foi motivada pela luta contra qualquer particularismo regional. Ela resultou antes de uma tentativa de evitar uma excessiva concentração de poder nas mãos dos magistrados régios, como se temia que resultasse da opção pelas províncias. Por outro lado, existindo em Portugal uma rede de concelhos, reduziu-se o seu número, ao contrário do que ocorreu naqueles países, e deu-se ao município uma nova e maior dimensão. Finalmente, integrou-se a unidade paroquial na divisão administrativa.

Ao contrário da criação dos distritos, que pouca polémica levantou, o decreto de 6 de Novembro de 1836 gerou uma onda de protestos nos dois anos seguintes. Dizia Franzini em 1837, referindo-se a esse descontentamento e às queixas, muitas das quais considerava injustas, “[...] pois igualmente procedem das vistas particulares dos indivíduos interessados na conservação e governança de seus pequenos ou Grandes concelhos, os quais excitam os povos à desobediência. Nem um sódos pequenos Concelhos quer descer da sua categoria e os grandes fazem toda a resistência para cederem alguma freguesia aos contíguos mais diminutos.”⁵⁴

Não há dúvida de que a resistência das elites locais é uma variável a ter em conta, mas a contestação mobilizava agora argumentos semelhantes aos que haviam sido usados em 1834-1835 que, muitas vezes, são um testemunho da consciência de si destas pequenas comunidades. Esta nova vaga de protestos distingue-se da anterior, no entanto, por um “nítido aumento da violência por parte das populações reclamantes, chegando a atingir-se situações de insurreição de freguesias inteiras, que se recusam a reconhecer as autoridades dos novos concelhos a que são anexadas.”⁵⁵

Em resposta a esta contestação, as Cortes aprovaram, durante os anos de 1837-1838, várias leis alterando o decreto de 1836 (ver legislação no anexo III).

⁵⁴ Apud Maria de Fátima Nunes - *O Liberalismo Português*, p. 151. Sobre os distritos ver António Pedro Manique - *Mouzinho da Silveira*, p. 154.

⁵⁵ António Pedro Manique - *Mouzinho da Silveira*, p. 158.

Capítulo III

Em busca da estabilização

O funcionamento do sistema administrativo de 1835

Os primeiros anos do regime liberal foram tempos extremamente complicados. O país, saído de uma guerra civil, vivia uma época economicamente difícil, motivada pela desestruturação do império colonial e pela natural desorganização da indústria e da agricultura, que sofriam também as consequências da mudança do quadro legal em que operavam. As dificuldades económicas multiplicavam os pobres que se juntavam aos jovens que abandonavam o exército e ambos alimentavam um surto de banditismo um pouco por todo o lado.

Os liberais, longe de estar unidos, digladiavam-se entre si, sem conseguirem chegar a acordo quanto ao sistema constitucional. Este, por sua vez, era incapaz de dar solução aos conflitos políticos que, amiúde, se transformavam em confrontos militares. Por outro lado, os miguelistas, derrotados na guerra, espreitavam a sua oportunidade, em conjugação com a evolução da situação espanhola, onde, recorde-se, a primeira guerra civil entre liberais e absolutistas durou até 1839.

A conflitualidade era ainda agravada pela legislação revolucionária que, desde 1832, vinha a ser publicada e que afectava quase todos os sectores da sociedade. Entre estes cite-se a Igreja, duramente atingida pela extinção dos dízimos e das ordens religiosas masculinas. As relações com o novo regime foram ainda agravadas pelas disputas em torno da nomeação dos bispos, dando origem a que uma parte deles, os que haviam sido propostos por D. Miguel, não fossem reconhecidos pelos liberais e que os bispos apresentados por estes últimos não fossem aceites por Roma. As divergências com a Santa Sé levaram mesmo ao rompimento das relações diplomáticas em 1833. A questão religiosa, nomeadamente a oposição de uma parte do clero ao novo regime, contribuiu grandemente para a difícil situação em que se vivia.

Além disto, o Estado tinha grandes dificuldades de financiamento, sendo incapaz de cobrar receitas e de efectuar pagamentos. Nestas circunstâncias, o recurso ao crédito não era fá cil. O desacordo quanto à política financeira era uma das grandes divergências entre a esquerda e a direita liberais. Recorde-se, ainda, que o próprio Estado era atravessado pela conflitualidade. Por um lado, gerou-se um clima de suspeição e de perseguição aos funcionários conotados com o miguelismo e, por outro, após a Revolução de Setembro de 1836, foram muitos os empregados civis e militares que se demitiram ou foram demitidos por razões políticas.

Finalmente, o Estado passava por uma profunda transformação que, inevitavelmente, o debilitava. Como vimos, as alterações introduzidas na legislação em 1835 iam, precisamente, no sentido de diminuir o poder do centro sobre a periferia do sistema administrativo. Os testemunhos sobre a aplicação das leis de 1835-1836 são unânimes na descrição da falência de tal sistema.

Num ofício confidencial dirigido ao ministro do Reino, em Dezembro de 1839, dizia o conselheiro J. J. Galvão que ocupava interinamente o cargo de Administrador Geral de Castelo Branco: "Depois de seis anos de um Governo despótico" [1], "Conviria logo no princípio não dar passos agigantados, ir a pouco e pouco acostumando os Povos ao regime da Liberdade e cimentar esta por meio da Instrução Pública". [1] No entanto, "As Leis de sangue foram de repente substituídas pelas mais Liberais da Europa, e de tão repentina mudança provém o estado de desorganização em que hoje nos achamos." [1v.]

Isto poderá parecer excessivo para quem reside na capital. Porém "quem vive nas Províncias sabe por uma triste experiência quanto ela [a frase antecedente] é verdadeira" [2v.].¹

Sabemos, pela própria legislação, que a relação hierárquica que entre si ligava os órgãos do sistema administrativo, relação característica da administração contemporânea, não funcionava. A lei de 29 de Outubro de 1840 confessa-o ao criar a possibilidade das autoridades superiores fazerem cumprir as suas decisões por delegados seus especiais quando as infe-

¹ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Ministério do Reino, A.S.E., maço 1941. Agradecemos ao Dr. Nuno Pousinho a indicação deste documento.

riores se mostrassem omissas, negligentes e refractárias. O próprio código administrativo de 1842 incorporou estas disposições.

Por outro lado, o método misto de nomeação dos regedores de paróquia e, sobretudo, dos administradores de concelho não garantia um eficaz cumprimento das decisões do governo. Afirmava o administrador de Castelo Branco:

"Os Administradores de Concelho são os principais Agentes da Administração; o desempenho de suas Atribuições demanda qualidades e conhecimentos especiais que se não encontram facilmente e muito menos se encontrarão enquanto estes Magistrados forem de Eleição Popular.

Eles devem ser puramente os Delegados do Poder Executivo e como tais de livre nomeação do governo, sem dependência dos sufrágios da urna. Só assim é que desempenharão os seus deveres no que toca à fiscalização dos rendimentos públicos, ao recenseamento das recrutas, à captura dos criminosos e prevenção dos crimes; porque, enquanto estes Funcionários estiverem na dependência das Câmaras para lhes arbitrarem maior ou menor gratificação, enquanto eles forem de Eleição Popular, o interesse público há-de ser sacrificado ao particular, a Lei ao arbítrio, o dever à vontade do influente intriguista de que depende a sua futura Eleição." [2v-3]

A breve duração da generalidade dos cargos e, em especial, das câmaras, eleitas por um ano, impedia um bom desempenho das funções, por falta de tempo, e provocava a necessidade de realização permanente de eleições a que os povos se mostravam indiferentes.

Além disso, a criação das juntas de paróquia representava uma intromissão na vida das comunidades rurais. As paróquias tinham em muitos casos formas próprias de governo, como referimos atrás, com as quais as juntas vinham concorrer. E em causa estava não só a administração da fábrica da igreja, como também a dos baldios.

A própria posição do pároco estava a ser ameaçada pelo regime liberal. De facto, a extinção dos dízimos não significava somente o desaparecimento de uma fonte de rendimento do clero paroquial. Ela trazia consigo

uma mudança de estatuto dos pá rocos que deveriam passar a ser pagos pelo Estado. Como o Tesouro não tinha dinheiro para satisfazer estes encargos, a partir de 1838 as cômruas acabaram por providir de uma derrama lançada sobre os fregueses. A legislação administrativa, desde 1832, pretendia ainda retirar aos pá rocos o registo civil para o entregar aos magistrados administrativos de concelho e paróquia, mas esta disposição não foi regulamentada, pelo que essa função continuou a ser desempenhada pelo clero.

Acresce a tudo isto o facto de, em 1835 e depois de 1840, só poderem votar e ser escolhidos para as juntas de paróquia os indivíduos que possuíssem o mínimo de rendimento exigido. Não admira, por isso, a reacção das comunidades rurais a esta novidade. Em muitas paróquias, as juntas não eram eleitas: ainda na segunda metade do século XIX, mais precisamente entre 1857 e 1865, entre um terço e metade das freguesias do concelho de Viana do Castelo viram as suas eleições anuladas ou não as realizaram por falta de votantes.² Na década de 1830, quando as eleições ocorriam, as juntas ou eram dominadas pelos pá rocos, ou entravam em conflito com eles sobre a gestão dos rendimentos paroquiais, como explica o administrador de Castelo Branco.

Por último, há indicações de que os lugares das câ maras e das juntas de paróquia estavam a ser “ invadidos por homens sem recursos que os procuram como um modo de vida, que fazem lucrativo, atropelando as leis e defraudando a fazenda pública.”³

A reforma do sistema

Os próprios partidários da Revolução de Setembro reconheciam estes problemas e desde 1838 empreenderam a revisão do código administrativo publicado dois anos antes. Mas foi Rodrigo da Fonseca Magalhães, o

² Rui Graça Feijó - *Liberalismo e Transformação Social. A Região de Viana do Antigo Regime a Finais da Regeneração*, Lisboa, Fragmentos, 1992, p. 208.

³ Declaração do ministro do Reino em Fevereiro de 1839, na Câmara dos Deputados, apud Marcelo Caetano - *A Codificação Administrativa em Portugal*, p. 343.

mesmo que referendara o decreto de 18 de Julho de 1835, que levou essa revisão até ao fim, vindo a rubricar a lei de 29 de Outubro de 1840.⁴

Esta lei e a de 27 de Outubro do mesmo ano, sobre o modo de verificação do censo eleitoral, complementadas pela de 16 de Novembro de 1841, sobre o conselho municipal, invertem a tendência descentralizadora iniciada em 1835, reforçando a influência do poder central e apertando o controlo da administração camarária. Restringem ainda o eleitorado a nível local, aumentando o poder dos homens mais ricos nos concelhos. Por outro lado, os órgãos paroquiais, se bem que continuem a existir, deixam de fazer parte da organização administrativa.

O código administrativo de 1842, publicado após a Restauração da Carta Constitucional, que marcou a subida ao poder da facção liberal ultraconservadora, mais não fez do que sistematizar as inovações da legislação de 1840-1841, aprofundando ainda a tutela da acção dos municípios, ao exigir a aprovação prévia pelo conselho de distrito de muitas das decisões das câmaras.

Deste modo, regressámos a um sistema administrativo mais próximo daquele que Mouzinho da Silveira havia pretendido implantar. De acordo com o código de 1842, que esteve em vigor até 1878, os magistrados ao nível do distrito e do concelho são nomeados pelo rei e o próprio regedor de paróquia, que perdeu a qualidade de magistrado administrativo, sendo proposto pelo administrador de concelho, é nomeado pelo governador civil. Este último e o regedor de paróquia possuem o poder de executar as deliberações dos corpos eleitos nas respectivas circunscrições.

A junta geral de distrito é, como a junta de província de 1832, o resultado de uma escolha orgânica, sendo eleita pelas câmaras e conselhos municipais. Nela podem ter assento, como ocorria desde 1835, os indivíduos com rendimento suficiente para serem deputados. É um corpo que reúne, ordinariamente, uma vez por ano, durante 15 dias, com funções deliberativas limitadas.

⁴ Rodrigo da Fonseca reassumiu a pasta do Reino em 26 de Novembro de 1839, no ministério de transição presidido pelo Conde de Bonfim, em que a esquerda e a direita estavam representadas.

A nível distrital, o órgão mais importante é o conselho de distrito, cujas sessões são semanais, e que, além de tribunal administrativo, interfere a partir de 1842 no funcionamento dos municípios. Se os seus membros eram até aqui designados pela junta de distrito, passaram agora a ser nomeados pelo rei, sob proposta da mesma junta, em lista tríplice. Para integrar este órgão, presidido pelo governador civil, era necessário possuir um nível de rendimento igual ao dos procuradores à junta de distrito.

As câmaras, tendo recuperado em 1835 o poder de executarem as suas decisões e dispondo desde então de certa autonomia, vêem esta última reduzir-se depois de 1840. Mantêm, no entanto, um leque de funções muito vasto que a legislação foi, progressivamente, discriminando. Face ao Antigo Regime perderam, no essencial, o exercício de atribuições judiciais.

Como se verificava desde 1835, as câmaras eram escolhidas em eleições directas, pelos indivíduos possuidores de um rendimento mínimo anual igual ao que era exigido aos eleitores de “1º grau” que votavam nas eleições de deputados. Os mesmo cidadãos, desde 1835, podiam integrar as vereações. Em 1840, no entanto, foi introduzida uma alteração que fazia com que, à medida que a população dos concelhos aumentava, subia também o nível de rendimento requerido para se ser vereador. Nos concelhos com mais de 6 000 fogos esse censo era igual ao dos elegíveis deputados. A estes requisitos juntava-se, em relação aos membros das câmaras, a exigência de saber ler, escrever e contar, feita pelo código de 1842.

No governo dos municípios intervinha, ainda, desde 1840, o conselho municipal, um órgão inicialmente composto, em metades iguais, pelos maiores e menores contribuintes, mas que, depois de 1841, passou a incluir somente aqueles. Este conselho discutia e aprovava, em conjunto com a câmara, a contracção de empréstimos, o estabelecimento de hipotecas, o lançamento de contribuições municipais e o orçamento do município.

A junta de paróquia, que deixou de fazer parte da organização administrativa em 1840, continuava a estar encarregada da administração da fábrica da igreja e dos bens da paróquia e a actuar como comissão de beneficência. Procurando resolver os conflitos acima descritos, desde 1840 também, é presidida pelo pároco e tem vogais escolhidos em eleições directas. Podiam votar e ser eleitos os mesmos que elegiam a câmara municipal.

Recorde-se, para terminar, que, a partir de 27 de Outubro de 1840, o rendimento exigido nas eleições locais e de deputados passou a ser verificado pelas contribuições pagas ou pelos vencimentos e pensões recebidos do Estado, o que permitia um controlo mais eficaz do recenseamento eleitoral.

Centralização legal, centralização real

Na letra da lei, o regime estabelecido pelo código de 1842 era, indiscutivelmente, centralizador. Mas como decorreu a sua aplicação prática?

Para que a centralização legal passasse a ser real, era necessário que o Estado possuísse uma máquina administrativa eficiente, dispondo de meios materiais e de um funcionalismo suficiente em número e competente. Como aquele a que Mouzinho da Silveira se referia neste passo: “Sexta Tese: A falta de uma lei, que tolha os requerimentos para empregos de Fazenda a quem não tiver adquirido os conhecimentos necessários para os desempenhar - Quando eu propus ao Sr. D. Pedro o decreto da organização elementar da Fazenda estabeleci este princípio e em todos os Estados bem governados os candidatos [passam] para tudo por uma rigorosa fieira de exames, e na Prússia aonde isto tem sido levado ao máximo rigorismo os empregados são ótimos, e o filho do Rei que não satisfaz em público aos exames requeridos e que se não mostra melhor que os seus concorrentes para o lugar de alferes nunca é alferes.”⁵

A instituição do concurso público para o recrutamento dos funcionários do Estado procurava assegurar a igualdade de oportunidades dos candidatos e uma selecção baseada no mérito, em detrimento, portanto, de privilégios de grupo e de considerações de carácter pessoal ou político. A aplicação deste procedimento representava um progresso no plano dos direitos do indivíduo e era, ao mesmo tempo, uma forma de conseguir o aperfeiçoamento da máquina estatal.

⁵ Parecer sobre os princípios que devem reger o funcionamento das alfândegas. Sem data, possivelmente do início da década de 1840, in Miriam Halpern Pereira (coord.) - *Mouzinho da Silveira. Obras*, vol. I, p. 973.

O concurso público foi adoptado na Prússia no início o século XVIII e em França após 1791, difundindo-se, em seguida, de forma lenta pelos outros países europeus.

Em Portugal, os textos constitucionais garantiam, desde 1822, o direito dos indivíduos serem admitidos aos cargos do Estado sem outra distinção que não fosse a dos seus talentos e virtudes. A concretização deste princípio constituiu uma preocupação após o estabelecimento do regime liberal, como o texto de Mouzinho da Silveira testemunha, tanto mais que a luta política entre as facções estava associada à partilha dos empregos públicos. A verdade é que, só na segunda metade do século passado, os concursos foram introduzidos na administração central: 1859 representou o ano de viragem no processo de difusão deste mecanismo de selecção.

Em Portugal, como nos outros países, não bastava a formalidade do concurso para assegurar um recrutamento isento e para pôr fim à prática do favorecimento pessoal. Contudo, a consagração daquele processo de escolha dos funcionários é um sinal de modernização burocrática. Ora, na administração dos distritos o concurso (documental) só foi introduzido em 1878 e na administração concelhia em 1892.⁶

Dez anos passados sobre a entrada em vigor do código de 1842, o Estado tinha pouco pessoal na administração periférica. Por exemplo, no distrito de Leiria, em 1852, existiam 1 governador civil, 1 secretário do governo civil e 9 empregados na respectiva repartição. Havia 1 administrador para cada concelho, tendo ao seu serviço entre 2 a 4 funcionários (escrivães, amanuenses, oficiais de diligência). Com o encargo da fazenda, função que só em 1849 se autonomizou em relação à administração civil, existiam, na capital do distrito, 1 delegado do tesouro, 1 tesoureiro e 5 empregados na repartição. Em cada concelho, o leque de funcionários deste ramo completava-se com 1 escrivão e 1 recebedor. Uma área bastante desenvolvida, em termos de pessoal, era a da justiça, contrastando com o ensino ou o correio e a saúde. Mas não entraremos, neste momento, no respectivo exame. Na paráquia, cujos órgãos haviam deixado de per-

⁶ Ver, sobre esta matéria, António Pedro Ginestal Tavares de Almeida - *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na "Regeneração" (1851-1891)*, vol. II, Lisboa, 1995, pp. 260-268.

tencer à hierarquia administrativa, havia 1 regedor, auxiliado, em média, por 23 cabos de polícia.

Além de poucos, uma parte dos funcionários recebia os seus ordenados ou gratificações das câmaras. Assim, se o governador civil, o secretário do governo civil, os empregados na respectiva secretaria e os do sector da Fazenda eram pagos pelo orçamento do Estado, os funcionários da administração concelhia venciam um ordenado fixado e satisfeito pelo município. O administrador de concelho auferia somente uma gratificação da câmara.

Tirando o governador civil e o secretário, os vencimentos eram baixos e a gratificação do administrador do concelho era, por vezes, muito reduzida: no distrito de Leiria, metade dos administradores recebia até 50\$000 réis anuais e, nalguns casos, não mais de 30\$000 réis.

Para além disto, os lugares das juntas e conselhos de distrito, vereação e conselhos municipais, juntas de paróquia, regedor e cabos de polícia eram gratuitos.

A gratuitidade dos cargos poderia ser compensada pela honra e pelo poder que lhe estavam associados, mas há sinais de que a eficácia do sistema administrativo era abalada. Dizia o secretário do governo civil de Leiria: “A experiência prova que o trabalho gratuito é mau e feito de ruim vontade. O serviço público padece. Oxalá que as provas não fossem evidentes e que destas faltas não houvesse tão justas queixas.”⁷

A mesquinhez da gratificação do administrador de concelho punha mesmo em causa o seu prestígio e autoridade: “Administradores de concelho servindo com meras gratificações de 30 e 40\$000 réis não podem desempenhar bem o seu lugar. O administrador é o chefe do concelho, o representante da autoridade pública. *Necessita de prestígio*. Uma das razões porque a *autoridade não tem no país a força necessária* é por não ser de ordinário compreendida a sua missão. O país parece-me que avalia pouco mais no funcionalismo, além do serviço de simples expediente. A autoridade local não está popularizada. Digam o que quiserem, não está. Adminis-

⁷ D. António da Costa de Sousa de Macedo - *Estatística do Distrito Administrativo de Leiria*, Leiria, 1855, p. 23.

trar não é assinar officios, é comprar muitos livros, estudar muitas questões, [...]” [itá licos nossos].⁸

A debilidade da administração periférica fazia com que o Estado, para controlar o território, se apoiasse no poder das elites locais. É esse o sentido da exigência de um mínimo de rendimento que, desde 1835, se fazia para se ser eleitor ou elegível para os vários corpos da administração distrital, concelhia e paroquial, a que se juntava a necessidade de residência na respectiva circunscrição. E os requisitos de rendimento, bem como a sua verificação, foram reforçados pelas reformas de 1840-1841, como vimos. Por outro lado, se o governador civil era nomeado livremente pelo governo, aos administradores de concelho (até 1842) e aos comissários/ / regedores de paróquia eram feitas as mesmas exigências de rendimento e residência que aos membros dos correspondentes corpos administrativos.

Do ponto de vista da relação com as elites locais, o Estado português aproximou-se dos seus congéneres da época. Por outro lado, esta relação com as elites é semelhante à que existia no Antigo Regime, durante o qual, por não dispor de um funcionalismo numeroso e por acreditar na autoridade natural e na maior isenção no desempenho dos cargos, decorrente da posse de recursos próprios, a coroa confiava o exercício do governo municipal à gente nobre da governança. O que agora se alterou foi o critério de formação das elites que deixou de ser baseado no sangue, para se fundar na riqueza.⁹

Quais foram as repercussões desta modificação no recrutamento efectivo das elites municipais? Dispomos das conclusões do estudo de alguns casos e de elementos de outras investigações ainda a decorrer que, globalmente, nos dão uma imagem diferenciada.

Assim, numa região de pequena propriedade e num dos poucos concelhos do país cujo território não sofreu modificações, Vale de Cambra, o governo do município, no Antigo Regime, era desempenhado por proprie-

⁸ D. António da Costa de Sousa de Macedo - *Estatística*, p. 150. Sobre todos estes aspectos, ver Luís Nuno Espinha da Silveira - Estado Liberal e Centralização. Reexame de um Tema, in idem (coord.) - *Poder Central, Poder Regional, Poder Local. Uma Perspectiva Histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997.

⁹ Sobre o Antigo Regime ver Nuno Gonçalo Monteiro - *Os Poderes Locais no Antigo Regime*, p. 63.

tá rios e lavradores e esta situação não se alterou ou no período de 1834 a 1851. Está, no entanto, por apurar a continuidade ou descontinuidade em termos de pessoas e famílias depois da Revolução Liberal.¹⁰

A imagem de relativa estabilidade transmitida pelo caso de Vale de Cambra contrasta com o que aconteceu em Évora. A vereação deste concelho, na monarquia absoluta, estava na posse da principal nobreza da cidade, em alguns casos fidalgos da Casa Real, grandes proprietários locais, cujo património estava na maior parte vinculado. A Revolução produziu um efeito de abertura, de alargamento deste grupo, antes muito fechado, e uma recomposição com base na riqueza. Deste modo, a “elite municipal tendeu a identificar-se com a elite económica. Entre 1838 e 1847, praticamente só foram eleitos para a vereação titulares ou familiares dos maiores contribuintes do concelho. O recrutamento fez-se essencialmente entre os maiores proprietários, lavradores e negociantes.” Uma parte significativa pertencia a famílias que ocuparam cargos no aparelho municipal no último meio século do Antigo Regime.¹¹

Mais ainda, “em meados do século XIX a vida política eborense era completamente controlada pelos maiores contribuintes [...]. Efectivamente, a partir de 1842 foram raros os titulares dos principais cargos da administração pública regional e municipal recrutados ou eleitos fora do grupo. A única excepção foi o lugar de governador civil, cuja lógica de nomeação obedecia a interesses mais alargados, dependentes do governo central.” Os maiores contribuintes eram, essencialmente, proprietários de prédios rústicos e/ou urbanos, possuíam um estilo de vida similar e, a atestar a sua forte coesão enquanto grupo, estavam ligados por estreitos laços de parentesco.¹²

Montemor-o-Novo apresenta semelhanças com a evolução de Évora. Assim, no final do Antigo Regime, os vereadores pertenciam ao grupo das pessoas principais da vila, alguns eram fidalgos e praticamente todos eram

¹⁰ Elementos da dissertação de mestrado de Amílcar Braga, em elaboração no Departamento de História, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da U.N. L.

¹¹ Helder Adegar Fonseca - Sociedade e Elites Alentejanas no Século XIX in *Economia e Sociologia*, Évora, 45/ 46, 1988, pp. 63-106.

¹² Helder Adegar Fonseca - *O Alentejo no Século XIX. Economia e Atitudes Económicas*, Lisboa, Imprensa Nacional/ Casa da Moeda, 1996, pp. 194, 220, 221 e 223.

grandes proprietários. Quase metade possuíam vínculos. Como em Évora, entre 1834 e 1851, verifica-se que uma parte desta elite antiga continua a estar representada na câmara, mas ao seu lado vemos surgir uma gente nova, recrutada entre os proprietários locais, alguns acumulando esta condição com a de negociantes; surgem também, em número minoritário, alguns indivíduos ligados exclusivamente ao negócio, médicos e até um sapateiro. Parte destes novos membros tinham desempenhado cargos ligados à câmara no Antigo Regime, como os de procurador do concelho, escrivão ou chanceler.¹³

O caso de Torres Vedras é distinto destes últimos, pois antes de 1834 a elite local não tinha o mesmo grau de coesão, nem era tão fechada quanto as anteriormente descritas. Assim, se um reduzido número de indivíduos assegurava uma certa continuidade no governo municipal, a verdade é que o elenco de vereadores conhecia alguma renovação. A maior parte dos membros eleitos tinha estatuto de nobre, sem atingir grandes distinções, de resto, mas alguns não o possuíam. Do ponto de vista socio-profissional, a maioria era composta por proprietários, a que se juntavam os oficiais administrativos e os negociantes. Um pouco mais de metade dos vereadores pertencia a 17 famílias, algumas ligadas entre si pelo casamento, várias incluindo indivíduos nascidos fora do concelho que, ou iniciaram uma “linhagem local”, ou casaram com gente da terra. A chegada à vila de homens com estatuto de nobreza traduzia-se, com alguma facilidade, numa integração política.

Depois da guerra civil, verificou-se uma diversificação na origem social dos vereadores e uma renovação dos apelidos. Os proprietários continuaram a ser dominantes e com o tempo aumentaram o seu peso; os funcionários continuaram a estar presentes, os negociantes desapareceram e, no seu lugar, surgiram advogados, um médico, boticários, lojistas e um confeiteiro. A maioria dos vereadores possuía níveis de rendimento elevados e um pouco mais de metade fazia parte da lista de maiores contribuintes do concelho.

¹³ Elementos da dissertação de mestrado de Paulo Jorge da Silva Fernandes, em elaboração no Departamento de História, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da U.N. L.

No regime liberal, poucos membros da câmara tinham ligações familiares à gente da governança do período anterior e não se vislumbra, como no Antigo Regime, a existência de frequentes relações de parentesco entre os vereadores. A mudança em termos de indivíduos e famílias parece ser o resultado mais interessante da evolução de Torres Vedras, em relação a um passado caracterizado pela existência de uma elite relativamente aberta, sem grande coesão, com alguma diversidade de estatuto social e profissional.¹⁴

Finalmente, em Lisboa a Revolução foi, na verdade, uma Revolução, um corte com o passado. A câmara da capital, durante a monarquia absoluta, ao invés do que ocorria no resto do país, era maioritariamente nomeada pelo rei: assim acontecia com o seu presidente, desde a segunda metade do século XVIII um nobre grande do reino, e com os vereadores, escolhidos entre os desembargadores da Casa da Suplicação; a estes juntavam-se os procuradores da cidade, indicados pela própria câmara, e os procuradores dos mesteres, eleitos pela Casa dos Vinte e Quatro. Nos seus traços essenciais, esta estrutura manteve-se desde 1572. Grupos de grande dinamismo, riqueza e notoriedade na vida da capital e do próprio país estavam arredados do governo da cidade por um quadro institucional rígido, incapaz de reflectir a evolução social. A Revolução de 1820 constituiu um ensaio da mudança que a implantação definitiva do Liberalismo consagraria: a partir de 1834, a câmara foi, praticamente, dominada pelos proprietários e negociantes.¹⁵

A debilidade do aparelho periférico do Estado teve também como consequência a desconcentração de funções essenciais a favor dos municípios. Assim, estes tinham uma acção importante no recrutamento militar; entre 1840 e 1852 foram responsáveis pelo recenseamento para as eleições de deputados e, desde 1836, através do presidente, vereadores e outras pessoas nomeadas pela câmara para a presidência das assembleias eleitorais, tiveram um papel relevante no decorrer do próprio acto eleitoral. Por último, mas não menos importante, as câmaras possuíam uma intervenção

¹⁴ João Manuel Rodrigues Pereira - *Elites Locais e Liberalismo. Torres Vedras 1792-1878*, Lisboa, 1997, policopiado.

¹⁵ Paulo Jorge Azevedo Fernandes - *As Faces de Proteu*, pp. 238-240.

significativa no lançamento dos impostos directos: vá rios foram os sistemas experimentados, mas os resultados nunca foram brilhantes.¹⁶

Como eram, então, as relações entre o Estado central e os poderes periféricos? Pedro Tavares de Almeida sugere a existência, na segunda metade do século XIX, à semelhança do que acontecia noutros países, de “uma dinâmica contratual nas relações entre a periferia e o centro”. Os governadores civis não seriam, então, “meros instrumentos passivos ou correias de transmissão do poder governamental”, actuando “também com frequência como verdadeiros medianeiros entre as imposições do centro político e as exigências locais, procurando harmonizar interesses e regular conflitos.” De resto, muitos governadores exerciam o cargo nos distritos a cuja elite pertenciam e outros, sendo exteriores a esta, acabavam por criar relações pessoais neste meio.¹⁷

Em relação aos municípios é legítimo postular a existência de um espaço de manobra significativo nas suas relações com o poder central, relações que não podem ser reduzidas a uma simples submissão daqueles a este. O governo era capaz de condicionar os resultados das eleições municipais no conjunto do país: assim, em 1847 saiu vitorioso em 83% das câmaras, deixando as restantes à oposição que só triunfou num município importante, Évora.¹⁸ Mas o Estado nunca foi capaz de cobrar eficazmente impostos directos em Portugal. Não o fazia porque os povos resistiam ao seu pagamento e porque as elites nunca estiveram dispostas nem a pagar, nem a impor a sua cobrança.¹⁹

¹⁶ Em 1835 e 1836 as câmaras nomeavam os vogais das juntas de lançamento, capacidade que perderam em 1837 quando aquelas juntas passaram a ser constituídas por membros indicados pelo administrador geral de distrito e por membros eleitos. Após 1838 o Estado procurou lançar os impostos através dos seus funcionários, mas em 1852 pediu, de novo, a colaboração das câmaras que voltaram a designar uma parte dos vogais das juntas de repartidores (escolhidos, segundo a lei, entre os proprietários) e ainda os avaliadores.

¹⁷ António Pedro Ginestal Tavares de Almeida - *A Construção do Estado Liberal*. vol. I, pp. 167-169.

¹⁸ Paulo Jorge Azevedo Fernandes - *As Faces de Proteu*, pp. 224-225

¹⁹ Ver Luís Nuno Espinha da Silveira - *Estado Liberal e Centralização*. Sobre o problema da cobrança de impostos em Espanha ver Juan Pro Ruiz - *Las Elites Locales y El Poder Fiscal del Estado en la España Contemporánea*, in *Les Élités Locales et l'État dans l'Espagne Moderne, XVI-XIX Siècle*, Paris, CNRS, 1993, pp. 283-294.

Por outro lado, há sinais de que, mesmo num período geralmente visto como correspondendo a uma fase de centralização do poder, a década de 1840, o controlo das câmaras era muito menos eficaz do que se supõe: no distrito de Leiria, por exemplo, alguns municípios não prestaram contas entre 1843 e 1852.

Os próprios órgãos distritais tinham dificuldade em impor as suas deliberações. Na assistência aos expostos, uma competência descentralizada, as juntas de distrito tinham capacidade de decisão e de regulamentação. Uma vez mais recorrendo ao exemplo de Leiria, verificamos que, entre 1838 e 1852, nenhuma câmara pagou o que devia e, em alguns anos, algumas não pagaram nada, porque tinham dívidas de impostos que não queriam cobrar, o que as deixava com falta de recursos, e porque não concordavam com o regulamento da assistência. Só quando este foi alterado a situação se começou a regularizar.²⁰

Para concluir, durante a Revolução Liberal a reforma do Estado português seguiu o modelo francês. Mas, não dispondo de uma burocracia abundante e competente, aquele apoiou-se no poder das elites locais, como ocorreu em França ou em Espanha, cujos sistemas se aproximavam, deste ponto de vista, do modelo inglês.

O que é específico da evolução nacional é o respeito pelo espaço próprio do município, defendido pela esquerda e também por sectores da direita liberal, o que não aconteceu em França ou em Espanha. Em Portugal, reconquistada uma relativa autonomia em 1835, quando a centralização se reforçou, anos mais tarde, o controlo do município, de acordo com a lei, fazia-se através do exercício da tutela pelos órgãos distritais, o que é substancialmente diferente do que ocorreu naqueles países, onde o presidente da câmara era nomeado pelo governo. Na prática, em Portugal, a debilidade do Estado central deixou ao município algum espaço de actuação e alguma capacidade de resistência face aos representantes do poder central e mesmo face aos órgãos distritais.

Não devemos, no entanto, exagerar nesta tentativa de rever a imagem do município no século passado. É essencial lançar, de forma fundamen-

²⁰ Ver Luís Nuno Espinha da Silveira - *Estado Liberal e Centralização*.

tada, novas ideias que sejam capazes de aliviar o peso esmagador dos escritos de autores como Alexandre Herculano, Henriques Nogueira ou Lobo d'Ávila, ideias que sustentem novas investigações. Mas não exageremos. O município português no século XIX apresenta evidentes sinais de debilidade. Examinemos, sinteticamente, dois aspectos essenciais: as eleições e as finanças locais.

Face ao Antigo Regime, as eleições censitárias representaram um progresso: alargou-se, em regra, o número de eleitores, ultrapassando-se o estrito círculo da gente nobre da governança. Aquele número continuava, no entanto, a ser muito restrito. Nas eleições municipais de 1847 variou entre os 1 659 cidadãos no conjunto dos concelhos do distrito de Beja e os 14 034 no do Porto²¹. Dois terços dos municípios tinham menos de 500 indivíduos inscritos no recenseamento eleitoral. Dada a precariedade das estatísticas demográficas, é aventuroso estabelecer a relação entre os eleitores e a população total: de forma aproximada, no concelho de Lisboa, aqueles corresponderiam a 8,4% desta. O número de elegíveis que, na década de 1840, variava consoante a dimensão do concelho, era ainda mais reduzido: em Lisboa correspondia a 1,7% do total da população.

Razão tinham aqueles que se queixavam do desinteresse dos povos em relação aos actos eleitorais: nas mesmas eleições municipais de 1847, a abstenção média para o conjunto do país foi de 58,1%. Nos municípios mais urbanizados este valor diminuía um pouco e na capital do país, onde as eleições se revestiam de um carácter algo mais moderno, a abstenção fixou-se em 46,7%. A política, mesmo a municipal, era apanágio de um número muito pequeno de cidadãos.²²

Por outro lado, o município era uma entidade, em regra, pobre. É certamente necessário introduzir uma distinção entre os concelhos das cidades mais importantes e os restantes. Lisboa com os seus 206 contos de réis de receita em 1850 é um caso absolutamente excepcional.²³ Mas os municípios de algumas capitais de distrito não fugiam à imagem geral de pobreza.

²¹ Note-se que não há dados globais para os distritos de Braga e de Lisboa (Paulo Jorge Azevedo Fernandes - *As Faces de Proteu*, pp. 219 e 231-232).

²² Paulo Jorge Azevedo Fernandes - *As Faces de Proteu*, p. 232.

²³ *Sinopse dos Principais Actos Administrativos da Câmara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1834-1851.

No começo da segunda metade do século XIX, o governador civil de Leiria tinha um vencimento anual líquido de 1 000\$000 réis e a câmara desta cidade, em 1852, apresentava no orçamento uma receita de 5 021\$223 réis; as receitas de metade dos concelhos deste distrito eram mesmo inferiores ao ordenado daquele magistrado.

As câmaras do distrito de Leiria, nesta altura, viam os seus parcos rendimentos escoar-se no pagamento dos expostos, encargo que satisfiziam com grandes deficiências, como vimos, e do pessoal. As obras tinham um significado muito pequeno.

Todas as câmaras do distrito de Leiria acumulavam fortes dívidas activas e passivas. Aquelas provinham sobretudo dos impostos directos, constituídos por um adicional às contribuições directas do Estado. A possibilidade de lançar este tipo de tributos foi a principal novidade introduzida pelo Liberalismo, em 1835, nas receitas dos municípios. Contudo, a maior parte das câmaras evitava recorrer a esta fonte de financiamento e, quando o fazia, deparando com resistência por parte dos povos, não estava disposta a forçar uma cobrança eficaz. Os municípios eram também credores de dívidas provenientes dos impostos indirectos. Os devedores, neste caso, eram os rendeiros a quem as câmaras, por não disporem de pessoal, arrendavam a cobrança daqueles tributos. Os municípios estavam, assim, duplamente prisioneiros, dos contribuintes e dos rendeiros. Como no caso do Estado, a deficiente cobrança dos impostos estava relacionada com a debilidade das estruturas administrativas, mas era também um problema social: de resistência dos contribuintes e de falta de vontade das elites, chamadas a participar na administração fiscal, em pagar e impor o pagamento.²⁴

²⁴ Ver Luís Nuno Espinha da Silveira - *Estado Liberal, Centralismo e Atonia da Vida Local*, no prelo.

As províncias

Examinemos agora a outra dimensão essencial da Revolução Liberal, a reorganização do espaço, no qual o Estado, através das suas estruturas centrais e periféricas, as câmaras e os órgãos paroquiais exerciam os seus poderes. Como vimos, datando a legislação fundamental de 1835-1836, nos anos seguintes a divisão territorial ainda sofreu alterações. Vamos, então, examinar as cartas de 1842, que são o resultado de todo este processo e que correspondem a uma certa estabilização do sistema.

No capítulo II, afirmámos que um dos traços distintivos da situação portuguesa, na altura em que ocorreu a Revolução Liberal, era a inexistência de particularismos provinciais que o movimento revolucionário tivesse de combater, como aconteceu noutros países. Em apoio desta ideia mostrámos que o projecto da comissão de divisão do território apresentado à Câmara dos Deputados em 1827, até previa a manutenção das províncias do Antigo Regime, com algumas adaptações. No debate de revisão da legislação de Mouzinho da Silveira, que decorreu após a instauração do regime liberal, vimos como a exclusão da província do sistema administrativo apenas teve que ver com o problema da concentração de poder nas mãos dos representantes do governo central nessas grandes unidades territoriais.

Ora, é importante realçar que a província, no Antigo Regime uma circunscrição eminentemente militar, ganhou com o Liberalismo uma nova e decisiva função: ela constituiu em 1820 e em todas as eleições realizadas ao abrigo da Carta Constitucional até 1859 (1826, 1834, 1835, Julho de 1836 e de 1842 em diante) o círculo por onde eram eleitos os deputados.²⁵ Se o mapa que serviu de base às de 1820 e de 1826 era o do Antigo Regime, reproduzido no capítulo I, o de 1834, como se pãde ver no capítulo II, apresentava grandes diferenças face ao antecedente; as cartas de 1835 e

²⁵ Nas eleições de 1822 e nas de Novembro de 1836, que tiveram lugar na vigência da Constituição de 1822, bem como nas de 1838 e 1840, quando esteve em vigor a Constituição de 1838, o país foi dividido em círculos que podiam ou não coincidir com os distritos. É interessante notar que, ao contrário do que aconteceu nos casos indicados no texto, nas eleições de 1822, de 1838 e de 1840 exigia-se que todos ou parte dos deputados fossem naturais ou residentes na província a que pertencia o círculo de eleição.



0 50 Km

A horizontal scale bar with a black line and white segments, representing a distance of 50 kilometers.

1836 são difíceis de desenhar com rigor, pois a legislação eleitoral, embora mantenha as províncias previstas em 1834, não especifica a correspondência entre elas e os distritos. Mas não devem ser muito distintas do mapa de 1842 (n.º 15).

Este último, se tem um número de divisões idêntico ao de 1834, difere muito nas suas fronteiras interiores, e estas diferem também dos limites das províncias que chegaram até 1826. Trás-os-Montes e o Algarve são as regiões que em 1842 mais semelhanças têm com as do passado.

É certo que a manutenção da província como circunscrição eleitoral decorria de uma exigência do próprio texto da Carta. Contudo, um regime que estivesse apostado em dissolver antigas identidades, não poderia atribuir às províncias, mesmo modificadas, uma função tão decisiva.

Os distritos

Os distritos são uma criação do Liberalismo, sem qualquer antecedente histórico. A sua origem remonta ao mapa das comarcas apresentado em 1827 à Câmara do Deputados pela comissão de divisão do território (ver capítulo II). A inspiração francesa do projecto é confessada pela própria comissão, mas os critérios em que se baseou, ao fim e ao cabo, são os mesmos que estavam subjacentes à reforma das comarcas que a coroa portuguesa desencadeou em 1790. Sendo os objectivos, por um lado, facilitar a acção do governo e fazê-la chegar a todos os pontos da monarquia e, por outro, proporcionar aos cidadãos o recurso cómodo às autoridades, os princípios seguidos no desenho da carta foram o equilíbrio entre a extensão e a população das circunscrições, e as características físicas do espaço que condicionam as comunicações, porque as “Autoridades e os Cidadãos não podem considerar-se como pontos civis colocados em um plano geométrico. São homens e habitantes das diversas Povoações espalhadas pelo Território Português”.²⁶

O projecto de 1827 foi recuperado, com pequenas alterações, em 1835 e sofreu adaptações de pormenor nos anos seguintes (capítulo II). Em

²⁶ Apud Marcelo Caetano - *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832*, pp. 28-29.

1842, o mapa tem contornos muito próximos do actual, sendo a grande diferença entre os dois o resultado da desanexação do distrito de Setúbal do de Lisboa em 1926 (mapas n.ºs 16 e 17).

A carta de sobreposição dos distritos de 1842 e comarcas de 1826 (n.º 18) encerra uma comparação entre dois sistemas de poder, duas formas diferentes de apreensão do território: uma tradicional, produto da História; a outra racional, resultado de uma intervenção voluntarista sobre o espaço. Pouco têm em comum as antigas e novas divisões, algumas fronteiras somente: a que separa o distrito de Vila Real do de Braga e Porto; a linha definida pelo rio Douro; uma parte importante das fronteiras Leste, Sul e Oeste de Viseu; o limite Sul de Aveiro; o mesmo em Évora e a linha que divide tradicionalmente o Algarve e o Alentejo.

Como as cartas de pormenor mostram (n.ºs 19 e 20), os distritos definem áreas absolutamente novas e novas relações de dependência. Para capitais, no projecto de 1827, escolheram-se 11 dos 22 centros com categoria de cidade existentes no país²⁷ e adicionaram-se 6 outras povoações pela posição que ocupavam no território dos respectivos distritos. Em 1835, 3 destas últimas foram preteridas a favor de outras tantas cidades (Guimarães por Braga, Trancoso pela Guarda e Crato por Portalegre); Ponte de Lima foi trocada por Viana, que tinha muito mais população, e, juntamente com Vila Real e Santarém, que se mantiveram do projecto de 1827, passaram a constituir as 3 únicas capitais de distrito que não eram cidades.²⁸

²⁷ Porto, Bragança, Viseu, Aveiro, Coimbra, Castelo Branco, Leiria, Lisboa, Évora, Beja e Faro.

²⁸ Em 18 de Julho de 1835 Viseu viu negada a condição de capital de distrito a favor da cidade de Lamego, mas por decreto de 15 de Dezembro do mesmo ano reconquistou-a.



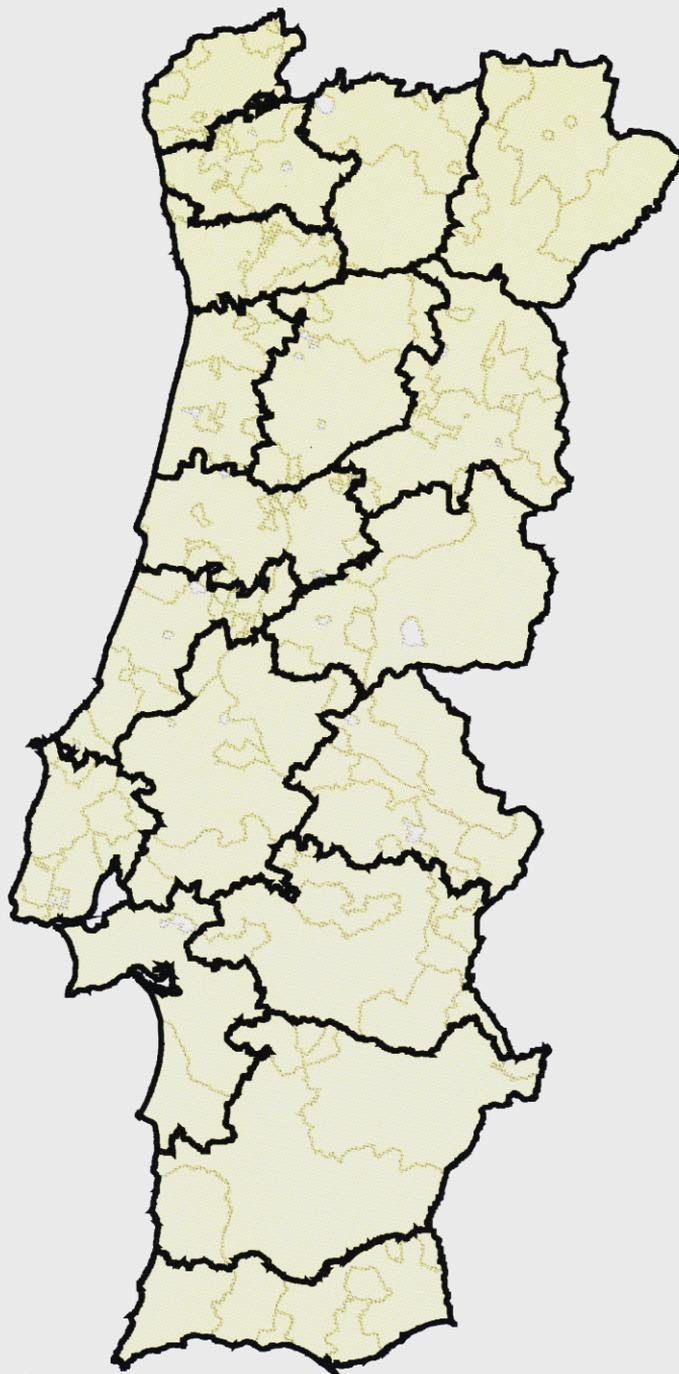
0 50 Km





0 50 Km

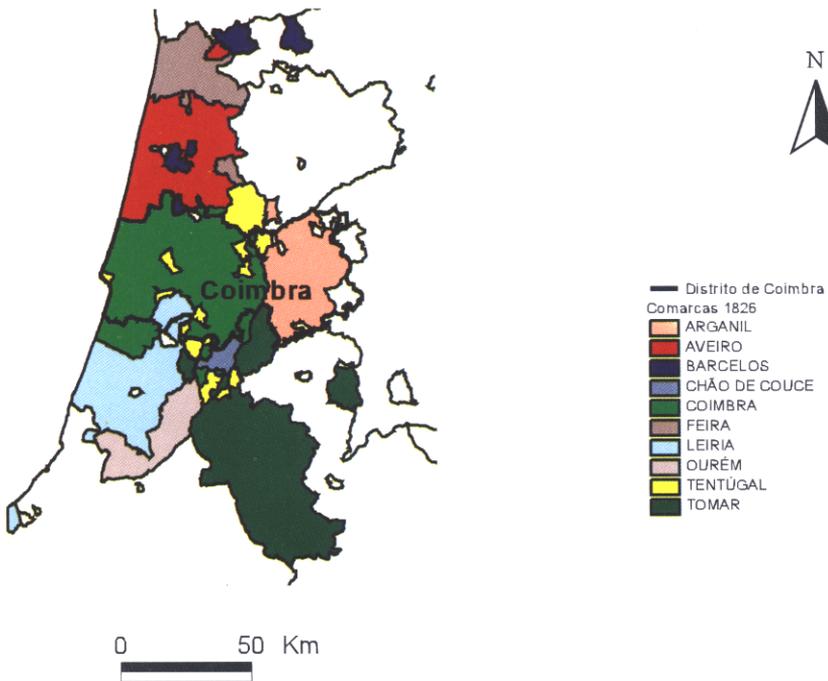
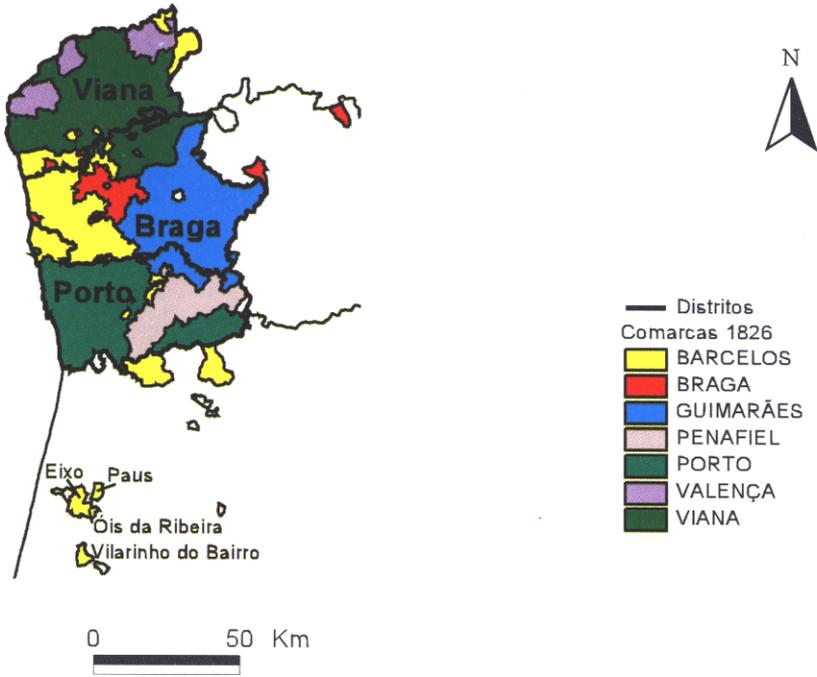
Sobreposição



— Distritos
- - - Comarcas

0 50 Km

A horizontal scale bar with a black top line and a white bottom line, indicating a distance of 50 kilometers.



Os concelhos

A carta n.º 22, representando a evolução dos concelhos entre 1826 e 1842, e o quadro XV demonstram a profundidade das transformações sofridas pelos municípios. Como se pode ver os concelhos suprimidos foram muitos, ainda que representassem uma área reduzida. Tão importante quanto este facto, é verificar que o número dos que atravessaram o período de 1826 a 1842 sem sofrer alterações é reduzidíssimo, correspondendo-lhe uma percentagem da superfície total muito pequena. O mesmo quadro mostra, ainda, que 282 concelhos continuaram a existir, mas é preciso sublinhar que sofreram, em geral, profundas modificações de fronteiras, sendo o seu novo contorno muito diferente do anterior. Finalmente, entre 1826 e 1842 foram criados 30 novos municípios. Consequentemente, o mapa deste último ano (n.º 21) pouco tem que ver com o que chegara ao final do Antigo Regime e que remontava, nos seus traços gerais, pelo menos ao início do século XVI.

Quadro XV
Evolução dos concelhos 1826-1842

Classes	N.º de concelhos	%	Área (Km2)	%
1	70	8,88	14 570,05	16,53
2	436	55,33	16 551,45	18,78
3	282	35,79	57 004,67	64,69
Total	788	100,00	88 126,17	100,00

Classes: 1 - concelhos que mantêm fronteiras inalteradas; 2 - concelhos extintos; 3 - concelhos que permanecem, sofrendo modificações de fronteiras.

Nota: neste quadro só estão contabilizados os concelhos que foi possível representar no mapa de 1826. Os 16 que aí não figuram foram igualmente extintos.

A transformação operou-se através de um corte radical do número de concelhos com menos de 100 Km² de área (ver quadros IV, XVII e mapa n.º 23), tendo-se dissipado, em especial, a nuvem de municípios minúsculos, que não iam além de 40 Km² (quadros III e XVI). Em consequência, a área média dos concelhos subiu de 112 para 232 Km². Um terço destas circuns-

crições ainda continuou a ficar abaixo dos 100 Km²; um outro terço passou a estar situado no escalão seguinte (quadro XVII), mas 40 % ultrapassavam agora os 200 km² de área.

Em termos regionais, observe-se o quase desaparecimento de concelhos com área inferior a 100 Km² de províncias como o Alentejo, o Algarve e a Beira Baixa (quadro XVIII e mapa n.º 23) e que os concelhos acima dos 500 Km², que em 1826 existiam no Minho, na Beira (em zonas como Viseu, Lafões e Coimbra) e em Trás-os-Montes, depois de 1842 só se mantêm nesta última província e na região mediterrânica.

Quadro XVI - Concelhos de 1842 - Área

Área (Km ²)	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 9	1	0,26	0,26
10 - 19	0	0,00	0,26
20 - 29	4	1,05	1,31
30 - 39	12	3,14	4,45
40 - 49	14	3,66	8,12
50 - 59	11	2,88	10,99
60 - 69	19	4,97	15,97
70 - 79	28	7,33	23,30
80 - 89	12	3,14	26,44
90 - 99	14	3,66	30,10
>=100	267	69,90	100,00
Total	382	100,00	

Nota: número de concelhos cuja área não foi determinada - 0; área para a qual não se encontrou correspondência nos concelhos de 1842: 321,01 Km², correspondendo a 0,36% da superfície total do continente.

Quadro XVII - Concelhos de 1842 - Área

Área (Km ²)	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 99	115	30,10	30,10
100 - 199	114	29,84	59,95
200 - 299	55	14,40	74,35
300 - 399	45	11,78	86,13
400 - 499	15	3,93	90,05
500 - 999	30	7,85	97,91
>=1000	8	2,09	100,00
Total	382	100,00	

Nota: ver quadro anterior.

TERRITÓRIO E PODER

Quadro XVIII Concelhos de 1842 - Área por província

Província \ Área (Km ²)	99	199	299	399	499	999	1000	Total
Alentejo	2	9	5	13	4	11	6	50
Algarve	2	4	3	2		4		15
Beira Alta	22	13	4		1			40
Beira Baixa	5	15	10	7	4	6		47
Douro	32	36	8	1				77
Estremadura	30	18	10	8	3	6	2	77
Minho	12	11	4	5				32
Trás-os-Montes	10	8	11	9	3	3		44
Total	115	114	55	45	15	30	8	382

Área (Km²): os valores inscritos nesta linha indicam o limite superior da classe.

Nota: ver quadro XVI.

Quadro XIX Concelhos de 1842 - Área por distrito

Distrito \ Área (Km ²)	99	199	299	399	499	999	1000	Total
Aveiro	9	12	3					24
Beja	1	2	1	2		7	4	17
Braga	10	3	4	2				19
Bragança		1	9	4	3	2		19
Castelo Branco		1	5	3	3	5		17
Coimbra	12	16	3	1				32
Évora		2	1	5	2	2	2	14
Faro	2	4	3	2		4		15
Guarda	5	14	5	4	1	1		30
Leiria	6	5	2	1	1	1		16
Lisboa	20	9	4	2	1	2	1	39
Portalegre	1	5	3	6	2	2		19
Porto	11	8	2					21
Santarém	4	4	4	5	1	3	1	22
Viana	2	8		3				13
Vila Real	10	7	2	5		1		25
Viseu	22	13	4		1			40
Total	115	114	55	45	15	30	8	382

Área (Km²): os valores inscritos nesta linha indicam o limite superior da classe.

Nota: ver quadro XVI.

Quadro XX
Concelhos de 1842 - Área média por província

Província	Área média (Km²)
Douro	115,82
Beira Alta	118,93
Minho	152,17
Estremadura	227,49
Trás-os-Montes	247,87
Beira Baixa	267,36
Algarve	326,92
Alentejo	479,68

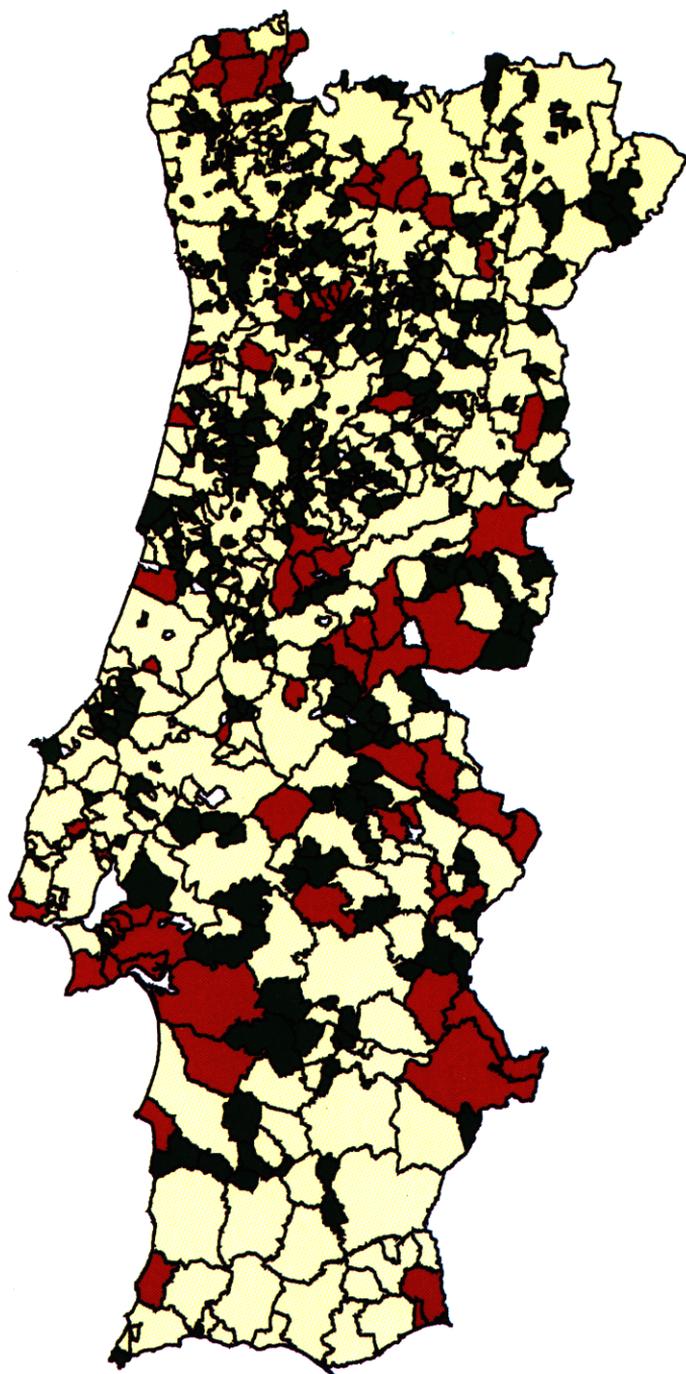
Quadro XXI
Concelhos de 1842 - Área média por distrito

Distrito	Área média (Km²)
Porto	108,98
Aveiro	114,78
Viseu	118,93
Coimbra	121,09
Braga	143,39
Viana	165,01
Vila Real	173,13
Lisboa	183,55
Guarda	195,45
Leiria	213,27
Portalegre	297,13
Santarém	315,71
Faro	326,92
Bragança	346,22
Castelo Branco	394,26
Évora	522,16
Beja	648,73



0 50 Km

A horizontal scale bar with a black line and white ends, representing a distance of 50 kilometers.



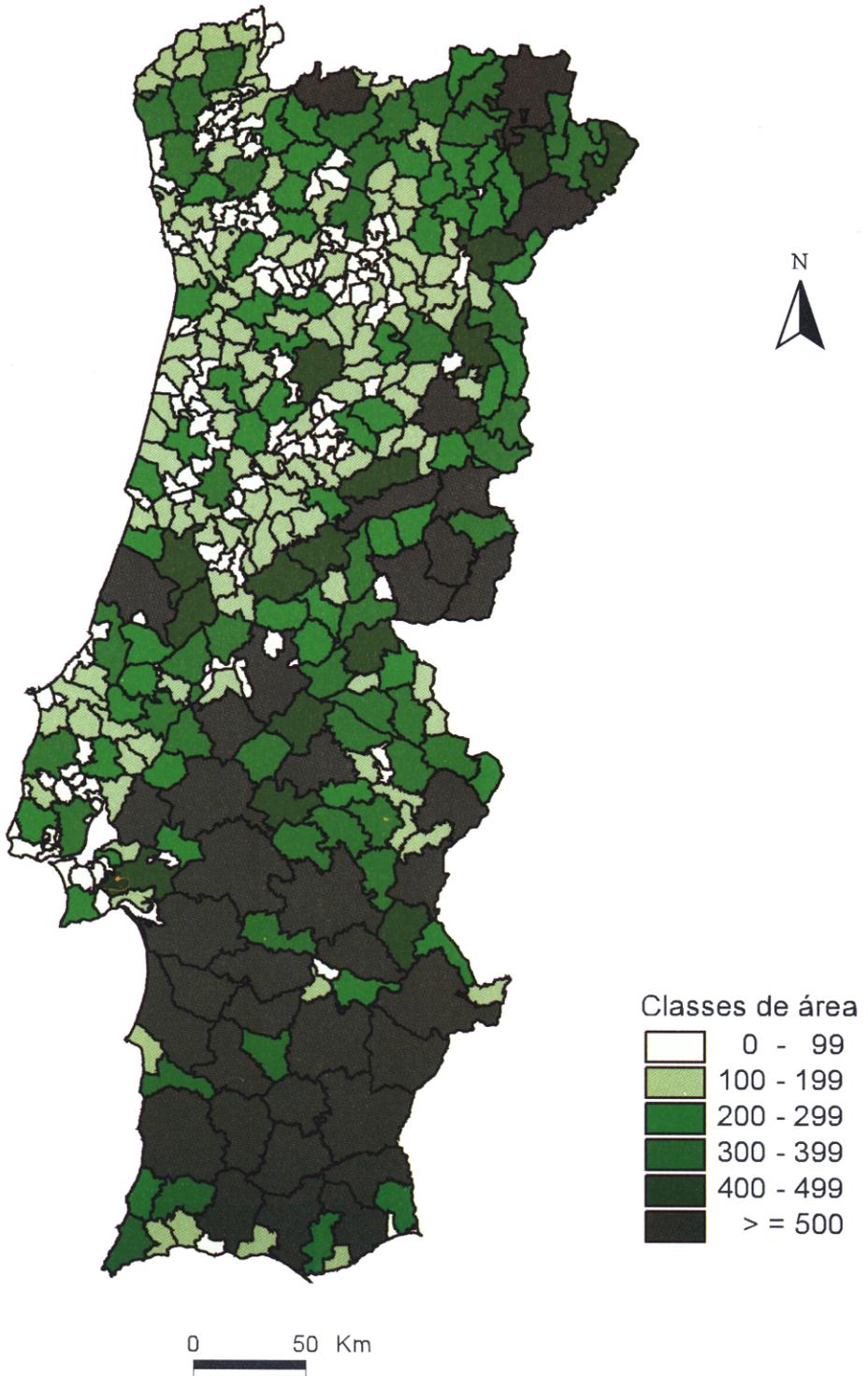
Evolução

1 - inalterado

2 - extinto

3 - modificado

0 50 Km



TERRITÓRIO E PODER

A distribuição da área média por província (quadro XX) mostra uma zona litoral norte, incluindo o Minho, o Douro, a Beira Alta e a Estremadura com valores abaixo da média nacional. Esta última província se não fosse a inclusão dos concelhos a sul do Tejo e do distrito de Santarém veria a sua média baixar. A zona interior norte e o sul apresentam, por seu lado, valores acima daquela média.

Os encravamentos territoriais, tão característicos das cartas do Antigo Regime ainda afectam 26 concelhos em 1842.

Para analisar a transformação verificada em termos de população, agregámos o número de indivíduos do recenseamento de 1828 de acordo com a divisão administrativa de 1842. Esta opção, mantendo o efectivo populacional constante, permite isolar o efeito da reorganização espacial e, conseqüentemente, estudá-lo melhor. O número de habitantes que não se consegue reclassificar é pequeno, conforme se pode ver na nota ao quadro XXII.

Quadro XXII
Número de indivíduos por concelho de 1842

N.º de indivíduos	N.º de concelhos	%	% acum.
0 - 999	1	0,26	0,26
1 000 - 1 999	11	2,89	3,16
2 000 - 2 999	40	10,53	13,68
3 000 - 3 999	65	17,11	30,79
4 000 - 4 999	66	17,37	48,16
5 000 - 9 999	129	33,95	82,11
10 000 - 19 999	53	13,95	96,05
>=20 000	15	3,95	100,00
Total	380	100,00	

Nota: dados populacionais do censo de 1828. Deste quadro foram excluídos os concelhos de Lisboa e Porto, com o traçado que têm em 1842, dado que não existe informação para as paróquias urbanas de ambas as cidades. Ver nota ao quadro XXVIII, anexo II.

Número de indivíduos que não se consegue reclassificar de acordo com a divisão administrativa de 1842: 17 083, correspondendo a 0,61% do total do censo de 1828.

Repare-se, então, que houve um corte radical, em números absolutos, dos concelhos com menos de 2000 indivíduos e muito pronunciado na classe seguinte. Por outro lado, verificou-se um reforço substancial dos municípios cuja população se situava entre os 4000 e os 10000 habitantes. Em termos percentuais, um pouco menos de metade dos concelhos ficou com menos de 5000 indivíduos, registando-se um peso relativo acentuado da classe entre os 5000 e os 10000 habitantes.

Os números apresentados retratam um traço muito original da evolução portuguesa: o redimensionamento dos concelhos, que crescem em área e população, obtido através da redução radical do seu número e da redefinição das suas fronteiras. Em Espanha, como vimos (capítulo II), a Revolução multiplicou-os e foi diminuindo o mínimo de habitantes exigido para constituir um município dos 1000, decretados em 1812, até aos 150, fixados em 1845. Daqui resultou que, em finais do século passado, a maioria dos 9287 municípios espanhóis tinha menos de 1000 almas, enquanto em Portugal, em 1826, antes, portanto, da reforma, 37% dos concelhos estava nessas condições. Estamos, portanto, perante realidades substancialmente diferentes.²⁹

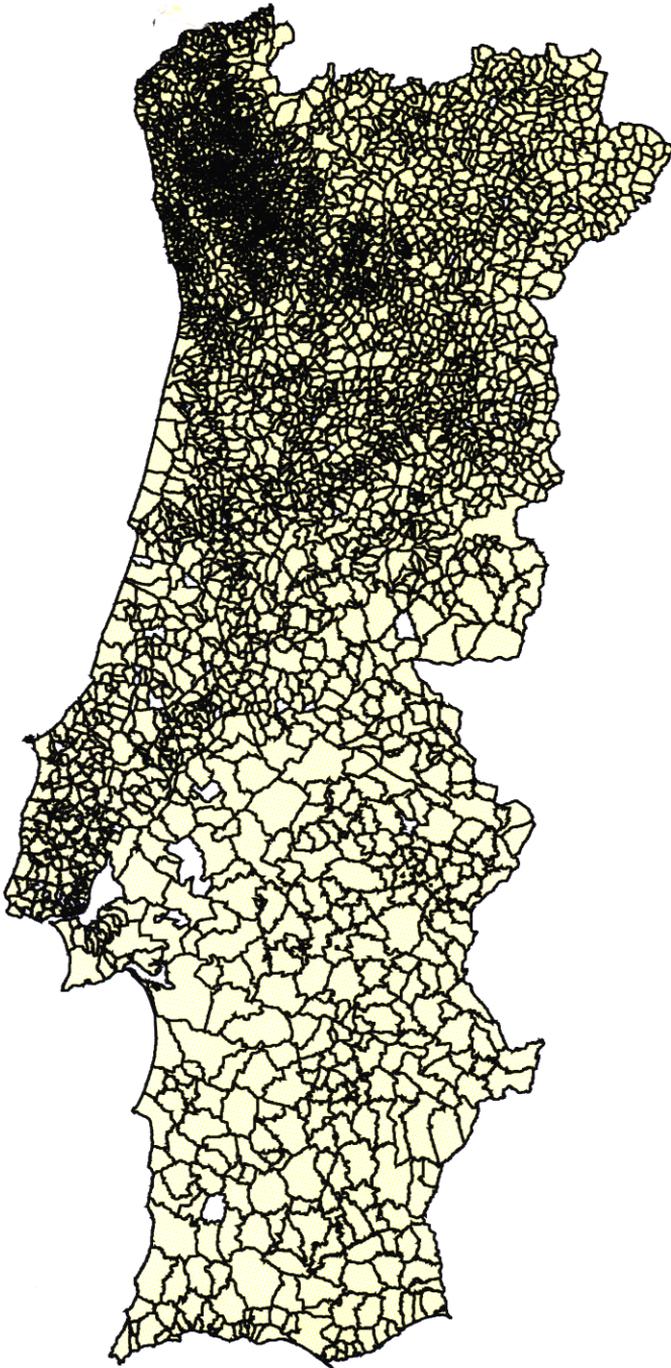
A intervenção registada entre nós em 1836 não teve, apesar de tudo, a profundidade necessária, pois, o problema da dimensão dos municípios continuará a ser discutido ao longo do século XIX, sendo um factor importante para explicar a sua debilidade financeira. Em 1855 nova redução se verificou, passando então a existir 256 concelhos.³⁰

As freguesias

Quanto às freguesias, integradas na divisão administrativa em 1835 e excluídas entre 1840 e 1878, comecemos por comentar o erro da carta respectiva (quadro XXIII e mapa n.º 24). Globalmente, o número das que não foi possível cartografar baixou muito, em relação a 1826, quer em termos

²⁹ Concepción de Castro - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles*, pp. 61-62. As diferenças de população entre os concelhos portugueses e espanhóis mantêm-se na actualidade. Ver a este respeito Luís Valente de Oliveira - *Regionalização*, p. 45.

³⁰ Maria Alexandre Lousada - *As Divisões Administrativas em Portugal*, p. 316.



0 50 Km



absolutos, quer relativos. Sublinhe-se que s3n3o conseguimos determinar o destino de 91 par3quias; nos 95 casos restantes trata-se de freguesias que, depois de 1842, se uniram a outras e que n3s n3o pod3amos desagregar. A 3rea das freguesias actuais para que n3o foi poss3vel estabelecer correspond3ncia no passado continua a ser desprez3vel (ver nota ao quadro XXIII).

Em termos regionais, o erro s3e importante no Alentejo, mas a popula33o das freguesias n3o representadas na carta equivale somente a 8,3% do total de habitantes da prov3ncia. De resto, das 67 par3quias assinaladas no quadro, desconhecemos o destino de 27, pertencendo as outras 40 ao grupo das que vieram a ser fundidas e que, seguindo a metodologia adoptada, nunca poder3o ser desenhadas na carta.

Um dos dados para que 3 interessante chamar a aten33o, tanto mais que 3 pouco referido, 3 que o n3mero de par3quias portuguesas diminuiu entre 1826 e 1842.³¹ No entanto, o corte n3o tem qualquer semelhan3a com o que afectou os concelhos: abrangeu somente 320 freguesias, equivalendo a 7,8% das que existiam no primeiro daqueles anos. O fen3meno de aglutina33o de par3quias foi especialmente importante em Tr3s-os-Montes explicando uma diminui33o 21% do seu n3mero entre aquelas datas.

Quadro XXIII

Freguesias de 1842 n3o cartografadas - Distribui33o por prov3ncia

Prov3ncia	Total de freguesias	Freguesias n3o cartografadas	%
Alentejo	314	67	21,34
Algarve	62	1	1,61
Beira Alta	348	5	1,44
Beira Baixa	499	18	3,61
Douro	732	15	2,05
Estremadura	472	28	5,93
Minho	785	21	2,68
Tr3s-os-Montes	556	31	5,58
Total	3768	186	4,94

Nota: 3rea para a qual n3o se encontrou correspond3ncia nas freguesias de 1842: 1173,57 Km², equivalendo a 1,32% da superf3cie total do continente.

³¹ Ver dados sobre a evolu33o do n3mero de freguesias ao longo dos s3culos XIX e XX em Jos3 Ant3nio Santos - *As Freguesias*, pp. 56-59.

SILVEIRA

Quadro XXIV
Freguesias de 1842 - Área

Área (Km2)	N.º de freguesias	%	% acum.
0 - 9	1508	42,10	42,10
10 - 19	906	25,29	67,39
20 - 29	424	11,84	79,23
30 - 39	236	6,59	85,82
40 - 49	127	3,55	89,36
50 - 59	77	2,15	91,51
60 - 69	46	1,28	92,80
70 - 79	36	1,01	93,80
80 - 89	28	0,78	94,58
90 - 99	23	0,64	95,23
>=100	171	4,77	100,00
Total	3582	100,00	

Nota: número de freguesias cuja área não foi determinada - 186;

Área para a qual não se encontrou correspondência nas freguesias de 1842: 1173,57 Km², equivalendo a 1,32% da superfície total do continente.

Quadro XXV
Freguesias de 1842 - Área média por província

Província	N.º de freguesias	Área média (Km2)
Minho	764	6,35
Douro	717	12,36
Beira Alta	343	13,86
Trás-os-Montes	525	20,68
Beira Baixa	481	26,00
Estremadura	444	38,18
Algarve	61	80,39
Alentejo	247	96,69
Total	3582	

Nota: ver quadro XXIV.

TERRITÓRIO E PODER

Quadro XXVI
Freguesias de 1842 - Área média por distrito

Distrito	N.º de freguesias	Área média (km2)
Braga	487	5,56
Porto	360	6,35
Viana	277	7,73
Viseu	343	13,86
Aveiro	172	15,95
Guarda	335	17,34
Vila Real	248	17,42
Coimbra	185	20,73
Bragança	277	23,60
Leiria	107	30,74
Lisboa	203	34,82
Castelo Branco	146	45,87
Santarém	134	49,20
Portalegre	77	73,32
Faro	61	80,39
Évora	78	93,72
Beja	92	118,78
Total	3582	

Nota: ver quadro XXIV.

Quadro XXVII
Número de indivíduos por freguesia de 1842

N.º de indivíduos	N.º de freguesias	%	% acum.
0 - 99	32	0,87	0,87%
100 - 199	245	6,68	7,55%
200 - 299	505	13,77	21,32%
300 - 399	521	14,20	35,52%
400 - 499	430	11,72	47,25%
500 - 599	324	8,83	56,08%
600 - 699	275	7,50	63,58%
700 - 799	211	5,75	69,33%
800 - 899	164	4,47	73,80%
900 - 999	142	3,87	77,67%
>= 1000	819	22,33	100,00%
Total	3668	100,00	

Nota: número de freguesias em relação às quais não foi possível calcular a população - 100.

Fonte: ver anexo II.

Em termos de área das freguesias cartografadas não se regista qualquer alteração significativa entre 1826 e 1842 (quadros IX e XXIV). Do ponto de vista regional, mantém-se a diferença entre o Norte e o Sul quanto à área média, mas a análise da distribuição distrital desta variável (quadro XXVI) permite precisar que a linha de fronteira se situa nos distritos de Castelo Branco, Leiria e Santarém. Lisboa, se não incluísse as freguesias a sul do Tejo, veria a sua média bastante reduzida.

Quanto à população, regista-se uma diminuição sensível do número de freguesias com menos de 200 habitantes (quadro XXVII). Mas não se pode dizer que, globalmente, tenha havido uma alteração qualitativa importante. Quase metade das paróquias continuava a ter menos de 500 almas.

Conclusão

Para terminar, vimos que o território português rapidamente se definiu e que manteve fronteiras estáveis desde épocas recuadas. No interior deste espaço, natural e humanamente diverso, os factores de unidade sobrepujaram-se aos elementos de diferenciação e, na Época Moderna, Portugal caracterizava-se pela ausência de fortes identidades e poderes regionais, distinguindo-se da França e da Espanha deste ponto de vista.

Entre os séculos XIV e XVI as grandes áreas que os portugueses reconheciam no território existiram como circunscrições administrativas. Perderam então esse estatuto para, do século XVII até à Revolução Liberal, manterem uma função militar. Os portugueses continuaram, no entanto, a referir-se às províncias, cuja configuração espacial tinha alguns traços surpreendentes.

Desde o século XVI, para fins administrativos e judiciais, o país estava dividido em comarcas, provedorias e concelhos. Esta divisão e o respectivo mapa eram a expressão do esforço da coroa para controlar o espaço, mas traduziam também os poderes dos donatários laicos e eclesiásticos e dos concelhos. A existência de uma rede de municípios, estendendo-se por todo o território, sujeita a regras de direito relativamente uniformes, é outro traço distintivo da situação portuguesa em comparação com outros países da época.

Em paralelo com a organização administrativa, e sem correspondência com ela, existia a divisão eclesiástica, cuja base era a densíssima malha de paróquias. O mapa destas últimas é um retrato da implantação territorial da Igreja que não é comparável com a débil presença do Estado.

Malgrado uma reforma das comarcas, no final do século XVIII, a Revolução Liberal vai romper com este quadro multissecular de organização do espaço, substituindo-o pelo que ainda hoje vigora. A discussão em torno das circunscrições supramunicipais, que decorreu desde 1821 até 1835, nada teve que ver com a luta contra a identidade das regiões, como

aconteceu em França com a criação dos departamentos ou, em menor grau, em Espanha, aquando da definição das províncias. Em Portugal, com o Liberalismo a província ganhou mesmo um importante papel como círculo eleitoral.

A opção pelo distrito, como grande circunscrição administrativa, a que se chegou por negociação entre a esquerda e a direita liberais, decorreu somente do temor do excesso de poder dos representantes do governo central nas províncias, poder que se procurou dispersar por um número maior de magistrados. O mapa dos distritos, uma criação do Liberalismo que rompe com as formas anteriores de ordenamento do território, procura criar um enquadramento espacial racionalizado para o exercício do poder do Estado.

Ao invés da vitalidade das províncias, a Revolução Liberal portuguesa foi condicionada pela existência de um município tradicionalmente dotado de uma certa autonomia. Com excepção da legislação de Mouzinho da Silveira, que despertou uma significativa resistência, esta autonomia foi, em geral, respeitada e foi mesmo apoiada pelos liberais da esquerda e de sectores da direita depois de 1835. O reforço do poder central, após 1842, devia ser conseguido através do aumento dos poderes de tutela dos órgãos distritais. No plano legal, a situação do município português era muito diferente da que se verificava em França, onde o presidente da câmara era nomeado pelo governo, ou em Espanha, onde este facto também se dava e onde liberais, moderados e progressistas, viam o “alcalde” como representante do poder central e aceitavam a sua subordinação ao magistrado de província. Na prática, em Portugal, dada a debilidade da administração pública periférica, a centralização era mais legal do que real, tanto mais que o Estado para controlar o território e para o exercício de funções essenciais não podia dispensar o concurso das elites e poderes locais.

Os mesmos liberais que em 1835 libertaram o município da sujeição ao representante do governo, em 1836 redesenharam o mapa dos concelhos e, reduzindo dramaticamente o seu número, fizeram-nos crescer em área e população. O município saiu fortalecido, mas não o suficiente, pois continuou a apresentar sinais de debilidade, nomeadamente, no domínio financeiro. Anos mais tarde, em 1855, verificou-se uma nova redução dos concelhos.

Por outro lado, em 1835, parte dos liberais da esquerda e da direita tiveram a tentação de integrar as paróquias no sistema administrativo. Mas a resistência passiva dos povos, que levava à não realização de eleições para muitas juntas, os conflitos a que os novos órgãos deram origem e a dificuldade de encontrar cidadãos capazes de preencher os cargos electivos, fizeram com que em 1840 as freguesias perdessem esse novo estatuto.

A reorganização do Estado português durante a Revolução Liberal foi inspirada, claramente, pelo modelo francês e, em certos momentos, pela experiência espanhola. A relação estabelecida com as elites locais, a partir da década de 1830, salvaguardadas as devidas diferenças, aproximou estes três casos do modelo inglês. No entanto, a evolução portuguesa caracteriza-se por alguma originalidade, sobretudo no que respeita ao município.

Em vários aspectos do processo descrito, a continuidade e a mudança face ao Antigo Regime estão associadas. Isto é verdade a respeito da redefinição do espaço, que constitui um dos grandes legados da Revolução Liberal. Essa redefinição representou uma ruptura com os quadros espaciais anteriores, mas manteve dois traços característicos da evolução histórica nacional. Por um lado, continuaram a não existir fortes poderes regionais. De facto, o distrito foi uma instância de afirmação do poder central ou, quando muito, de negociação entre o centro e a periferia e, salvo a curta experiência de 1878-1892, não representou um espaço de autonomia. Por outro lado, à custa de uma dolorosa intervenção, a Revolução Liberal viabilizou a persistência de uma rede de concelhos que, de acordo com as características próprias de cada época, com maior ou menor vitalidade, constituiu a expressão da vida local.

Anexos

Anexo I

Metodologia de elaboração das cartas geográficas

Tratamento das fontes

Como explicámos na introdução, neste trabalho procurámos reconstituir a divisão administrativa em 1826, 1834 e 1842. A justificação da escolha destes anos foi aí igualmente exposta.

As fontes cartografadas estão indicadas na bibliografia, na rubrica *Fontes básicas sobre a divisão do território*. Como tivemos ocasião de referir no texto, estas e outras listas publicadas na época contêm falhas, por vezes explicitamente admitidas. Sendo assim, acrescentámos ao decreto de 3 de Junho de 1834 vinte e oito freguesias que existiam em 1801 ou 1826 e, de novo, em 1836. Dezassete destas constituíam dois concelhos inteiros, Vila Chã e Albergaria, província do Minho. Tratava-se, assumimo-lo, de omissões.¹

Em relação à lista de 1826, limitámo-nos a acrescentar a freguesia de Sabáa, concelho de Odemira, que figurava no censo de 1801 e no decreto de 6 de Novembro de 1836, e S Julião da Barra, concelho de Oeiras. Por outro lado, de modo a garantir a equivalência em relação à lista de 1834, as freguesias de S André e S Marinha, e S Tiago e S Tomé, concelho de Lisboa, que em 1826 estavam todas separadas, mantiveram-se unidas duas a duas. Já as freguesias de Barão de S Miguel e Budens, concelho de Lagos, que estavam unidas em 1826, ficaram separadas.

Em relação à lista de 1842 não procedemos a qualquer correcção.

¹ O decreto de 6 de Novembro de 1836, por exemplo, admite ter omitido freguesias. Sobre a dificuldade de tratamento deste tipo de fontes, dadas as falhas que contêm, ver Fausto J. A. de Figueiredo - *A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836*.

A ortografia dos nomes foi actualizada, sendo usadas algumas abreviaturas: N (Nosso ou Nossa); S (Santa, Santo ou São), S^a (Senhora). Quando a grafia da fonte suscitava dúvidas seguiu-se a actual.

Metodologia de elaboração das cartas

O objectivo deste trabalho, convém recordá-lo, não consistia somente em desenhar os mapas da divisão administrativa antes e depois da Revolução, mas também em estabelecer a ligação entre eles, de forma a obter uma base de representação comum (veja-se o que se disse na introdução).

O sistema informático concebido assenta no modelo relacional de base de dados, no qual uma das tabelas, que corresponde à divisão administrativa de 1991, estabelece a ligação com o ficheiro gráfico. Este ficheiro contém a informação que permite desenhar as freguesias actuais e foi produzido pelo CNIG (Centro Nacional de Informação Geográfica).²

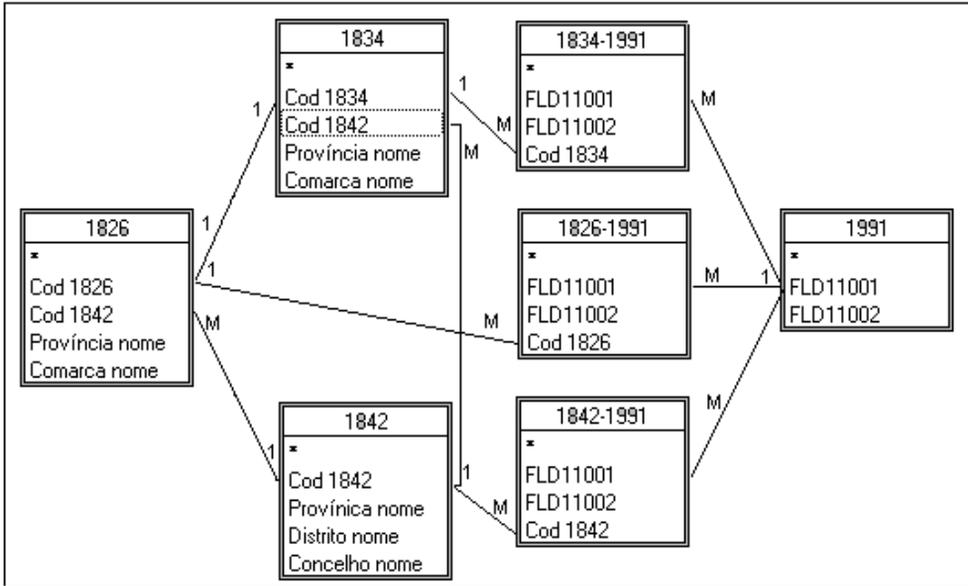
Adoptámos a freguesia como unidade básica e começámos por preencher as diferentes tabelas da organização administrativa referentes aos anos de 1826, 1834 e 1842, nas quais cada registo corresponde a uma freguesia a que foi atribuído um código próprio. Utilizando o nome da paróquia, o passo seguinte consistiu na análise das várias tabelas com o fim de definir as relações possíveis e, conseqüentemente, a forma de estabelecer a ligação entre elas, a qual se efectua através dos códigos de registo.

Como a figura seguinte mostra, as tabelas de 1826 e 1834 têm uma relação de um para um (o que significa que uma freguesia de 1826 corresponde a uma freguesia de 1834 e vice-versa); ambas e a de 1842 apresentam uma relação de muitos para um (o que quer dizer que várias freguesias de 1826, por exemplo, podem corresponder a uma freguesia de 1842 e uma freguesia deste ano pode corresponder a várias de 1826); finalmente, as tabelas de 1826, 1834 e 1842 apresentam uma relação de muitos para muitos com a de 1991 (ou seja, uma freguesia de 1826 pode equivaler a muitas

² Divisão do Atlas do Ambiente - *Carta Administrativa de Portugal*, Versão 2, 1991, carta digitalizada pelo Centro Nacional de Informação Geográfica.

freguesias de 1991 e vice-versa). Este facto levou-nos a criar mais três tabelas para as interligar.

Relação entre as tabelas da base de dados



A ligação entre as tabelas de 1826, 1834 e a de 1991 foi feita manualmente. A ligação entre a de 1842 e a de 1991 foi efectuada pelo próprio sistema e posteriormente corrigida.

A possibilidade de ligar a tabela de 1991 às restantes, depois de algum tratamento de dados para redesenhar os limites administrativos, permitiu-nos produzir os diferentes mapas para os diferentes anos. Por outro lado, as ligações entre as várias tabelas tornam possível a permuta de informação ao nível das freguesias, a sua posterior agregação em unidades administrativas de maior dimensão e, de seguida, a sua representação cartográfica. As áreas foram calculadas pelo Sistema de Informação Geográfica (SIG).

Usámos o Microsoft Access como base de dados e o Arc Cad como software de SIG.

Problemas

O método seguido baseia-se na reconstituição das freguesias antigas a partir das actuais, partindo do pressuposto de que a freguesia é uma unidade relativamente está vel, seguramente a mais está vel de todas, como tivemos ocasião de mostrar no texto.³ Houve evidentemente fenómenos de reunião e divisão de freguesias, mas a reorganização do espaço, na maior parte dos casos, respeitou a integridade destas formas básicas de organização do território e processou-se através da sua transferência entre concelhos ou outras unidades administrativas de maior dimensão.

Os problemas com que nos defrontámos prendem-se, essencialmente, com a reconstituição da evolução das freguesias: muitas mudaram de nome ao longo do tempo e, acima de tudo, no período de cerca de 150 anos que medeia entre a tabela mais antiga e a mais recente, muitas outras se fundiram ou foram divididas. Procurámos ultrapassar estas dificuldades, recorrendo a fontes diversas.⁴

Os resultados alcançados contêm diferentes tipos de erros, a que já fizemos referência ao longo deste texto. Sabemos que algumas freguesias que ainda hoje existem podem ter mudado os seus limites territoriais ao longo da época estudada. Atendendo às pequenas dimensões das unidades a que nos referimos, resolvemos desprezar essas alterações e assumir que constituem uma falha do nosso trabalho. Por outro lado, utilizando o mapa digitalizado de 1991, é impossível desenhar as fronteiras das paróquias que existiam no século passado mas que, entretanto, foram agregadas a outras. Finalmente, há freguesias actuais em relação às quais não conseguimos estabelecer equivalência no passado e existem freguesias antigas cujo destino ignoramos. Com excepção do primeiro tipo de problemas, como mostrámos ao longo do texto, é possível quantificar o nível de erro e mesmo cartografar alguns deles.

³ O método retrospectivo foi igualmente usado noutros trabalhos de cartografia histórica. Ver a sua indicação na nota 2 da introdução.

⁴ Ver na bibliografia a indicação das *Obras de Referência sobre a Evolução do Território*. O anexo ao decreto de 6 de Novembro de 1836 foi um auxiliar precioso para a compreensão da transformação operada neste ano ao nível dos concelhos. Em certos casos, consultámos ainda trabalhos específicos sobre algumas localidades, os quais estão igualmente citados na bibliografia.

Anexo II

A qualidade dos dados do censo de 1828

Desde há bastante tempo que se conhece o mapa n.º 1, anexo ao decreto eleitoral de 3 de Junho de 1834, contendo “os Concelhos, Paróquias e número de indivíduos de cada uma, segundo os recenseamentos enviados à Comissão de Estadística, pelos respectivos Párcos, até ao ano de 1828”.⁵ No entanto, não só Joel Serrão, na sua compilação de fontes de carácter demográfico, não o cita, como ele tem sido ignorado nos trabalhos sobre a população desta época.⁶

Como é sugerido pelo respectivo título, os dados contidos neste mapa terão resultado de um recenseamento eclesiástico realizado até 1828, provavelmente no âmbito dos trabalhos das Cortes constitucionais até então reunidas. Apesar de uma busca realizada no Arquivo Histórico Parlamentar, não encontramos os originais deste recenseamento, nem tão-pouco sabemos as condições em que foi realizado. Os seus dados são, no entanto, do maior interesse, já que não se conhecem para estes anos outras fontes que especifiquem o número de indivíduos ao nível paroquial.

Nos termos descritos, não é fácil proceder a uma crítica desenvolvida do documento. Ainda assim, algumas observações são possíveis. O mapa referido contém duas lacunas essenciais: não indica a população das paróquias urbanas do Porto e de Lisboa. A ausência de informação sobre as primeiras é justificada em nota com a inexistência dos respectivos originais. Quanto a Lisboa, é-nos dito, também em nota, que o “Recenseamento individual fornecido pelos Mapas das Paróquias é excessivamente diminuto por efeito de muitas causas que tendem a produzir um semelhante resultado nas grandes Cidades”. Assim sendo, no anexo ao decreto optou-se

⁵ Fausto J. A. de Figueiredo, por exemplo, refere-o em *A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836*.

⁶ Joel Serrão - *Fontes de Demografia Portuguesa 1800-1862*, Lisboa, Livros Horizonte, 1973; Maria Luís Rocha Pinto e Teresa Rodrigues - *A Evolução da População Portuguesa ao Longo do Século XIX - Uma Perspectiva Global*, in *Forum Sociológico*, n.º 3, 1993, pp. 145-172.

por não se indicar detalhadamente o número de indivíduos de cada freguesia de Lisboa, apresentando-se antes uma estimativa para o conjunto da cidade, baseada nos nascimentos de um quinquénio.

Estes dois casos põem-nos de sobreaviso quanto à qualidade do recenseamento efectuado: há originais que se perderam; há informações pouco exactas. Contudo, a atitude assumida em relação à capital mostra também que houve um certo cuidado aquando da publicação dos números, preferindo-se apresentar um documento com lacunas a um documento com dados que na altura pareciam suspeitos. A realização das eleições, para as quais a informação demográfica era fundamental, aconselhava prudência.

Por outro lado, a leitura do mapa mostra que o número de indivíduos não resulta nem de um cálculo arredondado, nem de uma multiplicação do número de fogos por um coeficiente.

Finalmente, a comparação dos dados referentes a 1828 com os do *Mapa da População do Reino de Portugal em 1820* (quadro XXVIII), aponta no sentido da verosimilhança dos números cuja qualidade temos estado a comentar. A evolução do conjunto da população portuguesa, na primeira metade do século XIX, está praticamente por estudar. Os únicos dados seguros que possuímos referem-se a 1801 e resultam do trabalho de Fernando de Sousa. Para os anos posteriores pouco mais se tem feito do que reproduzir as informações da época. Os elementos disponíveis sugerem uma quase estagnação ou, quando muito, um crescimento lento da população do continente: em 1801 haveria 2 912 673 indivíduos; em 1820, 3 013 900; em 1835, 3 061 684. Os 3 006 045 de 1828, número a que se chega depois de supridas, de forma rudimentar (ver nota ao quadro XXVIII), as lacunas do recenseamento deste ano, não destoam desta evolução.⁷

⁷ 1801: Fernando de Sousa - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*; 1820: *Almanaque Português*, Lisboa, 1826, pp. 1-5; 1835: Joel Serrão - *Fontes de Demografia Portuguesa*, p. 122.

Quadro XXVIII
Comparação dos dados dos censos de 1820 e 1828

Província	N.º freguesias		Indivíduos		
	1820	1828	1820	1828	1828-1820
Alentejo	368	368	289640	291490	1850
Algarve	66	67	113600	105976	-7624
Beira	1261	1251	904270	933339	29069
Estremadura	475	472	652490	456178	-196312
Minho	1230	1231	750820	720684	-30136
Trás-os-Montes	701	699	267750	269513	1763
Total	4101	4088	2978570	2777180	-201390

Fontes: Censo de 1820 - *Almanaque Português*, Lisboa, 1826, pp. 1-5. Censo de 1828 - Decreto de 3 de Junho de 1834, Mapa n.º 1, in António Delgado da Silva - *Colecção da Legislação Portuguesa desde a última Compilação das Ordenações. Legislação de Agosto de 1833 a Dezembro de 1834*, Lisboa, 1837, pp. 472-589.

Nota: Para que esta comparação fosse possível, os dados do recenseamento de 1828, publicados de acordo com a divisão administrativa de 1834, foram reagrupados segundo a divisão administrativa de 1826, a qual servira igualmente de base à publicação do censo de 1820. No entanto, como se pode ver, há divergência no total de freguesias. No quadro não foi considerada a correcção introduzida aquando da publicação do censo de 1820, referente à tropa de linha, religiosos e religiosas, 35 330 indivíduos no total, por não estar distribuída geograficamente. A transposição da informação do recenseamento de 1828 de uma para outra das divisões administrativas provocou uma perda de 11 376 indivíduos, correspondendo a 0,4% do total então apurado (2 788 556).

Repare-se que o recenseamento de 1828 não inclui os indivíduos das paróquias urbanas do Porto e de Lisboa. Se aos 2 788 556 habitantes subtrairmos os do termo do Porto (10 900) e de Lisboa (41 611) e lhe adicionarmos a população dos dois concelhos em 1820 (60 000 no caso do Porto e 210 000, no de Lisboa), obtemos um total de 3 006 045 indivíduos em 1828.

Anexo III

Legislação sobre a divisão do território (1832-1840)

Decreto de 16 de Maio de 1832	Estabelecendo o princípio da divisão do território em províncias, comarcas e concelhos (referendado por Mouzinho da Silveira)
Decreto de 28 de Jun. de 1833	Estabelecendo a designação e o número das províncias, comarcas e concelhos e ordenando uma nova demarcação destes últimos (relatório assinado por Cândido José Xavier, decreto referendado por todos os ministros)
Decreto de 28 de Dez. de 1833	Criando a paróquia de Belém na cidade de Lisboa (referendado por José da Silva Carvalho)
Decreto de 3 de Jun. de 1834	Decreto eleitoral especificando as freguesias pertencentes a cada um dos concelhos designados no decreto de 28 de Junho de 1833 (referendado por Bento Pereira do Carmo)
Carta de Lei de 25 de Abril de 1835	Estabelecendo a divisão do território em distritos e concelhos e prevendo a possibilidade haver uma junta de paróquia em cada freguesia

TERRITÓRIO E PODER

Decreto de 18 de Jul. de 1835	Regulamentando a Lei anterior. Estabelece a existência de distritos, concelhos e freguesias. Declara que o número de concelhos e freguesias será oportunamente regulado (referendado por Rodrigo da Fonseca Magalhães)
Decreto de 15 de Dez. de 1835	Transferindo a capital do distrito de Lamego para Viseu (referendado por Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque)
Decreto de 6 de Nov. de 1836	Procedendo à demarcação dos concelhos (referendado por Manuel da Silva Passos)
Carta de Lei de 28 de Abril de 1837	Alterando a divisão do território prevista no decreto de 6 de Novembro de 1836
Carta de Lei de 12 de Jun. de 1837	Idem
Carta de Lei de 4 de Jul. de 1837	Idem
Carta de Lei de 27 de Set. de 1837	Idem
Carta de Lei de 7 de Out. de 1837	Idem
Carta de Lei de 22 de Dez. de 1837	Idem
Carta de Lei de 2 de Jan. de 1838	Idem
Carta de Lei de 22 de Fev. de 1838	Idem
Carta de Lei de 17 de Abril de 1838	Idem
Carta de Lei de 29 de Out. de 1840	A freguesia deixa de fazer parte da organização administrativa

Bibliografia

Fontes

Manuscritas

Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas

Comissão Encarregada de Propor o Plano da Nova Divisão Eclesiástica e Administrativa. Mapa Alfabético das Freguesias do Continente do Reino conforme a Nova Divisão Territorial Civil, Judiciária, Eclesiástica e Militar, com referência ao Sistema Antigo [até Odeleite], caixa 6

Arquivo Nacional da Torre do Tombo

Ministério do Reino, A. S. E., maço 1941

Impressas

Cartas geográficas

Câmara Municipal de Lisboa - *Freguesias de Lisboa*, 1990, escala 1:10 000

Câmara Municipal de Lisboa - *Freguesias de Lisboa anterior em 1958* [sic], 1995, escala 1:10 000

Comissão Nacional do Ambiente - *Carta Administrativa de Portugal*, 1979, escala 1:250 000

Divisão do Atlas do Ambiente - *Carta Administrativa de Portugal*, Versão 2, 1991, carta digitalizada pelo Centro Nacional de Informação Geográfica.

Onório, Fernando; **Eanes**, António - *Comarcas e Concelhos de 1826*, escala 1:500 000

Códigos e constituições

Código Administrativo Português de 31 de Dezembro de 1836, 3ª ed. oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837

Código Administrativo de 18 de Março de 1842 Anotado, Nova edição oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865

Miranda, Jorge - *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, Petrony, 1976

Colecções de leis

Colecção de Decretos e Regulamentos [...], Lisboa, Imprensa Nacional, 1836 e 1840, 1ª, 2ª e 3ª séries, referentes aos anos de 1829 a 1834

Colecção de Leis e Outros Documentos Oficiais, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837-1841, 4ª a 11ª séries, referentes aos anos de 1834 a 1841

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

Fontes básicas sobre a divisão do território (1826-1842)

Decreto de 7 de Agosto de 1826, Mapas nº 1 e 2, in **Santos**, Clemente José dos - *Documentos para a História das Cortes Gerais da Nação Portuguesa*, Tomo II, Ano de 1826, Lisboa, Imprensa Nacional, 1884, pp. 123-165

Decreto de 3 de Junho de 1834, Mapa nº 1, in **Silva**, António Delgado da - *Colecção da Legislação Portuguesa desde a última Compilação das Ordenações. Legislação de Agosto de 1833 a Dezembro de 1834*, Lisboa, 1837, pp. 472-589

Decreto de 6 de Novembro de 1836, in *Colecção da Legislação Promulgada em 1836*, Lisboa, Tipografia de Elias José da Costa Sanches, 1836, pp. 853-854 e I-CLXXXIII

Decreto de 5 de Março de 1842, Mapa nº 1, in *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa, Legislação de 1842 em Diante*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842, pp. 66-102

Outras

Almanaque Português, Lisboa, 1826

Ávila, Joaquim Tomás Lobo D' - *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874, 296 p.

Balbi, Adrien - *Variétés Politico-Statistiques*, Paris, 1822

Coelho, Eduardo - *Passeios na Província*, Lisboa, Tipografia Universal, 1873

Costa, António Carvalho da - *Corografia Portuguesa e Descrição Topográfica do Famoso Reyno de Portugal*, Lisboa, 1706-1712

Herculano, Alexandre - Os Vínculos, in *Opúsculos*, tomo II, ed. crítica, Lisboa, Presença, 1983 (1ª ed., 1856)

Macedo, D. António da Costa de Sousa de - *Estatística do Distrito Administrativo de Leiria*, Leiria, 1855

Manifesto das Contendas do Cabido da Sé de Coimbra com o Prior e Moradores do Couto de Vila Nova de Monsarros, Lisboa, Imprensa Régia, 1815

TERRITÓRIO E PODER

Mappa Alfabético das Povoações de Portugal, que Tem Juiz de Primeira Instância [...], Lisboa, Impressão Régia, 1811

Martins, Oliveira - Projecto de Lei de Fomento Rural, in *Fomento Rural e Emigração*, Lisboa, Guimarães Editores, 1956

Notícia dos Ministros e Secretários de Estado do Regimen Constitucional nos 41 Anos Decorridos desde a Regência Instalada na Ilha Terceira em 15 de Março de 1830 até 15 de Março de 1871, Lisboa, Imprensa Nacional, 1871

Pery, Gerardo Augusto - *Geografia e Estatística Geral de Portugal e Colónias*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1875

Relatório Acerca da Arborização Geral do Reino, Lisboa, Tipografia da Academia Real das Ciências, 1868

Silveira, António Henriques da - Racional discurso sobre a Agricultura e População da Província do Alentejo, in *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências de Lisboa*, Tomo I, Lisboa, 1789

Sinopse dos Principais Actos Administrativos da Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1834-1851

Viana, António (comp.) - *José da Silva Carvalho e o seu Tempo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1891-1894, 3 vols.

Estudos

Bibliografias de História Local

Figueiredo, António Mesquita de - *Subsídios para a Bibliografia da História Local Portuguesa*, Lisboa, Biblioteca Nacional, 1933

Lima, Durval Pires de - *Bibliografia Corográfica de Portugal*, Lisboa, Biblioteca Popular de Lisboa, 1962-1975, 6 vols.

Obras de referência sobre a evolução do território

Costa, Américo - *Dicionário Corográfico de Portugal Continental e Insular*, Porto, 1929-1949, 12 vols.

Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, Lisboa, Ed. Enciclopédia, 1935 e segs.

Instituto Nacional de Estatística - *X Recenseamento Geral da População*, Tomo I, vol. I, Lisboa, 1964

Instituto Nacional de Estatística - *REFTER, Referênciação Territorial* [base de dados sobre a evolução da divisão administrativa portuguesa, séculos XIX e XX]

Leal, Augusto Barbosa Pinho; **Ferreira**, Pedro Augusto - *Portugal Antigo e Moderno*, Lisboa, 1873-1890, 12 vols.

Lopes, João Baptista da Silva - *Dicionário Postal e Corográfico de Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1891-1894, 3 vols.

Proença, Raul; **Dionísio**, Sant' Anna - *Guia de Portugal*, Lisboa, 1927-1970, 5 vols.

Verbo, Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura, Lisboa, Editorial Verbo, 1963 e segs.

Cartografia digital

Congalton, Russell G.; **Green**, Kass - The ABC of GIS. An Introduction to Geographic Information Systems, in *Journal of Forestry*, 90, 11, 1992, pp. 13-20

Dias, Maria Helena (coord.) - *Os Mapas em Portugal. Da Tradição aos Novos Rumos da Cartografia*, Lisboa, Cosmos, 1995

Goerke, Michael (ed.) - *Coordinates for Historical Maps*, Gottingen, Max-Planck-Institut, 1994

Lind, Gunner - Historical Concepts of Space and Computer-Based Maps, in **Boonstra**, Onno; **Collenteur**, Geurt; **Elderen**, Bart van (eds.) - *Structures and Contingencies in Computerized Historical Research*, Hilversum, Uitgeverij Verloren, 1995, pp. 238-244

Silveira, Luís Espinha da - A Revolution in Space. A Map, in **Goerke**, Michael (ed.) - *Coordinates for Historical Maps*, Gottingen, Max-Planck-Institut, 1994, pp. 23-27

Silveira, Luís Espinha da; **Lopes**, Margarida; **Melo**, Cristina Joanaz - Mapping Portuguese Historical Boundaries with a GIS, in **Boonstra**, Onno; **Collenteur**, Geurt; **Elderen**, Bart van (eds.) - *Structures and Contingencies in Computerized Historical Research*, Hilversum, Uitgeverij Verloren, 1995, pp. 245-252

Outros

AAVV - *Madrid en la Sociedad del Siglo XIX*, Madrid, 1986

Alegria, Maria Fernanda - Cartografia Antiga de Portugal Continental, in *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia*, nº 24, 1977, pp. 169- 210

Alegria, Maria Fernanda; **Garcia**, João Carlos - Aspectos da Evolução da Cartografia Portuguesa (Séculos XV a XIX), in **Dias**, Maria Helena (coord.) - *Os Mapas em Portugal*, pp. 27-84

Almeida, António Pedro Ginestal Tavares de - *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na “Regeneração” (1851-1891)*, Lisboa, 1995, policopiado

Almeida, Fortunato de - *História da Igreja em Portugal*, nova edição, Porto, Portucalense, 1967-1971

Alves, Daniel Ribeiro - *Os Últimos 5 Anos dos Dízimos: Produção Agrícola, Rendimentos e Relações Sociais na Região de Viana no Final do Antigo Regime*, Lisboa, 1996, policopiado

Beckett, J V - *The Aristocracy in England (1660-1914)*, Oxford, Blackwell, 1986

Bonifácio, Maria de Fátima - “A guerra de todos contra todos” (ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração), in *Análise Social*, 115, 1992, pp. 91-134

Bourdieu, Pierre - A Identidade e a Representação. Elementos para uma Reflexão Crítica sobre a Ideia de Região, in *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, pp. 107-132

Caetano, Marcelo - A Codificação Administrativa em Portugal (Um Século de Experiência: 1836-1935) in *Revista da Faculdade de Direito*, Lisboa, II, 1934, pp. 324-405

Caetano, Marcelo - *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)*, Lisboa, 1967, sep. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Caetano, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed., Lisboa, Coimbra Editora, 1970

Caldas, Eugénio Castro - *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, Fundação Calouste Gulbenkian, 1978

Caldas, Eugénio Castro; **Loureiro**, Manuel de Santos - *Regiões Homogéneas no Continente Português. Primeiro Ensaio de Delimitação*, Lisboa, Fundação C. Gulbenkian, 1966

Câmara Municipal de Oeiras - *O Concelho de Oeiras e o seu Desenvolvimento Demográfico e Económico*, Oeiras, 1960

Capela, José Viriato - A Câmara, a Nobreza e o Povo de Barcelos: A Administração do Município nos Fins do Antigo Regime in *Barcelos Revista*, III, 1, 1986, pp. 7-324

Capela, José Viriato - *Entre Douro e Minho, 1750-1830. Finanças, Administração e Bloqueamentos Estruturais no Portugal Moderno*, Braga, 1987, 3 vols.

Capela, José Viriato - Braga, um Município Fidalgo – As Lutas pelo Controlo da Câmara entre 1750 e 1834, in *Estudos do Noroeste*, II, 1989, pp. 301-339

Capela, José Viriato - Vila Nova de Famalicão. A Fundação de um Município Liberal, in *Boletim Cultural*, nº 9, Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, 1989

Capela, José Viriato - *O Município de Braga de 1750 a 1834. O Governo e a Administração Económica e Financeira*, Braga, 1991

Capela, José Viriato - O Município Português no Horizonte da 1ª Reforma Liberal in *Cadernos de Estudos Municipais*, Arquivo Distrital de Braga/ Universidade do Minho, I, 1994, pp. 75-91

Capela, José Viriato - *O Minho e os Seus Municípios. Estudos Económico-Administrativos sobre o Município Português nos Horizontes da Reforma Liberal*, Braga, Universidade do Minho, 1995, 534 p.

Capela, José Viriato; **Nunes**, João Arriscado - O Concelho de Barcelos do Antigo Regime à Primeira República - Fontes para o seu Estudo in *Barcelos Revista*, Barcelos, Câmara Municipal de Barcelos, I, 2, 1983, pp. 204-268

Castro, Concepción de - *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979

Catroga, Fernando - A Maçonaria e a Restauração da Carta Constitucional em 1842. O Golpe de Estado de Costa Cabral, in *Revoltas e Revoluções, Revista de História das Ideias*, nº 7, Coimbra, 1985 pp. 155-181

Charle, Christophe - Légitimités en Péril. Éléments pour une Histoire Comparée des Élités et de l'État en France et en Europe Occidentale (XIXe-XXe Siècles), in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 116/ 117, 1997, pp. 39-52

Coelho, Maria Helena da Cruz - Os Concelhos in **Coelho**, Maria Helena da Cruz e **Homem**, Armando Luís Carvalho (coord.) - *Portugal em Definição de Fronteiras (1096-1325)*, Lisboa, Presença, 1996, pp. 554-584

TERRITÓRIO E PODER

Coelho, Maria Helena da Cruz; **Magalhães**, Joaquim Romero de - *O Poder Concelhio: Das Origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1986

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

Costa, Avelino de Jesus da - Paróquia, in *Dicionário de História de Portugal*, vol. III, Lisboa, Iniciativas Editoriais, s. d., pp. 309-310

Crispim, Má rio Núncio; **Lobo**, Pedro Vasconcelos - *Retratos de Oeiras*, Oeiras, 1994

Cunha, Mafalda Soares da - *Linhagem, Parentesco e Poder. A Casa de Bragança (1384-1483)*, Lisboa, Fundação da Casa de Bragança, 1990

Daunton, M J - “Gentlemanly Capitalism” and British Industry 1820-1914, in *Past and Present*, 122, 1989, pp. 118-158

Dias, João José Alves - *Gentes e Espaços (Em Torno da População Portuguesa na Primeira Metade do Século XVI)*, vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1996

Domingues, Ivo; **Gonçalo**, Filomena - A Câmara Municipal de Seia no Período Liberal: Um Estudo Financeiro in *Cadernos do Noroeste*, II, 2-3, 1989, pp. 261-300

Dupuy, Roger (dir.) - *Pouvoir Local et Révolution 1780-1850. La Frontière Intérieure*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1995

Feijó, Rui Graça - *Liberalismo e Transformação Social. A Região de Viana do Antigo Regime a Finais da Regeneração*, Lisboa, Fragmentos, 1992

Fernandes, Paulo Jorge Azevedo - *As Faces de Proteu. Elites Urbanas e Poder Municipal em Lisboa de Finais do Século XVIII a 1851*, Lisboa, 1997, policopiado

Fernández González, A. - Los Grupos de Poder Local en Galicia, 1750-1850 in *Noticiario de Historia Agraria*, nº 9, 1995

Ferro, João Pedro - *A População Portuguesa no Final do Antigo Regime (1750-1815)*, Lisboa, Presença, 1995

Figueiredo, Fausto J. A. de - *A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836*, Lisboa, Tip. Empresa Nacional de Publicidade, 1951

Fonseca, Helder Adegar - Sociedade e Elites Alentejanas no Século XIX in *Economia e Sociologia*, Évora, 45/ 46, 1988, pp. 63-106

Fonseca, Helder Adegar - *O Alentejo no Século XIX. Economia e Atitudes Económicas*, Lisboa, Imprensa Nacional/ Casa da Moeda, 1996

Fonseca, Teresa - *Relações de Poder no Antigo Regime. A Administração Municipal em Montemor-o-Novo (1777-1816)*, Montemor-o-Novo, Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, 1995

Freire, Dulce - *Os Dízimos no Distrito de Lisboa: Os Últimos Cinco Anos (1827-1831)*, Lisboa, 1996, policopiado

Fusi, Juan Pablo - La Organización Territorial del Estado in idem (ed.) - *España. Autonomías*, Tomo V, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 13-40

Galego, Francisco Pereira - Campo Maior. Reflexos Locais da Implantação do Liberalismo, in *História e Sociedade*, n.º 2-3, 1979, pp. 41-54

Galego, Júlia; **Daveau**, Suzanne - *O Numeramento de 1527-1537. Tratamento Cartográfico*, Lisboa, 1986. Memórias do Centro de Estudos Geográficos, n.º 9

Galego, Júlia; **Daveau**, Suzanne - Difusão e Ensino da Cartografia em Portugal, in **Dias**, Maria Helena (coord.) - *Os Mapas em Portugal*, pp.87-123

Gallego Anabitarte, Alfredo - España 1812: Cá diz, Estado Unitario, en Perspectiva Histórica, in **Artola**, Miguel (dir.) - *Las Cortes de Cá diz*, Madrid, Marcial Pons, 1991, pp. 125-166. Revista Ayer, n.º 1

Garcia Marin, Jose Maria - *La Reconstrucción de la Administración Territorial y Local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, s. d.

Gomes, Rita Costa - Sobre as Fronteiras Medievais: A Beira, in *Revista de História Económica e Social*, n.º 21, 1987, pp. 57- 71

González Antón, Luis - El Territorio y Su Ordenación Politico-Administrativa, in **Artola**, Miguel (dir.) - *Enciclopedia de Historia de España*, tomo II, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 11-92

Hespanha, António Manuel - *L' Espace Politique dans l' Ancien Régime*, Coimbra, 1983, sep. do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra

Hespanha, António Manuel - Centro e Periferia nas Estruturas Administrativas do Antigo Regime, in *Ler História*, n.º 8, 1986, pp. 35-60

Hespanha, António Manuel - *As Vésperas de Leviathan. Instituições e Poder Político - Portugal Sec. XVII*, Lisboa, Ed. do autor, 1987, 2 vols.

Hespanha, António Manuel - A Revolução e os Mecanismos do Poder, in Reis, António (dir.) - *Portugal Contemporâneo*, vol. I, Lisboa, Alfa, 1990, pp. 107-136

Hespanha, António Manuel - *Poder e Instituições no Antigo Regime. Guia de Estudo*, Lisboa, Cosmos, 1992

Hespanha, António Manuel (coord.) - *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. IV

Justino, David - *A Formação do Espaço Económico Nacional*, Lisboa, Vega, 1988-1989

Leite, Joaquim da Costa - *Portugal and Emigration, 1855-1914*, Columbia University, 1994, policopiado.

Lousada, Maria Alexandre - *As Divisões Administrativas em Portugal, do Antigo Regime ao Liberalismo*, Universidade de Leon, 1991

Magalhães, Joaquim Romero de (coord.) - *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 13-59, col. José Mattoso (dir.) - História de Portugal, vol. III

TERRITÓRIO E PODER

Magalhães, Joaquim Romero de - As Estruturas Sociais de Enquadramento da Economia Portuguesa de Antigo Regime: Os Concelhos in *Notas Económicas*, nº 4, 1994, pp. 30-47

Manique, António Pedro - A Evolução Territorial do Concelho de Vila Franca de Xira de Fins do Antigo Regime a 1926 in *Boletim Cultural*, Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, III, 1987/ 1988, pp. 75-87

Manique, António Pedro - Processos Eleitorais e Oligarquias Municipais nos Fins do Antigo Regime, in *Arqueologia do Estado*, vol. I, Lisboa, História e Crítica, 1988, pp. 109-120

Manique, António Pedro - *Mouzinho da Silveira. Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989

Manique, António Pedro - Liberalismo e Finanças Municipais. Da Extinção das Sisas à Proliferação dos Tributos Concelhios, in *Penélope*, III, 1989, pp. 22-42

Marcadé, Jacques - La Diocèse de Beja dans la Seconde Moitié du XVIII^e Siècle, in *Bulletin des Études Portugaises*, XXXII, 1971, pp. 55-69

Marques, A. H. de Oliveira - *História de Portugal*, vol. I, Lisboa, Ágora, 1972

Marques, A. H. de Oliveira - *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, Lisboa, Presença, 1986

Marques, A. H. de Oliveira - *História da Maçonaria em Portugal*, vol. II, Lisboa, Presença, 1996

Marques, A. H. de Oliveira; **Dias**, João José Alves - A População Portuguesa nos Séculos XV e XVI, in *Biblos*, vol. LXX, 1994, pp. 171-196

Marques, Maria Alegria Fernandes - Organização Administrativa do Clero Secular in **Coelho**, Maria Helena da Cruz e **Homem**, Armando Luís Carvalho (coord.) - *Portugal em Definição de Fronteiras (1096-1325)*, Lisboa, Presença, 1996, pp. 225-230

Martinez Rueda, F. - *Los Poderes Locales en Viscaya. Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal (1700-1853)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994

Matos, Artur Teodoro de - *Transportes e Comunicações em Portugal, Açores e Madeira (1750-1850)*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1980

Mattoso, José - *A Identificação de Um País. Ensaio sobre as Origens de Portugal, 1096-1325*, Lisboa, Estampa, 1985

Mendes, José Maria Amado - *Trá s-os-Montes nos fins do Século XVIII, Segundo um Manuscrito de 1796*, Coimbra, INIC, 1981

Merchan Fernandez, C. - *Los Ayuntamientos Constitucionales en España (1876-1924)*, Madrid, 1996

Miranda, Jorge - A Autonomia de Oeiras e a Formação do Espaço Geográfico Concelhio, in *I Encontro de História Local do Concelho de Oeiras. Actas*, Oeiras, Câmara Municipal de Oeiras, 1993, pp. 147-154

Monteiro, Nuno Gonçalo - Os Concelhos e as Comunidades, in **Hespanha**, António (coord.) - *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, col. José Mattoso (dir.) - *História de Portugal*, vol. IV, pp. 303-331

Monteiro, Nuno Gonçalo (coord.) - Os Poderes Locais no Antigo Regime, in **Oliveira**, César (dir.) - *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 17-175

Mousnier, Roland - *Les Institutions de la France sous la Monarchie Absolue*, Paris, PUF, 1974

Nadal, Francesc - *Burgueses, Burócratas y Territorio. La Política Territorial en la España del Siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987

Nordman, Daniel; **Revel**, Jacques - La Formation de l' Espace Français, in **Revel**, Jacques (dir.) - *L' Espace Français*, Paris, Seuil, 1989, pp. 43-55

Nunes, Maria de Fátima - *O Liberalismo Português. Ideários e Ciências. O Universo de Marino Miguel Franzini (1800-1860)*, Lisboa, INIC, 1988

Oliveira, Aurélio de - Aristocratas Locais e Poder Central: O Exemplo Bracarense, 1750-1809 in *Revista de História*, Porto, VIII, 1988, pp. 247-257

Oliveira, César - Os Municípios no Liberalismo Monárquico Constitucional, in **Oliveira**, César (dir.) - *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 179-222

Oliveira, Luís Valente de Oliveira - *Regionalização*, Porto, Asa, 1996

Ozouf-Marignier, Marie-Vic - De L' Universalisme Constituant aux Intérêts Locaux: Le Débat sur la Formation des Départements en France (1789-1790), in *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 6, 1986, pp. 1193-1213

Peixoto, Maria da Graça - *Os Municípios Efêmeros de V. N. de Gaia no Período Liberal*, s.l., 1988, pp. 19-37

Peixoto, Maria de Graça S - O Concelho de Avintes de 1836/ 37 in *Revista Gaia*, II, 1984

Pereira, João Manuel Rodrigues - *Elites Locais e Liberalismo. Torres Vedras 1792-1878*, Lisboa, 1997, policopiado

Pereira, Miriam Halpern (coord.) - *Mouzinho da Silveira. Obras*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, 2 vols.

Pinto, Maria Luís Rocha; **Rodrigues**, Teresa - A Evolução da População Portuguesa ao Longo do Século XIX - Uma Perspectiva Global, in *Fórum Sociológico*, n.º 3, 1993, pp. 145-172

Pons, Analet; **Serna**, Justo - *La Ciudad Extensa: La Burguesia Comercial-Financiera en la Valencia de Medios del Siglo XIX*, Valencia, Diputación de Valencia, 1992

Pro Ruiz, Juan - Las Elites Locales y El Poder Fiscal del Estado en la España Contemporánea, in *Les Élités Locales et l' État dans l' Espagne Moderne, XVI-XIX Siècle*, Paris, CNRS, 1993, pp. 283-294

TERRITÓRIO E PODER

Revel, Jacques - Conhecimento do Território, Produção do Território: França, Séculos XIII-XIX, in *A Invenção do Sociedade*, Lisboa, Difel, 1989

Ribeiro, Orlando - *Portugal, O Mediterrâneo e o Atlântico*, 4ª ed., Lisboa, Sá da Costa, 1986

Ringrose, David - Redes Políticas, Elites Provinciales y Autoridad Central, in *España, 1700-1900: El Mito del Fracaso*, Madrid, Alianza Editorial, 1996

Riquer I Permanyer, Borja de - La Débil Nacionalización Española del Siglo XIX, in *Historia Social*, nº 20, 1994, pp. 97-114

Rodrigues, Henrique - *O Espaço Geográfico de Ribeira de Lima na Reforma Administrativa de 1832-36*, Viana do Castelo, 1994, sep. de Estudos Regionais

Rodrigues, Luís Nuno - Um Século de Finanças Municipais: Caldas da Rainha (1720-1820), in *Penélope*, nº 7, pp. 49-69

Santos, José António - *Regionalização. Processo Histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, 183 p., col. Espaço e Sociedade nº 4

Santos, José António - *As Freguesias. História e Actualidade*, Oeiras, Celta Editora, 1995

Santos, Rui - Senhores da Terra, Senhores da Vila: Elites e Poderes Locais em Mértola no Século XVIII, in *Análise Social*, 121, 1993, pp. 345-369

Saraiva, António José - *Herculano Desconhecido*, 2ª ed., Lisboa, Europa-América, 1971

Saraiva, António José - *Herculano e o Liberalismo em Portugal*, 2ª ed., Amadora, Bertrand, 1977

Saraiva, José Hermano - *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Centro de Estudos Político-Sociais, 1957

Serra, João Bonifácio - As Reformas da Administração Local de 1872 a 1910 in *Análise Social*, 103-104, 1988, pp. 59-95

Serrão, Joel - Mouzinho da Silveira, in idem (dir.) - *Dicionário de História de Portugal*, vol. III, Lisboa, Iniciativas Editoriais, s. d., pp. 886-891

Serrão, Joel - *Fontes de Demografia Portuguesa 1800-1862*, Lisboa, Livros Horizonte, 1973

Serrão, Joel et alii - População Activa e População na Vida Religiosa em Trás-os-Montes nos Finais do Século XVIII, in *Análise Social*, XII, 47, 1976, pp. 748-762.

Silbert, Albert - *Le Problème Agraire Portugais au Temps des Premières Cortès Libérales*, Paris, PUF, 1968

Silbert, Albert - *Do Portugal de Antigo Regime ao Portugal Oitocentista*, 2ª ed., Lisboa, Livros Horizonte, 1977

Silbert, Albert - *Le Portugal Méditerranéen à la Fin de l' Ancien Régime*, 2ª ed., Lisboa, INIC, 1978

Silva, Ana Cristina Nogueira da - *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Projectos Portugueses de Reorganização Territorial nos Finais do Antigo Regime*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1997, policopiado

Silva, Ana Cristina Nogueira da; **Hespanha**, António Manuel - A Identidade Portuguesa, in *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 26-28, col. José Mattoso (dir.) - *História de Portugal*, vol. IV

Silva, Arnaldo - *Os Dízimos nas Vésperas da sua Abolição: Produção Agrícola, Rendimentos e Relações Sociais na Região de Coimbra (1827-1831)*, Lisboa, 1996, policopiado

Silva, Augusto Vieira da - *O Termo de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1940

Silva, Augusto Vieira da - *Os Limites de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1941

Silva, Augusto Vieira da - *As Freguesias de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 1943

Silva, José Aires da - *História da Covilhã*, s. l., Edição do autor, 1970

Silveira, Luís Nuno Espinha da - Estado Liberal e Centralização. Reexame de um Tema, in idem (coord.) - *Poder Central, Poder Regional, Poder Local. Uma Perspectiva Histórica*, Lisboa, Cosmos, 1997

Simões, Artur Martinho - *Reunião de Convívio da "Velha Guarda" da Amadora - Breves Notas sobre a História da Freguesia*, s.ed., s. l., s. d.

Simões, Artur Martinho - *Concelho de Oeiras e Freguesia da Amadora. Apontamentos para a sua História*, Oeiras, Câmara Municipal de Oeiras, 1969

Sousa, Fernando de - Subsídios para a História Social do Arcebispado de Braga. A Comarca de Vila Real nos Fins do Século XVIII, in *Bracara Augusta*, Tomo XXX, n° 70, 1976.

Sousa, Fernando de - *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, Porto, 1979, policopiado

Sousa, Fernando de - O Clero da Diocese do Porto ao Tempo das Cortes Constituintes, in *Revista de História*, Porto, vol. II, 1979, pp. 5-23

Sousa, Fernando; **Alves**, Jorge Fernandes - *Alto Minho. População e Economia nos Finais de Setecentos*, Lisboa, Presença, 1997

Sousa, Paulo Silveira e - A Literatura, a Política e os Municípios no Portugal Liberal, in **Oliveira**, César (dir.) - *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, pp. 222-241

Tengarrinha, José Manuel - *Movimentos Populares Agrários em Portugal*, Mem Martins, Europa-América, 1994, 2 vols.

Thompson, F. M. L. - Town and City, in idem (ed.) - *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. I, Cambridge, University Press, 1990, pp. 1-86

Toscas, Eliseu - Les Rapports entre L'État et Les Pouvoirs Locaux en Catalogne (1780-1850): Bilan de Recherches, in Dupuy, Roger (dir.) - *Pouvoir Local et Révolution 1780-1850. La Frontière Intérieure*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1995, pp. 509-518

Vale, Alexandre de Lucena e - *História e Municipalidade - Novos Conspicuos*, Viseu, 1967

TERRITÓRIO E PODER

Vidigal, Luís - *O Municipalismo em Portugal no Século XVIII*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989

Vidigal, Luís - *Câmara, Nobreza e Povo. Poder e Sociedade em Vila Nova de Portimão (1755-1834)*, Portimão, Câmara Municipal de Portimão, 1993

Vieira, Benedita Maria Duque - *A Justiça Civil na Transição para o Estado Liberal*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, 1991

Índices

Índice dos Mapas

(Extra-texto)

1 Densidade populacional por concelho - População de 1828 - concelhos de 1826	20-21
2 Densidade populacional por concelho - População de 1828 - concelhos de 1826	20-21
3 Províncias - 1826	28-29
4 Comarcas - 1826	32-33
5 Comarcas de Barcelos e Braga - 1826	34-35
6 Comarca de Tentúgal - 1826	34-35
7 Provedorias - 1811	36-37
8 Concelhos -1826	40-41
9 Concelhos -1826: classificação por área	42-43
10 Paroquias -1826	44-45
11 Províncias - 1834	78-79
12 Comarcas - 1834	78-79
13 Concelhos -1834	78-79
14 Paroquias -1834	78-79
15 Províncias - 1842	116-117
16 Distritos - 1842	118-119
17 Distritos - 1991	118-119
18 Distritos - 1842 e Comarcas - 1826: sobreposição	118-119
19 Distritos de Viana, Braga e Porto	118-119
20 Distrito de Coimbra	118-119
21 Concelhos -1842	122-123
22 Evolução dos concelhos 1826-1842	122-123
23 Concelhos -1842: classificação por área	122-123
24 Freguesias -1842	124-125

Índice dos Quadros

I	Comarcas de 1826	33
II	Provedorias de 1811	36
III	Concelhos de 1826 - Área	41
IV	Concelhos de 1826 - Área	41
V	Concelhos de 1826 - Área por província	42
VI	Concelhos de 1826 - Área média por província	42
VII	Número de indivíduos por concelho em 1828	43
VIII	Paróquias de 1826 não cartografadas - Distribuição por província	46
IX	Paróquias de 1826 - Área	46
X	Paróquias de 1826 - Área média por província	47
XI	Número de indivíduos por paróquia em 1828	47
XII	Magistrados e corpos administrativos. Decreto de 16 de Maio de 1832	78
XIII	Comarcas de 1834	80
XIV	Magistrados e corpos administrativos. Legislação de 1835	91
XV	Evolução dos concelhos 1826-1842	119
XVI	Concelhos de 1842 - Área	120
XVII	Concelhos de 1842 - Área	120
XVIII	Concelhos de 1842 - Área por província	121
XIX	Concelhos de 1842 - Área por distrito	121
XX	Concelhos de 1842 - Área média por província	122
XXI	Concelhos de 1842 - Área média por distrito	122
XXII	Número de indivíduos por concelho de 1842	123
XXIII	Freguesias de 1842 não cartografadas - Distribuição por província	125

XXIV	Freguesias de 1842 - Área	126
XXV	Freguesias de 1842 - Área média por província	126
XXVI	Freguesias de 1842 - Área média por distrito	127
XXVII	Número de indivíduos por freguesia de 1842	127
XXVIII	Comparação dos dados dos censos de 1820 e 1828	143

Índice Geral

Prefácio	5
Introdução	9
Capítulo I - O Antigo Regime	15
Um território precocemente definido	17
Diversidade natural, diversidade humana	19
Um território mal conhecido	22
Percepção da diversidade, ausência de poderes regionais	25
A configuração das províncias	28
A divisão administrativa	30
Comarcas e provedorias	31
Concelhos	37
A divisão eclesiástica. As paróquias	44
Uma reforma malograda	51
Capítulo II - A Revolução	55
O modelo inglês	57
O modelo francês	59
O caso espanhol	62
A evolução portuguesa	65
O programa liberal	65
Traços distintivos da situação portuguesa	67
A discussão parlamentar de 1821-1823	68

Os debates de 1826-1828	72
A legislação de Mouzinho da Silveira	76
O nascimento da divisão administrativa contemporânea: as câmaras municipais, o Parlamento, o governo e o espião	81
Capítulo III - Em busca da estabilização	97
O funcionamento do sistema administrativo de 1835	99
A reforma do sistema	102
Centralização legal, centralização real	105
As províncias	116
Os distritos	117
Os concelhos	119
As freguesias	124
Conclusão	129
Anexos	135
I - Metodologia de elaboração das cartas geográficas	137
II - A qualidade dos dados do censo de 1828	141
III - Legislação sobre a divisão do território (1832-1840)	144
Bibliografia	147
Índices	163
Índice de Mapas	165
Índice de Quadros	167
Índice Geral	169