

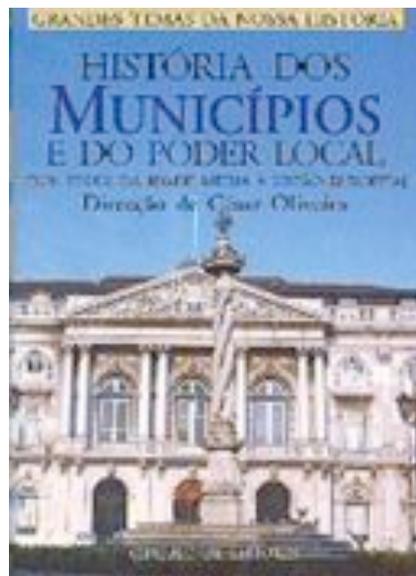
# Os poderes locais: administração e política no primeiro quartel do século XX

João B. Serra

Colaboração em César Oliveira (dir.),

*História dos Municípios e do Poder Local, dos Finais da Idade Média à União Europeia,*

Lisboa, Círculo de Leitores, 1996



## Regiões: província versus distrito

"O continente da República portuguesa divide-se em províncias, as províncias em municípios e estes em freguesias" - dizia, no seu artigo 1º, o projecto de Código Administrativo elaborado em 1891 por José Jacinto Nunes, sob encomenda do Directório do Partido Republicano, e publicado três anos mais tarde<sup>1</sup>. Este figurino da divisão territorial não lograria no entanto adopção legal durante a vigência do regime republicano.

A 25 de Outubro de 1910, António José de Almeida, Ministro do Interior do Governo saído da Revolução, empossou uma comissão encarregada de elaborar um diploma de reforma da administração local, cuja presidência coube ao mesmo José Jacinto Nunes<sup>2</sup>. O projecto desta comissão regressava à divisão herdada da Monarquia: distritos, concelhos e paróquias civis (ou freguesias). Transformado em proposta de lei por António José de Almeida, foi apresentada à Assembleia Constituinte em Agosto de 1911, e objecto de parecer por parte da Comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados em Fevereiro de 1912. Na discussão em plenário, no decurso do mês de Março, um deputado apenas repôs a preferência pela província, argumentando tratar-se da divisão que melhor defenderia "os nossos costumes

---

<sup>1</sup> José Jacinto Nunes, *Projecto de Código Administrativo*, Lisboa, Tipografia e Papelaria Progresso, 1894.

<sup>2</sup> Advogado com ampla experiência de foro em Pedrógão Grande (de onde era natural), Lisboa e Grândola (onde fixou residência), Jacinto Nunes desempenhou diversas funções administrativas, de Administrador de Concelho a Presidente da Câmara. Em 1893 foi um dos candidatos eleitos pelo Partido Republicano no círculo eleitoral de Lisboa (Cf. *As Constituintes de 1911 e os seus Deputados*, Lisboa, Livraria Ferreira, 1911, p. 57-58)

e tradições"<sup>3</sup>. Respondeu-lhe Jacinto Nunes, que também integrava a Comissão parlamentar, recordando que se tinha levantado no País uma "oposição contra essa divisão administrativa", mas tinham sido conhecidas as intenções da comissão nomeada por António José de Almeida relativamente ao tema. "Protestaram Viana do Castelo, Castelo Branco, Guarda e Aveiro e outras sedes de distrito, isto é, os interesses que tinham subsistido à sombra da divisão distrital" - referiu o deputado -, com isso justificando que o Ministro do Interior tivesse decidido deixar cair a província mantendo a divisão distrital<sup>4</sup>.

A questão seria reposta no Senado, dois anos mais tarde. Uma Comissão especial do Código Administrativo desta Câmara Legislativa formulou a proposta de criação de províncias, como agregado de distritos. O senador Ricardo Pais Gomes<sup>5</sup> apresentou este compromisso, como o resultado de um desejo de inovar, sem rupturas com a tradição. "Os distritos têm já hoje uma tradição; os seus traços são tão profundos que difícil é fazê-los desaparecer, pelo menos de momento"<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Sessão nocturna de 6 de Março de 1912. A intervenção favorável à província foi de Eduardo de Almeida, um jovem advogado de 28 anos, afecto ao Partido Democrático, e eleito pelo círculo de Guimarães.

<sup>4</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão de 14 de Março de 1912.

<sup>5</sup> Advogado de Viseu, o senador Ricardo Pais Gomes fora originalmente eleito pelo círculo de Pinhel. Desempenhou o cargo de Director Geral da Administração Política e Civil e Secretário Geral do Ministério do Interior em 1911.

<sup>6</sup> O debate registado no Senado em torno deste tema pode ser acompanhado em José António Santos, *Regionalização: Processo Histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 116-120.

Dois parlamentares, em especial, desenvolveram os termos da polémica: Daniel Rodrigues<sup>7</sup> e o próprio Ricardo Pais. Enquanto para este a criação de províncias era um andídoto contra o "congestionamento do Terreiro do Paço", aquele considera inadequada a província enquanto circunscrição administrativa, embora admitisse a unidade provincial no plano histórico-etnográfico. Um novo patamar na hierarquização administrativa só podia arrastar, no entender de Daniel Rodrigues "maior complicação e morosidade nos serviços". Para este dirigente Democrático o distrito provava, e da sua eficácia decorreria a permanência. A supressão de alguns poderia ser encararada, facilitando a passagem a circunscrições de maior superfície, mas não a sua supressão a prazo, subordinada a uma divisão de nível superior. Ricardo Pais Gomes, por seu turno, confessa o seu pouco entusiasmo pelos distritos que não desdenharia ver extintos, concordando com os argumentos dos que acham que os "distritos como estão não passam de um viveiro de empregados". É em nome, uma vez mais de um certo realismo político, do temor pelas consequências que a supressão dos distritos poderia originar que advoga a sua federação em províncias, cada uma das quais composta por dois ou três distritos, à excepção do Algarve: Minho (Braga e Viana do Castelo), Trás-os Montes (Bragança e Vila Real), Douro (Porto e Aveiro), Beira Alta (Guarda e Viseu), Beira Baixa (Coimbra, Castelo Branco e Coimbra), Estremadura (Leiria, Lisboa, Santarém), Alentejo (Évora, Beja e Portalegre), Algarve (Faro).

---

<sup>7</sup> Diplomado em Direito, Daniel José Rodrigues fez carreira na magistratura e na política. Membro do Partido Democrático, fora Governador Civil de Lisboa (1913-1914) (Cf. A. H. de Oliveira Marques, Dicionário de Maçonaria Portuguesa, vol. II, Lisboa, Delta, 1986, p. 1258-1259).

Apesar de aprovado no Senado em Junho de 1914 o princípio defendido por Ricardo Pais Gomes, a iniciativa legislativa não viu a sua conclusão e jamais seria retomada, nestes termos, durante a República. O distrito, essa criação de recurso do liberalismo resistiu às tentativas de reforma.

O Estado liberal, na sua empresa de racionalização e hierarquização do território, dividiu administrativamente o País em distritos, concelhos e freguesias

Os Governadores Civis e os Administradores de Concelho (ou de Bairro) são os representantes do Governo nestas circunscrições, com competências essencialmente de natureza policial e fiscalizadora. Nas freguesias a função de autoridade administrativa é exercida pelo regedor.

Governadores e Administradores são nomeados pelo Governo (decreto governamental referendado pelo Ministro do Reino), os segundos sob proposta dos primeiros. Os regedores são nomeados pelo Governador sob proposta dos Administradores. A própria cadeia hierárquica faz do Governador a figura chave de toda a administração territorial.

Os magistrados administrativos dispõem de uma competência geral e de uma competência especial. A competência geral é a que está para além da que é taxativamente enumerada na Lei e abrange os assuntos que não se encontrem sob a alçada expressa de outras autoridades e funcionários. Não sendo oportuno enumerar aqui todas as atribuições destes magistrados, diremos que elas configuram um amplo leque de funções de execução e superintendência sobre serviços, de autoridade policial, de inspecção, fiscalização de serviços, funcionários e entidades que exercem competências administrativas, e de tutela administrativa sobre órgãos de administração autárquica. O Governador Civil, como imediato representante do Governo,

apesar de subordinado ao Ministério do Reino, pode assim ser incumbido de inspeccionar e fiscalizar qualquer serviço público, dependente de outros ministérios, "correspondendo-se portanto directamente com todos os ministros e cumprindo as ordens e instruções que deles receber"<sup>8</sup>.

O Ministério do Reino que tem a seu cargo a segurança do território adoptou naturalmente, para efeitos de organização, o próprio ordenamento distrital. Um importante conjunto de serviços, para lá dos que têm que ver com a segurança dos cidadãos, adoptou assim uma distribuição distrital. Não esqueçamos que a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino tinha sob sua alçada no século XIX e boa parte do século XX também a instrução e a saúde. Assim, no distrito, encontramos, nos finais do século XIX, os seguintes serviços: corpos de polícia distrital; escolas distritais para habilitação de professores de instrução primária; liceus para instrução secundária nas sedes

---

<sup>8</sup> Artigo intitulado "Governador Civil", in *Revista de Direito Administrativo*, 30 de Novembro de 1895, p. 1. O Código Administrativo de 1896 referia-se às funções do Governador Civil nos seguintes termos: "Artigo 248. A acção directa do Governador Civil, como magistrado e chefe da administração activa do distrito e representante dela como entidade moral, exerce-se: 1º. Por meio de *informação* com respeito a quaisquer assuntos de interesse público; 2º. Por *gestão* de serviços públicos e de interesses económicos do Estado e do distrito; 3º. Por *autoridade*, principalmente nos serviços policiais; 4º. Por *tutela administrativa* sobre os corpos administrativos, as corporações e institutos de piedade ou beneficência e outros estabelecimentos públicos". Guimarães Pedrosa apontando defeitos a esta classificação propõe uma outra: "a) Atribuições referentes ao pessoal administrativo de ordem governativa; b) Atribuições referentes à execução dos serviços de interesse geral; c) Atribuições próprias de autoridade policial; d) Atribuições referentes aos serviços da administração autárquica (circunscricional e institucional); e) Atribuições de inspecção e fiscalização referentes aos diversos serviços administrativos e aos funcionários e entidades que os desempenham" (A. L. Guimarães Pedrosa, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, vol. II, 2ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909, p. 91).

dos distritos; bibliotecas públicas distritais; delegados de saúde nos distritos (sub-delegados nos concelhos).

Além da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino também a importante (aliás, cada vez mais importante...) Secretaria de Estado das Obras Públicas, Comércio e Indústria adoptou uma orgânica distrital, criando em cada distrito um corpo de funcionários, com os seus engenheiros, apontadores, cantoneiros, etc., responsáveis pela construção e conservação de edifícios públicos, estradas e pontes<sup>9</sup>.

Embora existam sectores da actividade do Estado que se não dispõem no território segundo o esquema distrital (como é o caso da organização judicial e da organização dos serviços agrícolas), a verdade é que mesmo no Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, os serviços do registo civil a adoptaram, para não falar dos serviços relativos à fiscalidade.

O relevo que o distrito foi tomando ao longo da segunda metade do século XIX advém pois destes dois factos: o seu governador, representante do Governo, que livremente o nomeia e demite, goza de amplos poderes; para a sua sede confluem um conjunto de importantes serviços dos Estado, com o seu pessoal relativamente qualificado. Acresce um terceiro facto, que decorre da evolução do sistema eleitoral.

De 1859 a 1884, a forma de representação consagrada por lei era uninominal: cada círculo elegia um só deputado. Em 1859, foram criados no Continente e Ilhas 165 círculos.

---

<sup>9</sup> A. L. Guimarães Pedrosa, *op. cit.* p. 57-84.

Nos finais do século, a plurinominalidade começou a fazer caminho. Primeiro numa forma mitigada, com a criação de círculos plurinominais com sede nos concelhos capitais de distrito, depois numa forma completa, como aconteceu em 1901 com a extinção dos círculos uninominais, substituídos por 22 círculos plurinominais no Continente (muitos deles coincidentes com o distrito)<sup>10</sup>. A fórmula mista que prevaleceu até à República combinava círculos uninominais com círculos plurinominais, estes sediados na capital do distrito. Durante a República, os distritos foram divididos em dois ou mais círculos plurinominais, consoante a população, para efeitos de eleição dos deputados. O círculo de eleição dos senadores era porém já distrital. Nas primeiras eleições legislativas do Estado Novo, em 1934, estabeleceu-se um círculo único nacional. Mas esta modalidade de escrutínio foi depois substituída pela dos círculos plurinominais distritais, que se manteve inalterada até aos nossos dias.

Esta tendência reflectiu-se na estruturação dos próprios partidos políticos. O Partido Republicano, por exemplo, adoptou uma organização decalcada na divisão administrativa do País<sup>11</sup>. As suas Comissões Distritais tinham, entre outras funções estatutárias, "promover e dirigir a organização partidária no respectivo distrito" e "dirigir na área do distrito os trabalhos relativos a eleições gerais de deputados ou camarárias".

---

<sup>10</sup> Sobre este tema, a obra fundamental é Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Cosmos, 1991.

<sup>11</sup> "Para o efeito da organização partidária, é mantida a actual divisão das circunscrições administrativas do País, em distritos, concelhos ou municípios e freguesias ou paróquias", determinava a Lei Orgânica do Partido Republicano votada no Congresso de 1909 (Cf. *Anuário Democrático: 1910*, Lisboa, 1909, p. 29

Esta evolução beneficiou naturalmente a sede do distrito e ajudou a consagrar e consolidar o distrito como circunscrição politico-administrativa. Uma evolução, no entanto, ao arrepio das expectativas que tinham presidido à sua criação. Efectivamente, não esqueçamos que os distritos constituíram uma solução encontrada face à dificuldade de articular província (ou prefeitura) e município, como haviam pretendido os primeiros reformadores liberais.

Os republicanos que em 1891, 1912 e 1914 pretendiam recuperar a fórmula provincial, com eliminação ou absorção dos distritos mais não faziam, afinal, que regressar a uma das propostas originais do liberalismo oitocentista. O abandono da grande circunscrição em detrimento de uma de menor dimensão geográfica decorrera da fragilidade do estado liberal e das suas instituições. Num dos debates do Senado em 1914, um crítico do distrito como Ricardo Pais admitira que "Governar de longe é possível, mas administrar só de perto". Esta máxima bem podia ser subscrita pelos liberais que em 1835 decidiram substituir as 8 províncias criadas por Mouzinho da Silveira pelos 17 distritos que, com a subdivisão ocorrida já no século XX do distrito de Lisboa, chegaram até nós.

Na viragem do século XIX para o século XX, o distrito ao passo que via reforçada a sua capacidade de intervenção político-administrativa via diminuída as suas funções autárquicas.

O Código de 1878 tinha atribuído às Juntas Gerais do Distrito, formadas por eleição a partir dos concelhos, e independentes do Governador Civil, largas competências em matéria de instrução primária, de beneficência, de comunicações. Em 1892, as Juntas são extintas, depois de em 1886 terem visto diminuir os seus poderes. As Comissões Distritais, que as substituirão, são formadas indirectamente, por procuradores designados pelas Câmaras,

presididas pelos Governadores Civis e contando entre os seus membros outro vogal nato como o auditor administrativo, relator em diversas matérias. Esta solução é acolhida nos Códigos de 1895 e de 1896.

"As Juntas Gerais do Distrito haviam agravado consideravelmente a situação financeira do País. Votavam elas em cada ano 550 000\$000 réis de adicionais às contribuições directas do estado, sendo uma grande parte, a maior, destinada ao pagamento de encargos com empréstimos distritais. Era um caminhar perigoso, uma notável confraternização com a prodigalidade do tesouro, concorrendo enormemente para a ruína do país" - diz a Comissão de administração Civil da Câmara dos Deputados ao apreciar, em 1896, o decreto que pôs em vigor o Código de 1895<sup>12</sup>.

Esta foi a aliás a argumentação fundamental com que a partir dos anos 1890 não só se procurou limitar as atribuições das instâncias autárquicas distritais, mas reforçar a tutela sobre os municípios. A denuncia do despesismo das autarquias é utilizada, em 1895, para justificar o direito avocado pelo Governo de nomear os presidentes das Câmara insolventes, criar comarcas administrativas com os concelhos de 3ª ordem submetidos aos de 2ª, e até suprimir concelhos. Num território de escassos recursos económicos, o Estado é obrigado a controlar estreitamente a fiscalidade concorrencial que as autarquias lhe movem. Os meios financeiros ao dispôr desta últimas dependem cada vez mais da riqueza produzida e cobrada através de impostos, ou seja do contribuinte. Por outras palavras, a descentralização e as autonomias regionais e locais têm custos que os políticos dos finais do século XIX e princípios do século XX não julgam possível ao Estado suportar.

---

<sup>12</sup> Parecer integralmente publicado pela *Revista de Direito Administrativo*, 15 de Junho de 1896.

O contexto em que os republicanos subiram ao poder pode pois ser resumido nestes dois aspectos fundamentais: a sedimentação do distrito como extensão do poder central, onde o governador civil desempenha efectivamente o papel de delegado e representante do Governo junto dos municípios que o compõem; uma tendência para encarar a actividade das autarquias como fonte potencial de desequilíbrios financeiros.

É possível falar de um relativo fracasso da reforma republicana da administração, como o fazem praticamente todos os autores que se debruçaram sobre o tema<sup>13</sup>. Referimo-nos acima ao que sucedeu à proposta de criação de regiões administrativas (ou províncias). Analisemos agora as principais novidades introduzidas pela República na administração local, tendo em conta que a divisão e hierarquia das circunscrições, com os respectivos magistrados e suas competências, não sofreram modificações significativas.

### A reforma republicana

Em 1891, o Partido Republicano, num Manifesto-Programa elaborado no rescaldo do Ultimatum<sup>14</sup>, prometia fazer da província e do município as

---

<sup>13</sup> Cf. Marcello Caetano, "A codificação administrativa em Portugal: um século de experiência (1836-1935)", in Estudos de História da Administração Pública Portuguesa, org. e prefácio de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 371-448, e José António Santos, *op. cit.*

<sup>14</sup> Este programa, subscrito pelo Directório do Partido (composto por Teófilo Braga, Jacinto Nunes, Manuel de Arriaga, J. F. Azevedo e Silva, e Francisco Homem Cristo), foi divulgado a 11 de Janeiro de 1891.

bases da organização do poder político. O poder legislativo articularia duas instâncias de representação: a da "Federação de Municípios, legislando em Assembleias provinciais sobre todos os actos concernentes à segurança, economia e instrução provincial", e a da "Federação de Províncias, legislando em Assembleia Nacional e sancionando sob o ponto de vista do interesse geral as determinações das Assembleias provinciais, e velando pela autonomia e integridade da Nação". Esta fórmula, onde os reflexos do federalismo original estão bem patentes, levava às últimas consequências o conceito liberal de Estado territorial, ao projectar uma poder legislativo de base regional. Num Congresso Municipalista realizado em Lisboa em 1908, seria aprovada uma tese nela igualmente inspirada<sup>15</sup>.

Embora este programa tivesse chegado intacto a 1910, os constituintes de 1911 decidiram relegar o federalismo para um futuro longínquo, com o argumento oportunista de que a maturidade cívica e cultural do povo português não era de molde a permitir de imediato a concretização de uma organização do Estado tão exigente<sup>16</sup>.

O abandono da concepção federalista, em favor do conceito de Estado unitário, teve resultados contraditórios. No aspecto doutrinal, fez do municipalismo uma espécie de reduto dos propósitos descentralizadores anunaciados pela nova era Republicana. Mas a consideração de que a ausência de um património de experiência local e regional autónoma e democrática constituia factor que aconselhava a um prudente adiamento da fórmula federativa não era favorável a uma alargamento substantivo dos

---

<sup>15</sup> Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal: da Formação ao 5 de Outubro*, Coimbra Faculdade de Letras, 1991, vol. I, p. 85, nota.

<sup>16</sup> Fernando Catroga, *Idem*, vol. II, p. 276-280.

poderes municipais, mesmo se restringidos ao plano eminentemente administrativo.

É nesta contradição que radicam a meu ver as hesitações dos republicanos quanto ao regime legal das autarquias, a falta de correspondência entre o texto constitucional e a legislação que lhe deveria dar sequência.

A Constituição aprovada em 21 de Agosto de 1911 reservou o título IV às "instituições locais administrativas". Ai eram indicadas as bases em que deveria assentar uma futura "lei especial" reguladora da organização e atribuições dos corpos administrativos: autonomia relativamente ao Poder Executivo; julgamento das decisões por tribunais de contencioso; separação entre órgãos deliberativos e executivos quer no distrito quer no concelho; possibilidade de referendo; representação de minorias; autonomia financeira. Os constituintes tiveram presentes os princípios adoptados por José Jacinto Nunes em 1891, nomeadamente a recusa da ingerência do Poder Executivo, a autonomia financeira e a subdivisão dos corpos administrativos em executivo e deliberativo. Como se verá, no entanto, a legislação administrativa produzida não garantiu uma resposta cabal ao princípio da não ingerência.

De facto, a não ingerência foi interpretada apenas no sentido da abolição do regime de tutela, materializado na obrigatoriedade de sanção dos órgãos distritais a algumas categorias de deliberações dos órgãos municipais. No debate realizado na Câmara dos Deputados em Fevereiro de 1912, vozes receosas da abolição da tutela não deixaram de se fazer ouvir<sup>17</sup>. Foi Jacinto

---

<sup>17</sup> Por exemplo, a de Germano Lopes Martins, advogado, antigo vereador da Câmara do Porto, amigo e companheiro de Afonso Costa, com colaborou quando este foi Ministro da Justiça, desempenhando as funções de Secretário Geral do Ministério.

Nunes quem saíu em defesa do princípio, concordando porém em limitá-lo. As Câmaras não poderiam lançar mais do que 75% de adicionais às Contribuições Gerais de Estado (regime que a codificação dos anos 1890 tinha já consagrado). Por outro lado, estariam sujeitas à tutela as Câmaras que dessem repetidas provas de não saberem administrar-se financeiramente: aquelas em que os encargos das dívidas absorvessem mais de metade das receitas; aquelas que fossem dissolvidas mais de duas vezes; aquelas que não pagassem as dívidas pelas quais tivessem sido condenadas em tribunal.

O princípio da não ingerência, contudo, podia ser objecto de um entendimento muito mais lato. Em 1891, Jacinto Nunes defendera o desaparecimento pura e simples dos magistrados administrativos de confiança governamental. "A organização administrativa que a casa de Bragança introduziu há sessenta anos em Portugal é perfeitamente cesariana, porque entregou a uma hierarquia de funcionários, agentes do poder central, a direcção dos negócios locais", escreveu então, apontando em seguida os "três defeitos capitais" do sistema: os funcionários do Estado são frequentemente estranhos às localidades, cujas necessidades não conhecem e por isso "somente pensam em servir os magnatas da terra, em cujas mãos está a sua sorte"; a tutela exercida por esses funcionários é lenta burocrática e portanto dispendiosa e cega (só se importando com a adequação formal entre as deliberações e as leis e regulamentos, e não com a pertinência do respectivo conteúdo; a presença de estranhos em cargos de administração gera desmobilização e indiferença por parte dos cidadãos em relação à vida pública nas suas regiões. A estes defeitos intrinsecos, o autor acrescenta um outro, de carácter essencialmente político: o centralismo favorece a manipulação do sistema administrativo para fins político-eleitorais "viciando assim na sua origem o sistema representativo e constituindo um perigo seriíssimo para as

liberdades públicas". "Em tais circunstâncias" - conclui - "importa voltar à tradição nacional, confiando exclusivamente aos mandatários directos das localidades a administração dos seus negócios especiais, e subordinando-os a uma acção repressiva dos tribunais comuns"<sup>18</sup>.

Os republicanos no poder mantiveram não apenas a divisão distrito - concelho - freguesia, com os magistrados administrativos que lhe tinham sido atribuídos. Razão tinha afinal o próprio Jacinto Nunes quando na introdução ao seu projecto de 1891, datada de 1894, reconhecia que "a corrente da época é contrária ao princípio essencialmente democrático da administração do País pelo País, e que o socialismo do Estado impera hoje em toda a linha". A essa "corrente da época" não escaparam os próprios dirigentes republicanos, após o triunfo da revolução.

É certo que a República repôs em vigor, logo em Outubro de 1910, o Código de 1878, o que significaria de imediato o regresso da figura das Juntas Distritais formadas por eleição directa em cada concelho, se uma disposição transitória não tivesse adiado para ulterior decisão governamental o preenchimento daqueles órgãos pelos ... Governadores Civis<sup>19</sup>. Foi necessário esperar pela Lei 88 de 1913 para o regresso efectivo das Juntas de eleição directa.

---

<sup>18</sup> José Jacinto Nunes, *op. cit.*, p. 4-5.

<sup>19</sup> Estabelecia o decreto de 13 de Outubro de 1910, no seu art.º 2º: "Enquanto se não proceder, conforme for determinado e devidamente regulado, à eleição dos referidos organismos, serão estes constituídos por comissões nomeadas pelos governadores civis, salvo as Juntas Gerais e os Conselhos de Distrito, que serão nomeados somente quando o Governo o ordenar".

Mas a lógica da instituição não é idêntica em 1878 e 1913. Em 1878, o Código de Rodrigues Sampaio queria integrar nas competências das Juntas funções administrativas que em 1842 tinham sido atribuídas aos governadores civis, remetendo estes para um papel mais político que administrativo. Em 1910, mantendo-se o governador com a preponderância que os Códigos de 1895 e 1896 lhe conferiram (num quadro, aliás, de anulação das Juntas), criou-se uma situação dúplice, potencialmente conflitual, resolvida tendencialmente a favor do Governador em detrimento das Juntas. Como ressalta da intervenção do senador Silva Barreto, em Junho de 1914 - "A República devolveu às novas Juntas Gerais todas as suas antigas funções, mas não lhes dá dinheiro! Permite-lhes porém que tributem o povo com taxas novas. O povo poderá suportar mais impostos sem a criação correspondente de riqueza? - aqui também, e uma vez mais, a questão financeira, faz sentir a sua presença condicionante.

Reagindo contra a decisão do Governo de Dias Ferreira, em 1892, de extinguir as Juntas Gerais, escrevia-se na *Revista de Legislação e Jurisprudência*: "Não devem, em verdade, os distritos reputar-se mera divisão arbitrária para definir a jurisdição territorial dos governadores civis, mas antes agrupamentos de municípios determinados por suas afinidades, relações e interesses recíprocos; e assim como em cada um dos distritos há um delegado do poder central, não menos importa que se dê representação aos elementos que os constituem para a gerência dos negócios que exclusiva ou principalmente aproveitam à respectiva colectividade"<sup>20</sup>. Os 20 anos transcorridos até à sua reposição, só reforçaram a figura do distrito como

---

<sup>20</sup> *Revista de Legislação e Jurisprudência*, edição de 22.7.1899.

"mera divisão arbitrária para definir a jurisdição territorial dos governadores civis".

Três inovações trouxe a Lei 88 de 1913 à formação e funcionamento dos corpos administrativos municipais, cumprindo as determinações da Constituição de 1911, todas elas relativas à legitimação: a já aludida diferenciação entre órgão deliberativo - o Senado Municipal - e órgão executivo - a Comissão executiva, eleita anualmente por aquele; a representação de minorias; a admissão da consulta popular.

Com estas soluções não só se ampliou consideravelmente o número de vereadores, embora mantendo-se num núcleo restrito a condução diária dos assuntos municipais, como se diversificou politicamente a composição das assembleias municipais. Jacinto Nunes, participando em Fevereiro de 1912 na discussão da proposta de Lei sublinhou as virtualidades da primeira das medidas, cujo objectivo era de "fazer intervir o povo nos negócios administrativos", assim "preparando esse povo para a vida cívica, formando cidadãos".

As questões da legitimação suscitaram no debate parlamentar novas propostas, tendentes a enriquecer o texto da Comissão. O deputado João de Menezes<sup>21</sup>, por exemplo, defendeu o método da representação proporcional, "reclamado pelo Partido Socialista", embora restrito às capitais de distrito e aos concelhos de 1ª ordem. Nas capitais de distrito, João de Menezes entendia que deveria estar consignada uma quota para a representação das classes, um sistema a que chamou "regionalista" (1/3 dos membros dos corpos administrativos constituído por delegados das associações de classe.

---

<sup>21</sup> Figura republicana de grande prestígio, jornalista e advogado.

Finalmente João de Menezes propunha que o referendo fosse obrigatório em determinadas matérias.

### Vida política municipal<sup>22</sup>

Só em Janeiro de 1914 foram empossadas vereações municipais resultantes de eleições. Nos dias subsequentes à queda da Monarquia, os republicanos, nos concelhos onde detinham alguma organização, apressaram a substituição das vereações anteriores, propondo à aclamação popular novos elencos, em regra presididos por uma figura liberal prestigiada, por vezes um dissidente monárquico com experiência dos negócios municipais. A 8 de Outubro o Governo, contrariando esta actuação tendencial estabeleceu as seguintes normas para o preenchimento: manutenção das Câmaras republicanas onde as houvesse <sup>23</sup>; onde não as houvesse, preenchimento dos lugares por membros das Comissões Municipais do Partido; onde estas não

---

<sup>22</sup> Na ausência de um estudo sistemático da vida política municipal portuguesa, socorremo-nos de algumas monografias editadas, e de investigação própria efectuada sobre um case study que teve por objecto o concelho de Caldas da Rainha, parcialmente publicado "Elites locais e competição eleitoral em 1911, in *Análise Social* nº 95, Lisboa, 1987, p. 59-95, e "Caldas da Rainha, 1887-1927: expansão e modernidade", in *Terra de Águas: Caldas da Rainha, História e Cultura*, Caldas da Rainha, Câmara Municipal, 1993.

<sup>23</sup> As últimas eleições municipais da Monarquia realizaram-se a 1 de Novembro de 1908. O Partido Republicano disputou as maiorias em 62 concelhos e representação em 17, tendo obtido representação em 5 Câmaras e a maioria em 11, entre as quais Lisboa (Cf. *Anuário Democrático 1910*, Lisboa, Livraria de Gomes de Carvalho, 1910, p. 46-49).

existissem<sup>24</sup>, indicação popular por eleição ou aclamação. Finalmente, a 13 de Outubro, o decreto que repunha em vigor o Código Administrativo promulgado em 1878, determinava que, com excepção dos "actuais organismos constituídos por cidadãos republicanos" as Câmaras fossem nomeadas pelos Governadores Civis.

O longo período de 36 meses em que as Câmaras foram mantidas fora do sufrágio não trouxe por si só estabilidade à vida municipal. As Comissões Municipais do Partido Republicano sofreram transformações profundas com o movimento de novas filiações, conhecido por "adesivagem", e com as fracturas do "partido-frente" em três grandes formações: democráticos, evolucionistas, unionistas. Neste lapso de tempo, registaram-se 4 mudanças de Governo, como imediatas repercussões na escolha dos Governadores Civis.

Os estudos de caso disponíveis parecem indicar que as municipalidades em que ficou garantida alguma continuidade de pessoal político e regularidade de funcionamento eram maioritariamente compostas por vereadores afectos ao Partido Democrático. Na véspera das eleições municipais de Novembro de 1913, o Partido Democrático, que aliás ocupava sozinho o Governo do País, deteria já o controlo político de uma boa parte das Câmaras Municipais. As eleições legislativas suplementares de 1913, efectuadas no mesmo mês das eleições administrativas, e destinadas a preencher 37 lugares da Câmara dos Deputados confirmaram, aliás, a hegemonia dos Democráticos, como se pode ver no quadro seguinte:

#### **Distribuição dos deputados na Assembleia Legislativa de 1913**

---

<sup>24</sup> Segundo a fonte indicada na nota anterior, em 1909 o P.R.P. possuía comissões municipais em 118 concelhos.

	Antes das eleições suplementares	Resultados da eleição suplementar de Novembro	Totais	
Democráticos	68	33	101	53,15%
Evolucionistas	41	2	43	22,6%
Unionistas	36	2	38	20%
Independentes	6		6	6,15%
Socialistas	2		2	1,05%

Fonte: A. H. de Oliveira Marques, *A Primeira República Portuguesa*<sup>25</sup>.

De acordo com a legislação em vigor, o corpo eleitoral das eleições administrativas era o mesmo das eleições legislativas (ou políticas, como na altura também se dizia). O Código eleitoral de de 1913<sup>26</sup> atribuía capacidade eleitoral aos cidadãos portugueses do sexo masculino maiores de 21 anos, que soubessem ler e escrever, com excepção dos alienados e interditos, falidos e pronunciados por delitos políticos, os indigentes e condenados como vadios, e os naturalizados há menos de dois anos. Também não podiam votar os militares e membros das polícias no activo. O recenseamento era facultativo, competindo aos chefes de secretaria das Câmaras a actualização do cadastro.

A historiografia actual tem sublinhado o carácter restritivo destas disposições, em contradição com as propostas eleitorais republicanas favoráveis à adopção do sufrágio universal<sup>27</sup>. Relativamente à própria Lei eleitoral de 1911 que presidira à escolha dos constituintes, a legislação de

---

<sup>25</sup> A. H. de Oliveira Marques, *A Primeira República Portuguesa: para uma visão estrutural*, Lisboa, Livros Horizonte, s/d., p. 179.

<sup>26</sup> Lei nº 3, de 3 de Julho de 1913.

<sup>27</sup> Por todos, *Fernando Farelo Lopes, Poder Político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa, 1994.

1913 operava um recuo significativo, eliminando da condição de eleitor os chefes de famílias analfabetos.

O requisito da alfabetização não só condicionou drasticamente a capacidade eleitoral, como cristalizou uma desigual repartição regional do corpo eleitoral. Uma estimativa dos quocientes de representação dos eleitores recenseados em 1911, por exemplo, oferece uma oscilação de cifras que vão desde 4,5 ( em Lisboa), ou 5, 4 (no Porto), a 17 em Évora, ou 21, 8 (em Ponta Delgada)<sup>28</sup>. Um estudo monográfico, sobre as eleições administrativas de 1919 no concelho de Vila Franca de Xira, dá a conhecer os seguintes números:

**População e universo eleitoral em Vila Franca de Xira, 1919 (n<sup>os</sup> aproximados)**

Pop. total do concelho	Pop. adulta total	Pop. adulta masculina	Pop. recenseável	Pop. recenseada
20237	11104	5035	2000	1035

Fonte: A. Pedro Manique, *As eleições administrativas de 1919...*<sup>29</sup>.

A distribuição etária da população recenseada foi objecto de estudo numa outra investigação monográfica, relativa às eleições administrativas no concelho de Sintra. Para 1925, a sua autora apurou os seguintes números:

**População e universo eleitoral, por escalões etários, em Sintra, 1919 (n<sup>os</sup> aproximados)**

Escalões etários	Pop. estimada	Pop. masc. adulta	Recenseáveis	Recenseados	% de Recenseados sobre Recenseáveis

---

<sup>28</sup> Fernando Farelo Lopes, *A 1ª República Portuguesa: Questão Eleitoral e Deslegitimação*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia. Lisboa, I.S.C.T.E., 1988 (mimeo), Quadro 9, p. 462.

<sup>29</sup> António Pedro Manique, *As Eleições Administrativas de 1919 no Concelho de Vila Franca de Xira: Contribuição para o Estudo dos Fenómenos Eleitorais Concelhios durante a Primeira República*, separata do *Boletim Cultural* da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, n<sup>o</sup> 2, 1986, p. 38.

20-24	2988	1660	795	198	24,9
25-29	2699	1342	714	387	54,2
30-34	2374	1152	631	392	62,1
35-39	2266	1184	572	323	56,5
40-44	2091	1022	440	362	82,3
45-49	1830	975	418	274	65,6
50-54	1663	818	347	300	86,5
55-59	1365	694	268	247	92,2
60-64	1114	557	204	168	82,4
+ de 65	2224	1019	374	288	77
Totais	20614	10423	4763	2939	61,8

Fonte: Maria Cândida Proença, *Eleições Municipais em Sintra...*<sup>30</sup>

Estes dados não só confirmam a exiguidade do corpo eleitoral, decerto acentuada nas regiões de menor taxa de alfabetização, como apontam para uma menor representação do eleitorado jovem no universo dos eleitores. É possível que esta tendência se tenha acentuado ao longo do período, uma vez que o quadro que o indicia é de 1925, e pesquisa idêntica realizada para 1919, no já referido concelho de Vila Franca de Xira regista valores mais equilibrados. A confirmar-se esta hipótese, ter-se-á assistido durante a República a um progressivo afastamento e desinteresse dos escalões etários mais baixos relativamente à coisa pública.

---

<sup>30</sup> Maria Cândida Proença, *Eleições Municipais em Sintra, 1910-1926*, Sintra, Câmara Municipal, 1987, p. 61-63.

As taxas de participação eleitoral, vistas agora da banda da abstenção limitam-se a confirmar este panorama de desmobilização política eleitoral. Nas eleições legislativas de 1913, abstiveram-se em Lisboa 59% dos eleitores e em 1919 quase 80%. Em 1925, 71% dos recenseados abstiveram-se no resto do País e 60% em Lisboa. As monografias citadas, referentes a eleições municipais não apresentam resultados divergentes. Circunstâncias locais podem elevar ou baixar as médias nacionais de abstenção verificadas nas eleições legislativas, mas as variações são em regra de pequeno porte.

O número de vereadores a eleger para as Câmaras era função da classificação do concelho respectivo. A República adoptou a classificação em 3 ordens que os códigos anteriores tinham consagrado. O número de vereadores foi sujeito a diversas flutuações

**Número de vereadores, segundo as reformas administrativas (1895-1922)**

Tipo	Cod. 1896	Projecto J. Nunes	1910	1913	1916	1922
1ª	9	45 (3)	7	32 (9)	24	20 (7)
2ª	7	25 (3)		24 (7)	16	16 (5)
3ª	5	5 (3)		16 (5)	12	12 (3)
Lisboa	15		13	54(9)	36	28 (9)
Porto	11		11	45 (7)	28	24 (9)

Nota: os números entre parêntesis indicam a composição das Comissões Executivas

O princípio da representação das minorias, que a própria Constituição estipulava foi objecto em 1913 de um decreto<sup>31</sup>, onde se consagrava o escrutínio por lista incompleta. "Quanto às eleições dos corpos administrativos" - escrevia-se neste diploma - , "a única forma de conciliar a exigência constitucional com os preceitos legais em vigor, e adoptar, por analogia, a mesma proporção de um para quatro, estabelecida para a representação de minorias nos círculos de maior número de deputados". Nestas condições, "a lista para a eleição da Câmara Municipal de Lisboa deverá conter 40 nomes, a fim de que a minoria alcance 14 lugares; a do Porto terá 34, cabendo à minoria 11, e as dos concelhos de 1ª, 2ª e 3ª ordem, respectivamente, 24 de maioria e 8 de minoria, 18 e 6, 12 e 4".

De que forma foi utilizado este dispositivo destinado a garantir o pluralismo nos corpos administrativos? Recorrendo uma vez mais às investigações monográficas disponíveis, tudo indica que as eleições municipais constituíram um ensejo para as oposições ao Partido Democrático lhe disputarem influência, ensaiando inclusivamente modalidades de confluência política mediada por personalidades com prestígio local que logrou algum êxito eleitoral.

A observação do processo eleitoral administrativo e legislativo durante a Primeira República em Vila Franca de Xira permitiu a António Pedro Manique concluir que "nas eleições legislativas os votos do concelho vão maioritariamente para o Partido Democrático, enquanto ao nível administrativo o mesmo Partido não recebe apoio suficiente para 'governar' o concelho". Uma

---

<sup>31</sup> Trata-se do decreto nº 158 de 6 de Outubro de 1913, no qual se reconhecia que nem a Lei Administrativa nem o Código Eleitoral em vigor regulavam cabalmente o processo de eleição dos corpos administrativos de forma a assegurar a representação de minorias.

explicação para tal "duplicidade de atitudes" procura-a o mesmo autor "em factores político-ideológicos" que condicionariam o corpo eleitoral: "os deputados escolhidos são membros do único partido organizado no concelho (excepto quando se trata de personalidades da terra), o qual não só capitava a simpatia de que gozava desde os tempos da decadência do regime monárquico, como também consegue, ao nível da propaganda e mercê do 'aparelho' partidário local, sobrepôr-se aos outros na influência exercida sobre os eleitores, quando se trata de eleições nacionais". A identificação entre os democráticos, herdeiros do P.R.P, que combatera e derrubara e o regime monárquico, e a República funcionava como critério de escolha para deputados e senadores, mas não era transferível para a escolha dos vereadores. O reconhecimento da capacidade de gestão administrativa recaía, no caso em apreço, mais facilmente sobre "personalidades locais respeitadas e influentes", cuja simpatia partidária nem sempre é claramente conhecida e que nalguns casos tinham já dados provas de "boa gestão da Câmara antes da implantação da República". Estes "independentes" surgiram em 1919 associados, numa lista única, a algumas figuras locais do Partido Democrático<sup>32</sup>.

Realizaram-se eleições administrativas durante a vigência do regime republicano em 1913, 1917, 1919, 1922, e 1925. A análise que Maria Cândida Proença efectuou das eleições municipais de Sintra mostra a ocorrência de duas fases distintas na determinação da hegemonia política. Nas eleições de 1913, 1917 e 1919, o Partido Democrático obtêm as maiorias, sendo as minorias atribuídas, nas duas primeiras datas a uma "Lista Regional", onde agrupam os seus adversários, e na terceira, a uma lista de socialistas. A percentagem de votos obtida por estas lista não excede os 25%. As eleições

---

<sup>32</sup> António Pedro Manique, *op. cit.* p. 53-56.

de 1922 invertem esta tendência. Nesse ano a lista dos "Independentes" vence a dos Democráticos e em 1925, não vencendo, obtém todavia 40% dos votos. Note-se que, tendo sido impugnadas as eleições de 1922, foram repetidas já no ano seguinte, com idêntico resultado<sup>33</sup>.

Um quadro onde avultam elementos que pontam no mesmo sentido - de uma ocupação da cena política local, a partir dos anos 20, por actores que não se reclamam do Partido Democrático ou que declaradamente o hostilizam - podem ser colhidos noutras obras dedicadas à história concelhia durante a República. Em Torres Novas, por exemplo, as eleições municipais de 1922 dão a vitória a uma lista que a imprensa local considerou formada por "católicos e liberais", enquanto a a minoria é ocupada pelos "democráticos"<sup>34</sup>. Na Anadia, a vida municipal nos anos 20 é também marcada por uma forte disputa entre democráticos, por um lado e monárquicos, antigos sidonistas, republicanos conservadores, por outro.<sup>35</sup>

A evolução política local nas Caldas da Rainha, na mesma altura, põe em evidência o aparecimento de uma nova plataforma política, distinta quer no plano geracional, quer na forma de encarar as relações centro-periferia tradicionalmente reservadas aos influentes dos partidos de regime. O fenómeno, que também aqui tomou o nome de "regionalismo", merece ser acompanhado mais de perto, pelas informações que dispensa acerca das consequências da dissolução da estrutura partidária anterior à Grande Guerra,

---

<sup>33</sup> Maria Cândida Proença, *op. cit.* p. 42-52.

<sup>34</sup> António Mário Lopes dos Santos, *Torres Novas na Primeira República*, Torres Novas, Câmara Municipal, 1992, p. 283-284.

<sup>35</sup> Nuno Rosmaninho, *Anadia durante a Primeira República (1910-1926): o Poder Local*, Anadia, Casa Rodrigues Lapa, 1993, p. 48-51.

e das pistas que sugere para a compreensão da chamada "revolta das províncias" contra Lisboa, que o mesmo é dizer, contra a República, uma das componentes do caldo de cultura em que se gerou o 28 de Maio de 1926.

A proveniência política dos "regionalistas" caldenses é diversificada. Apesar da uma lógica de grupo se ter tornado seu apanágio, há percursos individuais distintos que importa levar em conta. A confluência dos "destinos" não deve remeter para segundo plano a sua génese e evolução.

Curiosamente a primeira vez que o termo adquire nas Caldas ressonância publica é em 1920, quando é posto à venda um novo periódico, intitulado *O Regionalista*, cujo 1º número é de 23 de Maio. "Em matéria política, *O Regionalista* empenha-se por uma política honrada, essencialmente honesta, de intransigência pelos inimigos do regime, mas de tolerância absoluta para todos os portugueses" - escreve-se na apresentação do jornal. "Passado um período agudo na vida da República, em que se empenharam apenas em demolir, semeando mais ódios que correntes de ideias nos campos do indiferentismo, resta-nos atalhar o mal e iniciar uma obra ousada de reconstrução, que dê sólidas garantias de prosperidade e de salvação nacional".

Este programa, o jornal não o oculta, é o do Partido da Reconstrução Nacional acabado de formar. Agrupa dissidentes do Partido Democrático, chefiados por Álvaro de Castro. Nas Caldas, a cisão reconstituente abalou profundamente o Partido Democrático

No plano estritamente político, só a referência à perturbação do quadro de forças existente possibilita que se compreenda a ascensão de novas personalidades e grupos. Essa ascensão é pois o produto de uma alteração no equilíbrio dos centros de influência e poderes locais, funcionando depois ela

própria como factor autónomo de desequilíbrio, quer impedindo a reabsorção da desordem inicial, quer impondo novos dados ao jogo político.

Efectuaram-se eleições municipais em todo o País a 16 de Novembro de 1922. Nas Caldas, os Reconstituintes apresentaram lista para a maioria. Democráticos e Liberais coligaram-se para disputar a minoria. O regime eleitoral reformado introduzia, sobre o princípio da lista incompleta, a possibilidade de os eleitores riscarem ou acrescentarem nomes nos boletins de voto, como forma de abrir o processo representativo às escolhas individuais, ditadas por factores de consideração e apreço por esta ou aquela personalidade local.

Durante o mês de Outubro decorreram negociações entre os representantes dos Partidos políticos locais com vista a uma solução negociada para preencher os 16 lugares. Os resultados deram 12 lugares aos reconstituintes, 2 aos liberais, e 2 aos democráticos.

As eleições municipais de 1922 realizar-se-iam por todo o País num clima de exaltação e distúrbios. As dúvidas quanto à aplicação dos novos preceitos eleitorais; o aparecimento, em muitos concelhos, de listas que se propunham disputar a tradicional maioria dos Democráticos; o ambiente de especulação criado em torno do possível regresso, por via do sistema de lista aberta, dos "caciques monárquicos", foram aspectos utilizados para contestar o acto eleitoral e, depois, o seu resultado. Esse facto acabaria, em muitos casos, por determinar a anulação das eleições. E, se bem que nalguns concelhos as vereações eleitas em Novembro tivessem chegado a tomar posse<sup>36</sup>, não foi

---

<sup>36</sup> Em Sintra, a Câmara eleita em 1922, de maioria não Democrática, tomou posse. A posterior anulação das eleições determinou a chamada a funções da vereação anterior, de maioria

esse o caso das Caldas. Aqui o pretexto usado para não validar as eleições foi o de se não ter constituído a mesa de secção de voto de A-dos-Francos.

O normal funcionamento das instituições municipais não deixou de se ressentir. O Senado municipal conseguiu quorum para reunir até ao final de 1923 uma única vez, para votar o indispensável orçamento. Toda a gestão esteve a cargo duma Comissão Executiva, formada na base da anterior.

As eleições só viriam a repetir-se 9 de Setembro e a posse da Câmara a 1 de Novembro seguinte. Entretanto, o xadrês partidário nacional sofre uma nova modificação, com reflexos locais. No final de 1922, Ginestal Machado funda o Partido Nacionalista, uma federação das direitas republicanas, com o apoio de Álvaro de Castro (Reconstituente) e Cunha Leal (Liberal). Na sua edição de 11 de Março de 1923, *O Regionalista* anuncia a dissolução dos Partidos Reconstituente e Liberal nas Caldas e a constituição do Partido Nacionalista, com as suas comissões nas diversas freguesias do concelho.

Nas eleições de Setembro, os Nacionalistas concorreram à maioria. Apenas uma lista de independentes (ex-Liberais e ex-Democráticos) se apresentou para recolher os 4 lugares da minoria. Os resultados da votação no concelho deram aos nacionalistas 12 lugares e 4 a independentes.

Os Democráticos - que não apresentaram candidatura, depois de terem solicitado o adiamento do acto eleitoral - protestaram as eleições. Desta vez, o

---

Democrática. "Ocorreu então" - conta Maria Cândida Proença, *op. cit.* - um período bastante conturbado da vida do concelho, em que se procedia como se existissem duas Câmaras", reunindo em locais diferentes.

Senado tomou posse, elegeu Presidente e designou Comissão Executiva. A eleição viria a ser, porém, novamente contestada, e anulada<sup>37</sup>.

Não exige pois mais comentários a situação que antecede o acto eleitoral de 16 de Março de 1924, destinado a tentar repôr a normalidade na Câmara das Caldas, afectada desde há um ano e meio por sucessivas quebras de gestão e de legitimidade.

Em Março a eleição apresentará aspectos inéditos. Em vez de uma lista disputando a maioria e outra a minoria, haverá duas combatendo pela maioria. À lista apresentada pelos Nacionalistas, contrapõe-se uma "Lista do Concelho", designação em regra utilizada, conjuntamente com a designação de "Lista Regional" pelas candidaturas independentes dos Democráticos, como vimos no caso de Sintra. Segundo os resultados oficiais, a Lista do Concelho obteve 12 lugares e os Nacionalistas 4.

Os Nacionalistas não deixaram de protestar os resultados, mas desta feita sem êxito. Eles tomaram a lista adversária como uma lista patrocinada pelos Democráticos, e, por isso, basearam a campanha na denúncia da intrusão dos monárquicos na "lista do Concelho", argumento a que os Democráticos sempre tinham recorrido contra os que se lhes opunham. Em *O Regionalista* escreveu-se que a Lista do Concelho só tinha dois Democráticos e o que resto "eram monárquicos e furta-cores". A afirmação, produzida antes das eleições, visava abalar a confiança do eleitorado Democrático na "sua" lista, e tem a verosimilhança que as circunstâncias lhe emprestam. Os

---

<sup>37</sup> Não nos esqueçamos que de 6 de Fevereiro de 1922 a 15 de Novembro de 1923 os Democráticos se mantiveram ininterruptamente no Governo do País, sob a chefia de António Maria da Silva.

Democráticos não só não apresentaram lista própria, como não contestaram o resultado das urnas, ao invés do que sempre tinham feito quando a vitória lhes não sorria. Os Nacionalistas receberam a "Lista do Concelho" não como um adversário, mas como um desforço preparado contra si.

A Lista do Concelho ganhou sem dificuldades as eleições de 1925. A Comissão executiva por si constituída foi confirmada, na sua quase totalidade, depois do 28 de Maio de 1926, como Comissão Administrativa Municipal.

No discurso das novas autoridades o regionalismo passa então a ser apontado como parte maior do "ressurgimento" nacional. Cada "terra", concretizando as suas capacidades, tornara-se condição e garantia do movimento de "regeneração" do País que a Revolução dos militares anunciava.

O "regionalismo" inseriu-se em Portugal no processo de crise do Estado republicano-liberal e exprimiu ideologicamente a contestação do sistema de mediação política entre Lisboa e a "província" assente no regime partidário, eleitoral e administrativo da República.

Nos anos 20, quando a "Nova República" se torna afinal numa "Nova República Velha", o "regionalismo" surge como uma das fórmulas do inconformismo da periferia para com a desordem, a ausência de instrumentos de protecção dispensados pelo centro face à crise económica e à agitação social, de recusa do predomínio jacobino nas relações entre Estado e instituições locais e na formação dos órgãos representativos constitucionais, como a Câmara de Deputados e o Senado.

Os Congressos Regionais constituem uma das manifestações deste movimento<sup>38</sup>, tal como a recuperação de teses municipalistas formuladas no século XIX, quer no plano doutrinário quer no plano político<sup>39</sup> e <sup>40</sup>. Embora certas formulações do "regionalismo" se tenham tornado caras à direita, a área republicana histórica não ficou à margem e em muitos casos deu-lhe a sua adesão entusiástica. No diário lisboeta republicano *A Pátria*, podia ler-se a 20 de Março de 1923, a seguir ao Congresso da Estremadura: "E se, no campo económico, lentamente, mas seguramente, os sindicatos de produção tendem a substituir os sindicatos políticos a que se dá o nome de partidos, no campo mais vasto, que é o nacional, começa a desenhar-se a necessidade de o País, pouco a pouco, se substituir ao Estado que o entrava, que o paralisa, que o arruina. *A Pátria*, no sulco inviolável da sua campanha *nacionalista* e *regionalista*, saúda nos próximos Congressos a ressurreição da vida pública portuguesa, tão rica de fé, tão esperançada no futuro"<sup>41</sup>. Mais conspícuo, O

---

<sup>38</sup> Realizaram-se congressos nos anos 20 de diversas regiões. Por exemplo, de Trás-os-Montes em 1820, das Beiras, em 1921, 1922, 1928 e 1929, do Ribatejo em 1924. Cf. A. H. de Oliveira Marques, *Guia de História da 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa, 1981.

<sup>39</sup> Em 1922 efectuou-se um Congresso Municipalista em Lisboa. No ano seguinte, realizaram-se Congressos de representantes municipais por províncias: do Ribatejo, da Estremadura, da Beira Baixa, do Alentejo, de Trás-os-Montes, do Douro e Beira Alta. Vide Eloy do Amaral (dir.), *Congresso Nacional Municipalista de 1922 (Preliminares, Teses, Actas ds sessões, Congressos Provinciais, Documentos e Apreciações da Imprensa)*, Lisboa, 1923.

<sup>40</sup> Dois deputados "regionalistas" conseguiram furar o sistema eleitoral nas eleições de 10 de Agosto de 1921 e 29 de Janeiro de 1922. Cf. A. H de Oliveira Marques (Coord.), *Portugal da Monarquia para a República*, Lisboa, 1991.

<sup>41</sup> Transcrito em *Congresso Nacional Municipalista...*, citado. O articulista não esconde a sua admiração pela obra de Mussolini em Itália, cuja política anti-oligárquica recorda com insistência: "E, na frase de Mussolini, nada de sólido poderá construir-se sobre ruínas. Sim

*Século* de 27 de Agosto do mesmo ano, comentava: "Em pouco espaço de tempo tivemos ocasião de notar as exposições de Santarém, Guimarães e Caldas da Rainha, não falando nos Congressos Económicos, municipalistas e distritais que precederam estes certames. É que a província reconheceu que era preciso desprender-se um pouco do tradicional Estado-providência, procurando nos recursos próprios, pela íntima colaboração dos que mais sentem, conhecem e podem efectivar as aspirações locais, os melhoramentos que só tardiamente, depois de canseiras e desgostos, conseguiria ver realizados"<sup>42</sup>.

#### Conclusão: o centralismo político e a participação local

Como se pode verificar foi no nível da administração autárquica concelhia que a República aplicou um conjunto mais significativo de reformas administrativas, muito embora tivesse mantido constrangimentos à autonomia financeira dos municípios, e sobretudo não tivesse rompido com a regra da presença de magistrados administrativos, no caso o Administrador de Concelho subordinado ao Governador Civil<sup>43</sup>.

---

salvemos o que ainda está de pé. Miraculosamente salvo, pela força defensiva e admirável da tradição, da *débacle* geral da sociedade portuguesa. *Débacle*, em todo o caso, que só atingiu as classes dirigentes. Porque a massa, cá em baixo, continua de oiro, como nos remotos tempos do *foral*.

<sup>42</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>43</sup> No debate parlamentar de 1912 chegou a dar-se por adquirida a extinção dos Administradores de Concelho. Vide o seguinte passo duma intervenção do deputado de Alcobça Afonso Ferreira: "A supressão das Administrações de Concelho acha-a magnífica.

O concelho subsistira, no quadro da afirmação do estado territorial do Liberalismo oitocentista, como única instância significativa de afirmação autárquica<sup>44</sup>. Eles constituem as únicas colectividades territoriais fora do Estado dotadas de personalidade jurídica que chegaram a 1910<sup>45</sup>. Pactando com os concelhos a administração do território, o Estado liberal reconheceu-lhes o monopólio da representação dos interesses locais.

A República prometera aos municípios maior autonomia e sobretudo mais poder político. Entre as promessas e a prática a distância foi, porém, incomensurável. Não foram erguidos à dignidade de elemento legitimador do Estado nem de primeira instância da representação política. Não foram integrados em regiões dotadas de capacidade de auto-governo, mas continuaram sujeitas ao zelo dos governadores, magistrados políticos da confiança do Governo.

A chegada dos republicanos ao poder não contrariou, antes se inscreveu, na tendência centrípeta do sistema político, detectada por Pedro Tavares de Almeida, manifestada também, e concomitantemente, na reformas da administração local posteriores a 1878. O mesmo autor pôs em destaque "o

---

[...] Justificava-se absolutamente, porque o Administrador de Concelho era o próprio símbolo da corrupção política e da acção centralizadora, o símbolo e o agente mais funesto dessa acção centralizadora e dessa corrupção política" (sessão nocturna de 6 de Março).

<sup>44</sup> Sobre este tema, vide a análise que efectuei em "As reformas da administração local de 1872 a 1910", in *Análise Social*, nº 103-104, Lisboa, 1988, p. 1037-1066.

<sup>45</sup> A terminologia é aqui adaptada da caracterização do sistema administrativo francês que consta de manuais como o de François Dupuy e Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, p. 18-19.

desenvolvimento do caciquismo burocrático"<sup>46</sup> a que então se assiste, claramente ligado ao acesso ao *spoil system* que o partido governamental proporcionava.

A persistência e o predomínio do caciquismo burocrático durante a Primeira República não significou todavia o desaparecimento de outras modalidades de caciquismo tradicional, eventualmente modificadas, confinadas ao plano municipal. José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, num texto fundamental sublinham que "a função de mediador entre a 'comunidade local' e o Estado exercida pelos influentes, aparece claramente como uma característica estrutural do sistema político" do constitucionalismo monárquico do último quartel do século XIX, definindo o influente ou cacique como "um intermediário entre os segmentos sociais locais e o Estado que os engloba. Ele fornece os meios, os votos, indispensáveis à reprodução e legitimação das instituições políticas. Em troca, garante às comunidades em que se encontra situado um conjunto multímido de serviços, sob a forma individualizada de favores". Quanto aos partidos, os mesmos autores concluem que "a organização dos partidos repousa em redes locais (que, no caso português, obedecem à divisão administrativa)"<sup>47</sup>.

O Partido Republicano Português e o Partido Democrático que lhe sucedeu adoptou e adaptou-se a este modelo de funcionamento do sistema

---

<sup>46</sup> Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, 1991, p. 136.

<sup>47</sup> José Manuel Sobral e Pedro Ginestal Tavares de Almeida "Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901", in *Análise Social*, nº 72-73-74, Lisboa, 1982, p. 649-671.

político no domínio das relações centro-periferia. A investigação realizada por Fernando Farelo Lopes confirma-o.

A "modernização" enunciada e anunciada pelos republicanos do aparelho de Estado e das formas de participação não foi cumprida uma vez consumada a revolução. Cedo se esqueceram ou aviltaram as promessas de sufrágio universal e lisura dos procedimentos eleitorais, bem como os propósitos de autonomia, equidade e transparência do funcionamento da máquina administrativa. O caciquismo, na modalidade de "caciquismo do Terreiro do Paço" rapidamente de reconstituíu, depois do 5 de Outubro de 1910. Os recursos do Estado, sob a forma de empregos públicos e de obras públicas, são as fontes dinamizadoras desse patrocínio burocrático que condiciona toda a vida política<sup>48</sup>.

O pacto Estado-concelhos sobreviveu, no entanto. Os municípios puderam formar as suas vereações, e apesar da ténue representatividade do corpo eleitoral e da fraca participação eleitoral, a composição dos órgãos foi ampliada, apelando a uma presença alargada das elites locais na vereação. Se a margem de manobra destas é reduzida, fora do quadro da mediação burocrática, nem por isso as municipalidades deixaram de constituir um ensejo para que alguns segmentos dessa elite experimentassem um braço de ferro com o centro do sistema, através da apresentação de candidaturas alternativas à do Partido do Regime, da gestão de conflitos com os delegados de nomeação governamental (Administradores e mesmo Governadores), ou se aventurassem a projectar directamente sobre o sistema uma legitimidade adquirida através de listas relativamente marginais ao regime de partidos

---

<sup>48</sup> Fernando Farelo Lopes, *op. cit, passim*.

maioritariamente sufragadas. Foi afinal por estas vias que as elites locais conferiram a si próprias alguma continuidade política.

## **Bibliografia**

A. H de Oliveira Marques (Coord.), *Portugal da Monarquia para a República*, Lisboa, 1991.

A. H. de Oliveira Marques, *A Primeira República Portuguesa: para uma visão estrutural*, Lisboa, Livros Horizonte, s/d

A. H. de Oliveira Marques, *Guia de História da 1ª Republica Portuguesa*, Lisboa, Estampa, 1981.

A. L. Guimarães Pedrosa, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, vol. II, 2ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909.

António Pedro Manique, *As Eleições Administrativas de 1919 no Concelho de Vila Franca de Xira: Contribuição para o Estudo dos Fenómenos Eleitorais Concelhios durante a Primeira República*, separata do *Boletim Cultural* da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, nº 2, 1986.

*Anuário Democrático: 1910*, Lisboa, 1909.

*As Constituintes de 1911 e os seus Deputados*, Lisboa, Livraria Ferreira, 1911.

Eloy do Amaral (dir.), *Congresso Nacional Municipalista de 1922 (Preliminares, Teses, Actas ds sessões, Congressos Provinciais, Documentos e Apreciações da Imprensa)*, Lisboa, 1923.

Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal: da Formação ao 5 de Outubro*, Coimbra Faculdade de Letras, 1991 2 vols.

Fernando Farelo Lopes, *Poder Político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa, 1994.

João B. Serra, "As reformas da administração local de 1872 a 1910", in *Análise Social*, nº 103-104, Lisboa, 1988, p. 1037-1066.

João B. Serra, "Caldas da Rainha, 1887-1927: expansão e modernidade", in *Terra de Águas: Caldas da Rainha, História e Cultura*, Caldas da Rainha, Câmara Municipal, 1993.

João B. Serra, "Elites locais e competição eleitoral em 1911, in *Análise Social* nº 95, Lisboa, 1987, p. 59-95.

José António Santos, *Regionalização: Processo Histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985.

José Jacinto Nunes, *Projecto de Código Administrativo*, Lisboa, Tipografia e Papelaria Progresso, 1894.

José Manuel Sobral e Pedro Ginestal Tavares de Almeida "Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901", in *Análise Social*, nº 72-73-74, Lisboa, 1982, p. 649-671.

Marcello Caetano, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, org. e prefácio de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Coimbra Editora, 1994.

Maria Cândida Proença, *Eleições Municipais em Sintra, 1910-1926*, Sintra, Câmara Municipal, 1987.

Nuno Rosmaninho, *Anadia durante a Primeira República (1910-1926): o Poder Local*, Anadia, Casa Rodrigues Lapa, 1993.

Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Cosmos, 1991.

Trindade Coelho, *Manual Político do Cidadão Português*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1906.