

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE
BIBLIOTECÁRIOS, ARQUIVISTAS E DOCUMENTALISTAS
GRUPO DE TRABALHO DE ARQUIVOS

2.º ENCONTRO NACIONAL DE
ARQUIVOS MUNICIPAIS

Montemor-o-Novo, 23 - 25 de Novembro de 1988

ACTAS



associação portuguesa
de bibliotecários arquivistas e documentalistas
LISBOA - 1992

Liberalismo e Instituições Municipais 1822-1910

ANTÓNIO PEDRO MANIQUE

Escola Superior de Educação de Santarém

Introdução

O conhecimento da evolução histórica das instituições concelhias coloca, à partida, um problema metodológico de difícil solução no actual estado de organização dos arquivos municipais: ele tem que assentar no estudo das fontes existentes nesses arquivos, mas o tratamento das mesmas exige, ao que parece, alguma informação sobre os órgãos que as produziram. Assim sendo, resta ao estudioso das instituições administrativas um único caminho, sinuoso, inseguro e polémico: o de tentar, a partir das normas legais, construir uma síntese que possa servir de orientação geral para pesquisas posteriores, levantando hipóteses, arriscando generalizações quiçá abusivas, tentando, em suma, descrever realidades cujos contornos genéricos são definidos por normas jurídicas mas que nem sempre terão realizado práticas específicas uniformes.

Se as instituições são estruturas sociais organizadas pelo Direito, elas são, no entanto, mediatizadas por homens cuja acção é determinante no seu funcionamento e na orientação das suas práticas quotidianas. A sua história não pode, assim, dispensar a evolução dos quadros jurídicos, mas tem que interessar-se igualmente pelo pessoal, pelo funcionamento dos serviços, pelas decisões tomadas no dia-a-dia da vida política local, e pelo próprio sistema de relações estabelecidas entre a instituição e as forças sociais que a rodeiam e sobre as quais exerce a sua acção. Não se pode esquecer o intervalo sempre existente entre a norma legal e a sua aplicação concreta na vida das sociedades, pelo que as generalizações conseguidas a partir dos instrumentos jurídicos carecem de comprovação empírica e têm que sujeitar-se a correcções impostas pelo estudo sistemático da documentação produzida por cada instituição na sua prática quotidiana.

Ao aceitarmos a responsabilidade de elaborar este trabalho temos, pois, consciência das suas limitações, daí que ele não ultrapasse um carácter essencialmente descritivo, pois grandes voos interpretativos não poderiam deixar de ser abusivos e pouco fundamentados. Se com ele contribuirmos para estimular a pesquisa de âmbito local, absolutamente necessária ao desenvolvimento da história das instituições administrativas, teremos atingido o único objectivo que nos propusemos.

1. Liberalismo, reformas administrativas e instituições municipais

A edificação do aparelho de Estado liberal produziu alterações profundas na organização e funcionamento das instituições municipais herdadas do Antigo Regime e condicionou modelos de relacionamento do poder central com os poderes periféricos bem diversos daqueles que vigoraram em Portugal na fase final da Monarquia Absoluta. Com efeito, as reformas administrativas empreendidas pelo Liberalismo, para além de alterarem as estruturas do poder concelhio, impuseram-lhes igualmente uma lógica de funcionamento consonante com os princípios do novo sistema político, isto é, os princípios centralizadores que caracterizam os Estados liberais na época da sua implantação.

A autonomia municipal, que se inscrevia no sistema de pulverização e equilíbrio de poderes típico do Antigo Regime, foi profundamente abalada com a vitória das forças liberais e, apesar de algumas tentativas efémeras de descentralização administrativa levadas acabo no século XIX, o que caracteriza o Oitocentismo português é a imposição ao País de sistemas administrativos altamente centralizadores, nos quais os poderes municipais são frequentemente submetidos aos interesses do poder central, e às disputas políticas travadas entre as forças dominantes ao nível da governação. Importa, assim, caracterizar sumariamente a organização dos poderes concelhios nos fins do século XVIII e acompanhar a evolução das instituições municipais ao longo da Monarquia Constitucional, a fim de se evidenciar a ruptura operada pelo Liberalismo no quadro administrativo português.

1.1. Aspectos gerais da organização administrativa do Antigo Regime

Na fase final do Antigo Regime as câmaras municipais eram os órgãos da «governança» dos concelhos, detendo e exercendo vastos poderes que lhes eram atribuídos pela lei geral do Reino, isto é, as *Ordenações Filipinas*¹. Com excepção

de Lisboa, que possuía uma organização administrativa especial, todos os órgãos municipais do País eram compostos por um ou dois juízes, por um corpo de vereadores e pelos procuradores do povo, tendo ainda ao seu serviço um escrivão, um ou mais almotacés e outros oficiais, cujo número variava de concelho para concelho e que eram eleitos, ou nomeados pelas vereações, conforme os usos e costumes de cada município. A presidência da câmara cabia sempre a um juiz: juiz de fora, de nomeação régia, nos concelhos mais importantes, o qual era sempre um magistrado de carreira; ou juiz ordinário, eleito localmente em conjunto com as vereações, nos concelhos considerados menos significativos no ordenamento administrativo da época.

Se aos juízes cabia a administração da justiça (julgavam em primeira instância, possuindo jurisdição cível e criminal), era às vereações que cabia, verdadeiramente, o governo dos concelhos. Segundo as *Ordenações*, aos vereadores pertencia «ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do concelho, e de tudo o que puderem saber e entender para que a terra e os moradores dela possam bem viver»². Competia, pois, às câmaras municipais a elaboração de posturas e, de forma geral, a deliberação sobre todos os assuntos da vida municipal; administração dos bens concelhios; regulamentação do trânsito de mercadorias e das feiras e mercados; inspecção dos mercados, açougues e casas de comércio; abastecimento das vilas e cidades; taxação de preços e salários; prestação de cuidados de saúde às populações; recolha e criação dos expostos; construção e reparação de estradas, pontes, chafarizes e calçadas; lançamento de fintas para acudir às despesas municipais quando os bens concelhios eram insuficientes; policiamento do concelho e punição dos infractores das posturas³.

Os órgãos camarários dispunham de uma ampla autonomia para gerirem os negócios concelhios, uma vez que as suas deliberações podiam abranger qualquer aspecto da vida local e, desde que respeitassem as formalidades prescritas na lei geral, não podiam ser revogadas por ninguém, incluindo os próprios corregedores, que eram os representantes directos da Coroa ao nível regional e local⁴. Era também ao nível do concelho, e com a colaboração das câmaras municipais, que se processava a recolha dos réditos reais, designadamente os impostos da sisa, décima e outros.

Nos fins do Antigo Regime os órgãos do poder concelhio eram, em quase todo o País, dominados por oligarquias locais que, através deles, exerciam uma enorme preponderância política e social ao nível dos municípios. Com efeito, se se excluïrem alguns pequenos concelhos cujas dificuldades económicas e financeiras afastavam as populações dos cargos camarários, tornando-se por vezes extremamente difícil encontrar pessoas letradas que se dispusessem a exercê-los, na

maior parte dos concelhos os «governos» municipais sofreram uma progressiva aristocratização ao longo do período moderno ⁵, a qual foi fomentada pelas próprias normas legais regulamentadoras das eleições. Na realidade, a legislação eleitoral, que foi aperfeiçoada ao longo do século XVII, impunha uma eleição indirecta dos órgãos camarários, realizada de três em três anos, na qual participavam grupos reduzidos de pessoas nobres e abastadas dos concelhos, especialmente proprietários, e determinava que apenas podia ascender aos cargos municipais quem fosse filho ou neto de «homens da governança» da terra e possuísse riqueza suficiente para o desempenho daquelas funções. Criaram-se, assim, autênticas «dinastias» de vereadores, concentrando-se os poderes concelhios nas mãos de pequenas elites locais que os utilizavam, em primeiro lugar, para defesa dos seus próprios interesses. Os órgãos camarários dos fins do Antigo Regime não podem, pois, ser considerados representantes das camadas mais baixas da população, já que estas estavam completamente afastadas dos processos eleitorais concelhios.

A escolha dos vereadores, juizes e oficiais camarários era feita com base em listas de elegíveis elaboradas pelos corregedores (que presidiam aos actos eleitorais), com a colaboração de dois ou três indivíduos dos mais nobres e honrados da terra. Nesses cadernos de arrolamento, que chegaram a ser designados por «listas de nobreza», eram registadas minuciosas informações relativas à idade, ocupações, parentescos, riqueza e privilégios de cada um dos elegíveis, às quais o corregedor podia ainda acrescentar elementos de ordem política ou moral. Nos fins do século XVIII e primeiros anos do século XIX o número de elegíveis para vereadores era muito reduzido. Embora em alguns (poucos) concelhos tal número pudesse ser superior a duas dezenas, a verdade é que uma média situada entre dezassete e vinte nomes caracteriza a maior parte dos municípios que podemos observar para aquele período.

Após o arrolamento dos elegíveis, o corregedor convocava os indivíduos que participavam no primeiro escrutínio, do qual resultava a escolha dos «eleitores», que eram sempre seis e que procediam depois, numa segunda votação, à eleição das pessoas que serviriam os cargos municipais. O primeiro escrutínio era igualmente muito restrito e o número de indivíduos que nele participavam não se afastava muito do número de elegíveis. A escolha das pessoas que ocupariam os cargos municipais traduzia-se numa lista elaborada pelos eleitores, na qual inscreviam os nomes suficientes para o preenchimento de todos os cargos e ofícios electivos durante o triénio subsequente. Tais listas, geralmente designadas por «pautas», eram depois enviadas ao Desembargo do Paço, no caso dos concelhos da Coroa, ou aos detentores da respectiva jurisdição, quando se tratava de terras de donatários, e a partir delas eram nomeados, anualmente, os titulares de cada cargo camarário.

Das mesmas pautas eram feitas cópias que ficavam no cofre da câmara, mas que eram mantidas secretas, pelo que não se podia saber se as nomeações feitas pelo desembargo do paço, ou pelos donatários da Coroa, recaíam sempre sobre os nomes escolhidos, ou se desrespeitavam a vontade dos eleitores. Embora haja alguns indícios de fuga às pautas, só o estudo sistemático de cada município pode revelar os índices de arbitrariedade das instâncias detentoras da capacidade de nomeação de vereadores, juízes e oficiais camarários.

1.2. A instauração do Liberalismo e a evolução das instituições municipais

A organização administrativa do Antigo Regime manteve-se até 1832, uma vez que nem no triénio vintista (1820-1823), nem no primeiro período de vigência da Carta Constitucional (1826-1828) foi decretada qualquer reforma da administração pública. A eleição das câmaras municipais foi, no entanto, objecto de regulamentação durante o primeiro liberalismo português. A Lei de 20 de Julho de 1822 estabeleceu uma eleição directa dos vereadores, juízes ordinários e procuradores dos concelhos e manteve as atribuições dos órgãos camarários, mas não chegou a ser aplicada em todo o País, pois foi revogada em 1823, aquando da restauração da Monarquia Absoluta.

A primeira reforma administrativa liberal saiu da pena de Mousinho da Silveira e está contida no Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, integrando-se num vasto conjunto de medidas legislativas adoptadas pelo ministro de D. Pedro IV quando os liberais se preparavam para iniciar a guerra civil que os conduziria ao poder. Directamente inspirado no modelo francês, o primeiro sistema de administração pública liberal era altamente hierarquizado e centralizador, operando uma completa ruptura com as estruturas administrativas anteriores. O território era dividido, administrativamente, em *províncias*, *comarcas* e *concelhos*, colocando-se à frente destas circunscrições, respectivamente, os *prefeitos*, os *sub-prefeitos* e os *provedores de concelho*, magistrados administrativos de nomeação régia que eram os representantes do poder central nas áreas onde exerciam as suas funções. Toda a administração se submetia aos prefeitos, funcionários que detinham amplos e discricionários poderes e que tutelavam todas as instituições administrativas das respectivas províncias.

As instituições municipais sofreram uma completa transformação com o decreto de Mousinho da Silveira. Reduzidas às funções administrativas (uma vez que a legislação de 1832 operava a separação de poderes consagrada na Carta Constitucional, entregando o poder judicial aos tribunais, igualmente reestrutu-

rados), as câmaras municipais passaram a ser constituídas por um número de vereadores variável, correspondente a um por cada freguesia do concelho, assumindo a presidência o vereador mais votado e sendo fiscal e procurador o que imediatamente se lhe seguia. A disposição relativa ao número de vereadores não chegou a ser aplicada, pois foi revogada pelo Decreto de 9 de Janeiro de 1834, que estabelecia números fixos: três vereadores para os concelhos com menos de mil fogos, cinco para os que compreendiam entre mil e três mil, e sete para os restantes.

O sistema centralista adoptado em 1832 subordinou as câmaras municipais aos funcionários representantes do poder central e deu origem a prolongados protestos por parte das vereações. Com feito, as câmaras mantinham, em teoria, vastas atribuições no domínio da administração concelhia, mas não podiam executar nenhuma das suas deliberações, uma vez que essa competência cabia exclusivamente aos provedores. Estes, por sua vez, eram livres de as aplicar ou não, pois as vereações, e mesmo os presidentes das câmaras, não dispunham de qualquer capacidade de coacção relativamente àqueles magistrados. Por outro lado, as câmaras municipais, que podiam ser dissolvidas por ordem real, dependiam ainda dos prefeitos, uma vez que as posturas careciam da sua aprovação, bem como o lançamento de derramas que excedessem trezentos réis por cada chefe de família.

Os provedores de concelho possuíam vastas atribuições como representantes do poder central. Além da aplicação das deliberações camarárias e das ordens dos prefeitos e sub-prefeitos, cabia-lhes a vigilância da aplicação das leis, a chefia do policiamento dos concelhos, a redacção e conservação do registo civil, a fiscalização das cobranças de impostos, a inspecção das escolas primárias, a protecção geral da indústria, e o recrutamento do exército e da Guarda Nacional. Os secretários das câmaras eram simultaneamente escrivães das provedorias, que dispunham ainda de dois oficiais de diligências e outros escriturários, de acordo com as necessidades dos concelhos.

A organização das novas instituições, a obrigatoriedade da documentação escrita, e a constante troca de officios entre as várias autoridades, originaram uma vasta burocracia que é, aliás, uma das características dos sistemas administrativos modernos.

Logo que começou a ser aplicado, em 1834, o sistema administrativo de Mousinho da Silveira provocou uma onda de protestos por todo o País. O movimento de contestação foi encabeçado exactamente pelas câmaras municipais, que se recusaram a aceitar a perda das suas prerrogativas tradicionais e resistiram tenazmente à subordinação ao poder central e seus agentes. Os protestos camarários conseguiram mesmo impedir a aplicação integral do novo sistema administrativo,

e o decreto de 16 de Maio de 1832 viria a ser revogado em 1835, ainda antes de a sua execução se ter consumado em todo o País ⁶.

O fracasso da primeira reforma liberal da administração pública abriu o caminho a uma interminável querela administrativa que atravessaria todo o período da Monarquia Constitucional. De 1836 a 1910 sucederam-se nove códigos administrativos, alguns dos quais mal chegaram a entrar em vigor, ou tiveram uma vida efémera ⁷. Mas um deles, o de 1842, moldou indiscutivelmente as instituições municipais do liberalismo português, pelo que lhe dedicaremos maior atenção.

O período compreendido entre 1834 e 1842 caracterizou-se por alguma desorganização administrativa, particularmente ao nível municipal. Órgãos camarários e forças políticas dominantes confrontaram-se constantemente em 1834 e 1835, e mesmo depois da publicação do Código Administrativo de 1836 nem sempre foram pacíficas as relações entre o poder central e os poderes periféricos. O Código Administrativo de 31 de Dezembro de 1836, publicado na sequência da revolução de Setembro e referendado por Passos Manuel ⁸, devolvia às câmaras municipais a autonomia para a gestão dos negócios concelhios, uma vez que os respectivos presidentes tinham competência para a execução das deliberações tomadas pelas vereações, e libertava-as também da tutela do poder central e seus representantes. Os próprios administradores de concelho passaram a ser nomeados pelo governo a partir de listas eleitas directamente pelos cidadãos activos de cada município.

O Código Administrativo setembrista teve uma vida efémera e não sobreviveu à conjuntura política que lhe deu origem. Dois anos depois da sua entrada em vigor já se tinham iniciado esforços para o alterar e o próprio governo viria a considerá-lo responsável pelo estado de desorganização em que se encontrava a administração pública: os princípios descentralizadores e democráticos nele contidos teriam conduzido à anarquia administrativa, os cargos camarários teriam caído nas mãos de pessoas ignorantes e incapazes do seu correcto desempenho, e o excesso de actos eleitorais teria provocado o cansaço das populações, afastadas das urnas em função do desinteresse e dos prejuízos causados pela sua frequência ⁹. Na sequência de tais considerações, o Código viria a ser alterado por legislação publicada em 1840 e 1841, e em 1842 Costa Cabral referendou um outro código administrativo que viria a desempenhar um papel crucial na modelação das instituições municipais oitocentistas.

Com efeito, o Código Administrativo de 18 de Março de 1842 esteve em vigor durante trinta e seis anos, sendo revogado apenas em 1 de Janeiro de 1879, e constituiu o conjunto de normas administrativas mais duradouras da nossa história contemporânea. Foi o Código da Regeneração, tendo sido sob a sua vigência que

se consolidaram práticas quotidianas de administração pública e se desenvolveu uma burocracia rotineira e competente cuja implantação viria a tornar-se definitiva.

O Código Administrativo de 1842 procede à divisão do território em *distritos* e *concelhos*, desaparecendo a freguesia como circunscrição administrativa. O chefe da administração distrital é o *governador civil*, mantendo-se o *administrador de concelho* para a circunscrição concelhia. Ambos são nomeados por decreto real e são os chefes da administração pública nas respectivas áreas de acção. Os administradores de concelho, no entanto, só podiam ser nomeados de entre os nomes inscritos em pautas elaboradas pelos governadores civis e aprovadas pelas juntas gerais de distrito, devendo ainda ter domicílio na área concelhia. Esta disposição viria a ser alterada em 1843, passando a nomeação a poder recair em indivíduos estranhos ao concelho.

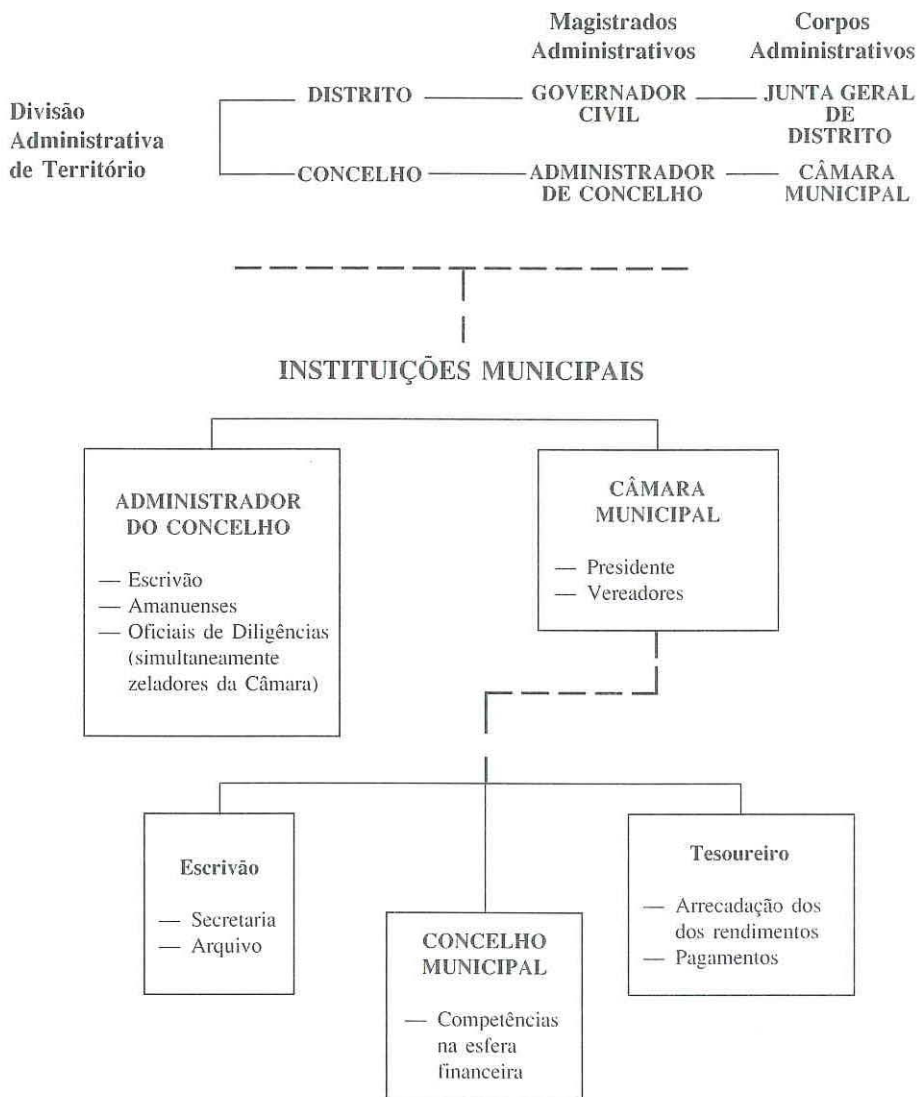
Os corpos administrativos são, segundo o Código de 1842, a *junta geral de distrito* e a *câmara municipal*, uma vez que as juntas de paróquia, embora continuem a existir, passam a ter funções de mera administração das fábricas das igrejas e dos bens paroquiais, sendo os regedores simples delegados dos administradores de concelho. Fixemo-nos nas instituições municipais, uma vez que são estas que nos interessam particularmente.

As câmaras municipais são constituídas por cinco vereadores nos concelhos com menos de três mil fogos e sete nos de povoação superior. As câmaras de Lisboa e Porto constituem excepção, com treze e onze vereadores, respectivamente. Os vereadores são eleitos de dois em dois anos, assumindo sempre a presidência o que obtiver maior número de votos. Para o exercício do cargo de vereador é necessário um rendimento mínimo correspondente a 100\$000 réis anuais nos concelhos com menos de dois mil fogos; 300\$000 réis anuais nos que possuem entre dois mil e seis mil fogos; e 400\$000 réis anuais nos concelhos com mais de seis mil fogos. Além do rendimento é ainda indispensável saber ler, escrever e contar. Estas disposições contribuíram decisivamente para colocar os órgãos concelhios ao serviço das burguesias locais, uma vez que os elevados níveis de analfabetismo afastavam deles a esmagadora maioria da população.

As câmaras municipais tinham ao seu serviço um *escrivão* e um *tesoureiro*, que elas próprias nomeavam, sendo o primeiro o responsável pela guarda do arquivo camarário e pelos trabalhos da secretaria, enquanto o segundo se encarregava de receber todos os rendimentos municipais e de pagar as despesas devidamente ordenadas. Junto de cada câmara funcionava ainda um *conselho municipal*, órgão constituído pelos maiores contribuintes do concelho em número igual ao dos vereadores), que discutia e resolvia, conjuntamente com a câmara municipal, todas as questões relativas às finanças concelhias, isto é, empréstimos

ORGANIGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(Segundo o Código Administrativo de 1842)



e hipotecas, lançamento de contribuições e aprovação dos orçamentos municipais.

As câmaras municipais reuniam ordinariamente uma vez por semana e, em sessão extraordinária, sempre que os presidentes as convocassem ou as entidades superiores o determinassem. O administrador do concelho tinha entrada e voto consultivo nas reuniões camarárias, que eram públicas, salvo nos casos em que o bem do município aconselhasse a que fossem secretas.

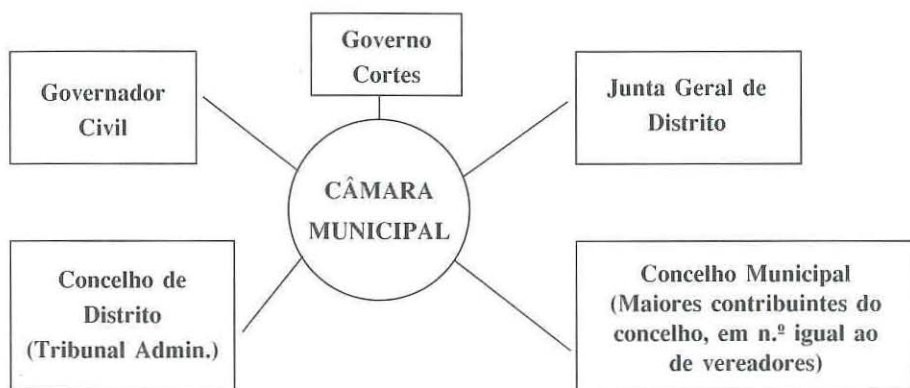
As atribuições camarárias eram vastas e traduziam-se, por um lado, em deliberações sobre vários aspectos da vida concelhia, e, por outro, na elaboração de posturas e regulamentos incidentes sobre todos os aspectos de polícia municipal, tanto urbana como rural. Neste âmbito, as câmaras regulamentavam a administração dos próprios e rendas municipais e dos estabelecimentos concelhios; o modo de fruição dos bens, pastos e logradouros comuns; e, de forma geral, o comércio, limpeza, saúde pública, segurança e conservação das ruas, calçadas e edifícios do concelho. As deliberações camarárias podiam ainda incidir sobre a contracção de empréstimos, hipotecas, obras concelhias, aquisição, alienação e troca de propriedades, arrematações, criação ou suspensão de partidos para médicos, cirurgiões e boticários, criação ou supressão de escolas municipais e ordenados dos professores, estabelecimento ou supressão de feiras e mercados, e quaisquer outros aspectos relativos à vida dos concelhos.

As deliberações camarárias eram executadas pelos presidentes, que eram ainda responsáveis pelas propostas de orçamento municipal, pela inspecção da contabilidade, conservação e administração das propriedades concelhias e direcção das obras municipais, representação do concelho em júízo, inspecção dos estabelecimentos municipais e direcção dos trabalhos de secretaria.

Apesar de serem vastas as competências dos órgãos camarários, era reduzida, ou quase nula, a autonomia de que dispunham para a sua execução. Com efeito, não havia uma única decisão das câmaras municipais que pudesse ser aplicada sem consentimento de autoridades superiores. As posturas, regulamentos, e grande parte das deliberações careciam de aprovação dos governadores civis e conselhos de distrito; as decisões relativas a empréstimos, hipotecas e contratos com companhias para execução de obras concelhias só podiam ser executadas mediante autorização do Governo ou das Cortes, e as deliberações relativas a impostos e orçamentos camarários eram controladas e partilhadas pelos conselhos municipais. Se a estas limitações adicionarmos o facto de as câmaras poderem ser arbitrariamente dissolvidas por decreto régio, concluiremos que o Código Administrativo de 1842 impôs às instituições municipais o mais elevado nível de controlo por parte do poder central e seus representantes, uma vez que os conselhos de distrito, órgãos

fundamentais na tutela municipal, eram compostos pelos governadores civis e por quatro vogais de nomeação régia, aos quais competia também o julgamento do contencioso administrativo. O código cabralista foi, pois, o mais centralizador do nosso Liberalismo, daí que a matriz institucional dos municípios fosse caracterizada, fundamentalmente, pela falta de autonomia dos órgãos camarários e pela sua subordinação aos interesses do poder central, o que viria a revelar-se pernicioso, quer para a evolução da via política nacional, quer para o desenvolvimento dos concelhos, muitas vezes incapazes de ultrapassar situações de marasmo económico e de estagnação social.

CONTROLO DOS PODERES MUNICIPAIS



Paralelamente às câmaras municipais, os administradores de concelho detinham igualmente vastos poderes como representantes do poder central. Além da responsabilidade de executarem as leis e regulamentos da administração e de zelarem pelos bens e rendimentos da Fazenda Pública na área concelhia, cabia-lhes ainda a vigilância e inspeção dos estabelecimentos públicos e escolas do

ensino primário, a fiscalização das contas das irmandades, confrarias, hospitais e misericórdias, a administração dos expostos, o policiamento do concelho e a concessão de passaportes, e a vigilância sobre a execução das posturas e regulamentos municipais, fazendo encoimar os transgressores e requerendo a sua condenação. No exercício das funções de policiamento municipal, os administradores podiam ainda prender ou mandar prender os criminosos e promover justiça contra eles, cabendo-lhes também certas funções de tipo notarial, como o registo de hipotecas e testamentos, e as operações do Registo Civil. Os administradores de concelho submetiam-se aos governadores civis, chefes máximos da administração nos respectivos distritos.

A longa vigência do Código Administrativo de 1842 permitiu a sedimentação de usos e práticas administrativas que permaneceriam mesmo depois da sua revogação. Com efeito, a matriz institucional por ele estabelecida não sofreu alterações significativas com os códigos posteriores, passando as querelas administrativas a centrar-se, fundamentalmente, nas problemáticas da centralização e da descentralização, da maior ou menor autonomia dos poderes municipais, da maior ou menor subordinação dos poderes periféricos ao poder central.

Dos códigos administrativos da segunda metade do século XIX merece especial referência o de 1878 que, na prática, sucedeu ao de 1842, embora outros tivessem surgido de permeio. Ao contrário do código cabralista, o de 1878 foi a mais descentralizadora das nossas leis administrativas, concedendo às câmaras municipais uma ampla autonomia para o governo dos concelhos. Este código alargou consideravelmente as atribuições camarárias, dividindo-as em três grandes áreas: a da administração e promoção dos interesses municipais; a área do policiamento do concelho; e a do auxílio à execução de serviços de interesse geral de Estado e do distrito. Do vastíssimo conjunto de deliberações que as câmaras podiam tomar, careciam de aprovação superior as respeitantes a empréstimos elevados, à supressão de empregos, estabelecimentos municipais, feiras e mercados, ao lançamento de contribuições e aos orçamentos municipais, a acordos celebrados com outras câmaras, aquisição e alienação de bens, demissão e aposentação de empregados, e a contratos para fornecimentos e execução de obras, quando o seu valor fosse elevado. Mas esta tutela era agora exercida pelas juntas gerais de distrito, eleitas directamente pelos concelhos, e não por representantes do poder central, como acontecera anteriormente. Todas as restantes deliberações camarárias tinham carácter executório, independentemente da aprovação de quaisquer outras autoridades, podendo ser revogadas apenas pelos tribunais de contencioso administrativo, desde que delas resultasse ofensa de direitos e que a revogação fosse requerida por pessoas lesadas ou pelos administradores de concelho.

O Código Administrativo de 1878 procedeu ainda à reintegração da freguesia na organização administrativa e fixou o número de sete vereadores para todos os concelhos, exceptuando-se Lisboa e Porto que mantinham os números anteriores. As eleições dos corpos camarários eram quadrienais, renovando-se parcialmente de dois em dois anos, enquanto os presidentes e vice-presidentes passavam a ser eleitos anualmente de entre os seus pares.

A história do Código Administrativo de 1878 apresenta certo interesse, uma vez que, depois de ter sido revogado e substituído em 1886, viria a ser reposto em vigor após a proclamação da República, atendendo à sua «orientação liberal e democrática» que, segundo o primeiro governo republicano, fazia dele um instrumento aceitável pelo novo regime. Tal circunstância comprova o carácter descentralizador do código que, paradoxalmente, fora obra do Partido Regenerador.

Novas alterações no funcionamento das instituições municipais foram introduzidas pelo Código Administrativo de 1886, que adoptou critérios de classificação dos concelhos diversos dos utilizados anteriormente. Eram agora considerados de primeira ordem os concelhos com mais de 40 000 habitantes, de segunda aqueles cuja população se situava entre os 15 000 e os 40 000, e de terceira ordem os que possuíam menos de 15 000 habitantes. Os vereadores passaram a ser, respectivamente, nove, sete e cinco, continuando a excluir-se da regra os concelhos de Lisboa e Porto, que possuíam um regime administrativo especial, com um número mais elevado de vereadores e a eleição de comissões executivas das câmaras. Este regime podia ainda ser adoptado nos concelhos de primeira ordem, quando tal fosse requerido por dois terços dos elegíveis e pela própria câmara. O mandato dos corpos camarários era também reduzido para três anos.

O exercício da tutela administrativa sofreu igualmente modificações. As câmaras são agora obrigadas a apresentar aos administradores de concelho, semanalmente, resumos das deliberações tomadas (ou cópia autêntica das mesmas, se os magistrados o exigissem) para serem enviados aos governadores civis, podendo os próprios administradores considerar qualquer deliberação contrária ao interesse público. As deliberações provisórias, que carecem de aprovação de outros órgãos para se tornarem definitivas, podem ser suspensas pelos governadores civis ou pelas juntas gerais de distrito, salvaguardando-se a possibilidade de recurso para o governo. Em suma, reforça-se de novo o papel dos representantes do poder central, voltando a limitar-se a autonomia das câmaras municipais, o que é justificado pelo facto de o código anterior ter exagerado «as liberdades concedidas aos corpos administrativos, mormente em matéria tributária, que em vez da vitalidade que

pretendia insuflar-lhes, só alcançou levar a desordem às suas finanças pela facilidade de criar impostos e de contrair e acumular dívidas, que são já em muitas partes um embaraço no presente e um perigo para o futuro»¹⁰.

O regresso à centralização administrativa, que se inscrevia, por um lado, nas disputas partidárias existentes ao nível do poder central e, por outro, nas dificuldades financeiras que o País começava a atravessar, e continuou a orientar um outro Código Administrativo, o de 1896, que introduziu pequenas alterações na classificação dos concelhos. Passaram a existir apenas dois escalões, sendo de primeira ordem os concelhos capitais de distrito e outros assim classificados em virtude da sua importância populacional ou económica, e de segunda ordem todos os outros. As deliberações provisórias dos concelhos de primeira ordem carecem agora de aprovação do próprio governo, o que, conjugado com a situação preponderante dos magistrados administrativos na vida local, traduz um reforço da centralização e um novo aperto nos coletes de forças impostos às instituições camarárias.

À data da proclamação da República encontrava-se em vigor o Código de 1896. O regime republicano não chegou a elaborar um código administrativo mas, depois de retomar, como se disse já, o Código de 1878, viria a regulamentar o funcionamento das instituições administrativas através da lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913. Inscrevendo-se nos princípios democráticos da República, a nova lei consagra a mais completa descentralização administrativa, alargando ao máximo o âmbito de acção dos corpos electivos e reduzindo ao mínimo o papel dos representantes do poder central. O governo dos concelhos passa agora, indiscutivelmente, a caber às câmaras, elas próprias sujeitas ao controlo das populações através do mecanismo do *referendum* municipal, que constitui uma das inovações mais significativas na nossa administração pública. A análise pormenorizada das instituições municipais republicanas não cabe já, no entanto, no âmbito deste trabalho.

No balanço da história da regulamentação jurídica das instituições municipais da Monarquia Constitucional a centralização assume, pois, um peso esmagador, podendo afirmar-se que os ensaios descentralistas de 1836 e 1878 não passaram de tentativas falhadas de inverter o rumo seguido desde a implantação do Liberalismo e de conferir aos órgãos camarários eleitos a «maioridade» política necessária ao governo autónomo dos seus concelhos. No entanto, não se pode esquecer o intervalo existente entre as normas legais e a sua aplicação, pelo que só o estudo das práticas municipais quotidianas pode esclarecer o grau de cumprimento das leis e mostrar até que ponto os órgãos camarários se furtavam às imposições legais ou se alheavam das normas e encontravam formas de

administrar os seus concelhos mais consentâneas com os interesses das elites locais, certamente dominantes ao nível das vereações.

1.3. A formação dos órgãos camarários: eleitores e elegíveis

As eleições camarárias foram sempre directas ao longo de todo o período da Monarquia Constitucional, ao contrário do que aconteceu com as legislativas, apesar de a reforma administrativa de Mousinho da Silveira prever um regime diverso. A lei vintista que regulamentou a eleição das câmaras (Lei de 20 de Julho de 1822) estipulava uma eleição directa dos vereadores, procuradores e juizes, e concedia o direito de voto aos cidadãos que podiam exercê-lo nas eleições de deputados, isto é, os portugueses maiores de vinte e cinco anos, ou maiores de vinte desde que fossem casados, oficiais militares, ou clérigos de ordens sacras. Eram excluídos os criados de servir, os vadios e os membros das ordens monásticas. Não se estabelecia, portanto, qualquer limitação económica para o exercício do voto. Elegíveis para vereadores eram todos os cidadãos maiores de vinte e cinco anos que residissem no concelho, desde que não tivessem empregos incompatíveis com os cargos municipais e que possuíssem «meios de honesta subsistência», conceito vago que podia ser alvo de interpretações diversas. Não eram elegíveis os clérigos e os militares no activo. Não se exigia aos vereadores a capacidade de ler, escrever e contar, pelo que podiam continuar a existir câmaras compostas de indivíduos analfabetos, como acontecera durante a Monarquia Absoluta.

A restauração do absolutismo aboliu a legislação vintista, pelo que no período compreendido entre 1823 e 1832 voltaram a vigorar as normas eleitorais do Antigo Regime.

A reforma administrativa de Mousinho da Silveira previa uma eleição indirecta das câmaras municipais, transpondo para o nível concelhio o regime que a Carta Constitucional de 1826 estabelecia para as eleições de deputados. Esta norma nunca teve aplicação, pois foi revogada pelo Decreto de 9 de Janeiro de 1834, que serviu de base às eleições municipais efectuadas após a vitória liberal e que viria a ser incorporado no Código Administrativo de 1836, regulando, portanto, os actos eleitorais concelhios durante o período setembrista.

Aplicando a norma constitucional que negava o voto a quem não possuísse um rendimento anual mínimo de 100\$000 réis¹¹, o regime eleitoral concelhio consagrado no Decreto de 9 de Janeiro de 1834 excluía do exercício do voto os cidadãos nessas condições, introduzindo, assim, o voto censitário nas eleições municipais. Eram considerados elegíveis para os cargos camarários todos os

eleitores, com excepção dos magistrados, membros do Governo e do Conselho de Estado, militares, clérigos, empregados administrativos e criminosos. Continuava a não ser exigida a capacidade de ler, escrever e contar, o que viria a ser alvo de críticas no fim do período setembrista, por se considerar que a incompetência das vereações resultaria, em parte, dessa norma legal.

O Código Administrativo de 1842 alterou profundamente as condições de elegibilidade das vereações e colocou-as ao alcance apenas dos médios e grandes proprietários e de outras camadas sociais possidentes, quer fossem comerciantes ou membros de profissões liberais. Com efeito, se o censo de 100\$000 réis (calculado de diversas formas) continuava a ser condição básica para o exercício do voto, já as condições de elegibilidade para os cargos camarários eram bastante restritivas: só podiam ser vereadores os indivíduos que possuíssem um rendimento mínimo anual correspondente a 100\$000 réis nos concelhos com menos de 2000 fogos; correspondente a 300\$000 réis nos que possuíssem entre 2000 e 6000 fogos; e nos concelhos com mais de 6000 fogos exigia-se um rendimento correspondente a 400\$000 réis, ou seja, igual ao que era obrigatório para a eleição dos deputados. Além do censo, era condição de elegibilidade a capacidade de ler, escrever e contar, o que afastava, à partida, grande parte da população de exercício dos cargos municipais. Trata-se, pois, de um regime eleitoral extremamente elitista que contribuiu decisivamente para a estruturação dos grupos burgueses de dominação local que afirmariam o seu poder na segunda metade do século XIX.

A partir de 1878 os regimes eleitorais concelhios foram equiparados aos das eleições legislativas, sendo afectados pela abertura que, a partir de então, caracterizou a atribuição do direito de voto. Com efeito, a lei eleitoral de 8 de Maio de 1878 ultrapassou, pela primeira vez, o tradicional critério censitário de 100\$000 réis para o exercício do voto, concedendo-o igualmente a todos os cidadãos maiores que soubessem ler e escrever, ou que, mesmo sendo analfabetos, fossem chefes de família. Além disso, a idade legal baixou definitivamente para os vinte e um anos, o que se traduziu num alargamento considerável do número de eleitores.

Ora, o Código Administrativo de 1878 ultrapassou igualmente os requisitos formulados anteriormente e concedeu o voto, nas eleições municipais, a todos os cidadãos com direito a ele nas legislativas. Da mesma forma, passaram a ser elegíveis para vereadores todos os eleitores que soubessem ler, escrever e contar, mantendo-se apenas as tradicionais restrições relativas a militares, magistrados, clérigos, empregados administrativos e pessoas com contratos de fornecimento às respectivas instituições. Integrada no espírito descentralizador deste código, introduz-se, assim, uma democratização da vida municipal, quer ao nível da participação nos actos eleitorais, quer no que concerne às condições de elegibilidade dos corpos camarários.

Uma outra novidade foi introduzida em 1886, também em resultado de alterações efectuadas na legislação eleitoral geral. Referimo-nos à representação das minorias, consagrada, pela primeira vez, na lei eleitoral de 21 de Maio de 1884. O processo de escrutínio aí consagrado assentava na lista incompleta que permitia estabelecer uma proporcionalidade entre os indivíduos mais e menos votados, elegendo-se simultaneamente representantes das maiorias e das minorias partidárias. O Código Administrativo de 1886, ao determinar que o apuramento dos votos passaria a fazer-se de acordo com o estipulado para as eleições de deputados, permitiu que, durante a sua vigência, os corpos camarários integrassem representantes das minorias concorrentes aos actos eleitorais concelhios.

A partir de 1895 a representação das minorias nem sempre foi assegurada nas eleições legislativas, o que terá tido repercussões ao nível municipal, uma vez que a similitude de processos de escrutínio nos dois tipos de eleições foi assegurada igualmente pelos últimos códigos administrativos da Monarquia.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS

– Eleitores e Elegíveis –

| Normas Legais Eleitores e Elegíveis | Legislação de 1834 e Código Administrativo de 1836 | Código Administrativo de 1842 | Código Administrativo de 1878 | Código Administrativo de 1886 |
|---|---|---|--|--|
| Direito de Voto | Rendimento anual de 100\$000 réis | Rendimento anual básico de 100\$000 réis | – Rendimento anual básico de 100\$000 réis – Indivíduos que saibam ler e escrever – Chefes de família | – Rendimento anual básico de 100\$000 réis – Indivíduos que saibam ler e escrever – Chefes de família |
| Condições de Elegibilidade | Rendimento anual de 100\$000 réis | – Rendimento anual básico de: • 100\$000 réis • 300\$000 réis • 400\$000 réis – Saber ler, escrever e contar | Eleitores que saibam ler, escrever e contar | – Eleitores que saibam ler, escrever e contar Garantia de representação das minorias |

2. As finanças municipais

A problemática das finanças municipais constituiu uma preocupação constante ao longo de todo o período liberal e, apesar das soluções adoptadas, jamais os órgãos camarários deixaram de invocar as dificuldades resultantes das insuficiências orçamentais que impediriam os ritmos de progresso concelhio desejados pelos munícipes e seus representantes. Também a este nível o Liberalismo introduziu alterações profundas, uma vez que a sua instauração determinou a extinção das mais importantes fontes de receita das câmaras municipais durante o Antigo Regime, ao mesmo tempo que as despesas conheceram um acréscimo resultante, quer da complexificação das instituições camarárias, quer das novas responsabilidades que lhes vão ser confiadas.

Nos fins do Antigo Regime os orçamentos municipais eram exíguos, distribuindo-se as despesas fundamentais por áreas como o expediente camarário, pagamento dos ordenados do pessoal, festividades, saúde pública, sustentação dos expostos, reparação e conservação dos edifícios públicos, fontes, calçadas, estradas e pontes dos concelhos. Entre as receitas contavam-se os rendimentos dos bens próprios, o produto das multas ou coimas e do aluguer e aferição dos pesos e medidas, bem como as rendas das fangagens, portagens e terreiros onde se afectuavam actividades de comércio. Os escassos rendimentos camarários raramente eram suficientes para fazer face às despesas respectivas, pelo que as mais importantes eram custeadas pelos *sobejos das sisas*, verbas que as câmaras arrecadavam após satisfazerem o pagamento das quantias fixas referentes àquele tributo que, desde os começos do Antigo Regime, o Estado havia contratado com cada município do País, pois eram os órgãos municipais que procediam à sua cobrança. As sisas eram, pois, a principal fonte de receita da maior parte dos municípios.

Ora, as sisas gerais foram extintas pelo Decreto de 19 de Abril de 1832, da autoria de Mousinho da Silveira, prevendo-se então que as despesas concelhias passavam a ser custeadas por fintas ou derramas a lançar pelas câmaras municipais. Instituiu-se, assim, o princípio da tributação directa como fonte fundamental das receitas camarárias. Estas medidas provocaram, a partir de 1834, enormes protestos dos órgãos municipais, que se recusaram a aplicá-las, alegando que as miseráveis condições de vida dos povos não lhes permitiam satisfazer o pagamento de impostos directos.

O estrangulamento das finanças municipais provocado pela abolição das sisas e as atitudes camarárias relativas às novas formas previstas para obtenção de receitas conduziram a situações de quase asfixia financeira de muitos concelhos e condicionaram longos debates na Câmara dos Deputados, em 1834 e 1835, uma

vez que a competência para legislar sobre tal matéria era exclusiva das Cortes. Os mecanismos das finanças municipais viriam a ser regulamentados pela Carta de Lei de 4 de Fevereiro de 1836, determinando-se que os órgãos camarários cujas receitas não fossem suficientes para fazer face aos respectivos encargos mandariam eleger em cada freguesia duas pessoas de entre os moradores que pagassem maior quantia de décima, as quais procederiam, conjuntamente com as câmaras, à análise das necessidades concelhias e adoptariam contribuições directas, indirectas ou mistas, conforme entendessem mais conveniente. Os tributos directos, caso fossem adoptados, seriam colectados na proporção da décima paga pelos contribuintes, devendo os impostos arrecadados pelas câmaras ser aplicados obrigatoriamente às despesas concelhias.

As disposições legais de 4 de Fevereiro de 1836 viriam a ser incorporadas no primeiro Código Administrativo, pelo que, até 1842, constituíram a base organizativa das finanças municipais. Em consequência da sua aplicação, o que aconteceu na maior parte dos concelhos foi que as câmaras adoptaram exclusivamente as contribuições indirectas, incidentes sobre bens de consumo, e, como não havia qualquer controlo por parte das instâncias governamentais, criaram-se situações de grande diversidade, podendo acontecer que o mesmo produto fosse comercializado a preços radicalmente diferentes em concelhos contíguos, conforme fosse mais ou menos onerado pela respectiva tributação municipal. O exagero com que algumas câmaras utilizaram a liberdade de lançamento de impostos locais provocou protestos um pouco por todo o País, e pouco tempo depois da publicação do código setembrista já se fazia sentir a necessidade de controlar as iniciativas municipais em matéria tributária.

O Código Administrativo em 1842 procurou impor alguma ordem no complexo problema das finanças municipais, procedendo, pela primeira vez, a uma regulamentação pormenorizada dos orçamentos concelhios e criando mecanismos de controlo da sua execução. De acordo com ele, os orçamentos eram compostos de duas secções: a primeira compreendia as *despesas obrigatórias* e as receitas necessárias para lhes fazer face; e a segunda tratava das *despesas facultativas* e as respectivas receitas. Estas eram, por sua vez, divididas em *ordinárias* e *extraordinárias*. As câmaras continuavam a ter autorização para o lançamento de contribuições directas e indirectas, dentro dos limites concelhios, sendo os orçamentos propostos pelos presidentes e adoptados pelas vereações, após terem sido discutidos e aprovados pelas câmaras e conselhos municipais, reunidos conjuntamente. Os orçamentos careciam, ainda, de aprovação dos conselhos de distrito, que examinavam e aprovavam igualmente as contas anuais que as câmaras eram obrigadas a enviar-lhes.

ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

– Código Administrativo de 1842 –

| | | | | |
|---|--|---|---|--|
| D E S P E S A S Fa- cultas | o b r i g a t ó r i a s | <ul style="list-style-type: none"> – Organização dos recenseamentos e dos actos eleitorais – Ordenados, expediente e serviços de secretaria – Conservação e reparação dos edifícios concelhios – Conservação e construção de caminhos e cemitérios municipais – Quotas para a sustentação dos expostos – Guarda Nacional e cadeias – Ordenados dos professores de instrução primária – Impostos das propriedades e rendimentos municipais – Quaisquer outras despesas da responsabilidade da câmara por disposição legal | <ul style="list-style-type: none"> – Rendimentos dos bens próprios – Taxas e licenças camarárias – Multas – Produto de taxas e concessão de terrenos nos cemitérios – Aluguer de terrenos municipais – Taxas de aferição de pesos e medidas – Contribuições municipais (directas ou indirectas) – Outras receitas permanentes autorizadas por lei | o r d i n á r i a s R E C E I T A S Ex- traor- dinárias |
| | Fa- cultas | Todas as outras que a câmara entender fazer | <ul style="list-style-type: none"> – Produto de alienação de bens – Donativos, doações e legados – Empréstimos devidamente autorizados – Outras receitas acidentais | |

Os orçamentos e as contas municipais eram obrigatoriamente expostos ao público durante dez dias, podendo os municípios reclamar deles para as autoridades competentes.

O conjunto de normas prescritas pelo Código Administrativo de 1842 integrava-se no espírito centralizador do mesmo e visava restringir as liberdades camarárias em matéria de lançamento desordenado de tributos locais. Procurava-se, assim, evitar que a excessiva carga tributária dos concelhos obstasse ao pagamento dos impostos gerais e constituísse um entrave ao desenvolvimento das actividades económicas.

O controlo sobre os orçamentos foi, aparentemente, reforçado pela Carta de Lei de 10 de Junho de 1843, que determinava que as contribuições municipais indirectas seriam aplicadas apenas às despesas obrigatórias para as quais tivessem sido expressamente votadas, ao mesmo tempo que as directas não poderiam exceder 1/10 da quota de décima que cada contribuinte pagava ao Estado. Estabeleciam-se igualmente multas a aplicar aos vereadores que desviassem os rendimentos camarários da aplicação a que inicialmente se destinavam, o que indicia a existência de corrupção por parte dos membros dos corpos municipais. A mesma lei determinava ainda a apresentação às Cortes de mapas especificando a natureza das contribuições municipais lançadas em todos os concelhos do país, bem como a sua efectiva aplicação, transferindo-se, assim, para o poder legislativo o controlo de todo o sistema de tributação local. Os mecanismos de controlo viriam, no entanto, a revelar-se ineficazes e as câmaras, ou não prestavam regularmente contas da sua gestão, ou iludiam as disposições legais, omitindo, ou resumindo em demasia as informações que lhes cumpria prestar.

Na segunda metade de Oitocentos assiste-se, frequentemente, a acusações recíprocas por parte das câmaras municipais e do governo central: enquanto este considera que os órgãos camarários abusam da capacidade de lançamento de tributos locais e prejudicam o Estado em virtude de impedirem os contribuintes de satisfazerem os impostos gerais, as câmaras acusam o governo de transferir para elas responsabilidades financeiras que só a ele caberia fazer face, sobrecarregando os municípios com despesas para as quais não tinham meios, como acontecia, por exemplo, com os ordenados dos professores do ensino primário.

Em virtude das dificuldades financeiras com que as debatiam os órgãos concelhios, considerava a câmara de Águeda, em 1856, que «os povos actualmente quase que não sabem se existem câmaras municipais senão pelos muitos tributos que para elas pagam, e que se somem como em sorvedouros, sem melhoramento notável na prosperidade local dos municípios»¹². E concluía a mesma câmara que, em resultado da asfixia económica em que vivia, «o governo municipal não é um governo do povo para o povo, como o era pela nossa legislação antiga; é antes uma repartição fiscal, ou de exactores de tributos; é uma instituição desnaturada e anómala, que para nada presta»¹³.

A estrutura legal dos orçamentos municipais não foi significativamente alterada na segunda metade do século XIX. O Código Administrativo de 1878 alargou o âmbito das contribuições municipais, cuja incidência pôde estender-se também a veículos e animais, podendo igualmente as câmaras estabelecer direitos sobre a caça e a pesca. Num espírito contrário, o Código de 1886 restringiu a incidência dos tributos indirectos, que passaram a poder recair apenas sobre géneros

constantes de uma pauta elaborada pelo governo, não podendo as taxas a aplicar ser superiores a 25% do preço corrente dos mesmos. O relatório deste Código justificava as normas restritivas impostas pelo «imminente risco» que corriam as finanças do Estado, ameaçadas «pela terrível concorrência dos melhoramentos com que [...] pretendiam ilustrar a sua gerência todos os corpos administrativos do Reino, desde a mais graduada junta até à mais obscura assembleia paroquial».

Tratava-se, pois, da repetição dos velhos argumentos acusatórios, retribuídos por parte das câmaras municipais, mas que não ocultavam as dificuldades financeiras com que se debatiam os municípios e que afectavam, acima de tudo, as populações dos concelhos.

3. As instituições municipais e as eleições legislativas

Além das competências inerentes ao governo dos concelhos, as instituições municipais desempenharam ainda, no período aqui abordado, as funções que a legislação eleitoral lhes foi atribuindo relativamente à organização das eleições para a Câmara dos Deputados, funções que variaram de acordo com as sucessivas normas regulamentadoras dos actos eleitorais.

Nas eleições de deputados realizadas após a Revolução Liberal de 1820 as vereações camarárias não desempenharam ainda qualquer papel relevante na sua organização. A legislação atribuiu aos magistrados a presidência das assembleias de voto, enquanto a confecção dos cadernos eleitorais foi confiada aos párocos e por eles completamente controlada. Já o Decreto de 7 de Agosto de 1826, elaborado de acordo com a Carta Constitucional e que regulou as eleições daquele ano, bem como o Decreto de 3 de Junho de 1834, segundo o qual se organizaram as eleições de deputados realizadas após a vitória liberal, determinaram a constituição de comissões de recenseamento formadas pelos párocos, por juizes ou outros oficiais civis, e por outros elementos designados pelos anteriores, atribuindo às câmaras municipais a decisão sobre as reclamações apresentadas pelas pessoas lesadas relativamente aos trabalhos daquelas comissões. Aos órgãos camarários foi também atribuída competência para a designação das assembleias eleitorais dos respectivos concelhos.

A legislação eleitoral do período setembrista conferiu às câmaras municipais competência para a delimitação do âmbito das assembleias eleitorais concelhias e atribuiu a presidência das mesmas aos presidentes das câmaras e, nos casos em que o número de assembleias fosse elevado, também aos vereadores ou seus delegados. A designação das igrejas em que funcionavam as assembleias era

igualmente da competência das câmaras, que possuíam os cadernos eleitorais de todo o concelho e conservavam a capacidade de decisão, em segunda instância, das reclamações relativas às operações de recenseamento. Nos concelhos que eram cabeças de círculos eleitorais eram igualmente os presidentes das respectivas câmaras que presidiam às assembleias de apuramento de voto.

Os poderes camarários relativos às eleições legislativas foram reforçados pela Lei de 27 de Outubro de 1840, que confiou às câmaras municipais a responsabilidade de elaboração do recenseamento eleitoral. Em Lisboa e Porto havia comissões especiais para o efeito que eram, no entanto, presididas por vereadores. Os próprios administradores de concelho passam a assistir ao recenseamento com voto consultivo, prestando aos recenseadores os esclarecimentos pedidos sobre a situação dos cidadãos a recensear, enquanto os regedores de paróquia funcionam como informadores no que concerne à identidade e domicílio dos recenseados.

Estas disposições, confirmadas pelo Decreto de 5 de Março de 1842, que regulou as eleições do período cabralista, tiveram efeitos perniciosos na vida política nacional. Com efeito, sendo o voto de natureza censitária e não sendo obrigatório o recenseamento dos cidadãos, a liberdade de acção das câmaras municipais nesta matéria conduziu à instalação da fraude eleitoral, a qual começava exactamente na falsificação dos recenseamentos, uma vez que, apesar de ninguém ser obrigado a recensear-se, o cidadão só adquiria a qualidade de eleitor desde que se inscrevesse nos cadernos eleitorais. Assentando a capacidade de voto, antes de mais, no rendimento dos cidadãos, era fácil inscrever nos cadernos indivíduos que não satisfaziam os requisitos mínimos, ou excluir deles quem os satisfazia mas que, por não ser de determinada «cor» política, não interessava que viesse a exercer o direito de voto. O período cabralista ficou, aliás, célebre na nossa história política pelos constantes atropelos à lei cometidos em matéria eleitoral, com a colaboração, ou a conivência, das câmaras municipais. Antes das eleições, o governo chegava a dissolver câmaras nas quais não tinha confiança e a fazê-las substituir por outras que garantissem fidelidade ao ministério na manipulação dos processos eleitorais¹⁴.

Para obviar a tais escândalos, a legislação eleitoral posterior ao movimento da Regeneração retirou aos órgãos camarários a capacidade de confecção dos recenseamentos. O Decreto de 30 de Setembro de 1852 que, de acordo com o Acto Adicional do mesmo ano, regulamentou as primeiras eleições directas, determinou a formação, em cada concelho (ou bairro, nos casos de Lisboa e Porto), de comissões de recenseamento constituídas por sete membros e eleitas pelos quarenta maiores contribuintes, às quais eram confiadas todas as tarefas de recenseamento eleitoral, bem como a presidência das assembleias de voto.

Os administradores de concelho e os regedores de paróquia continuam a colaborar com as comissões no fornecimento de elementos relativos à capacidade eleitoral dos cidadãos, cabendo aos regedores papel importante na identificação dos votantes em cada assembleia eleitoral.

Estas disposições, que estiveram em vigor durante quase toda a segunda metade de Oitocentos, foram alteradas quando se iniciou a decadência do regime monárquico e o poder instituído sentiu necessidade de apertar o controlo sobre as eleições de deputados. Assim, o Decreto eleitoral de 28 de Março de 1895 estabeleceu comissões de recenseamento de apenas três membros, sendo um deles nomeado pela câmara municipal, e atribuiu aos secretários das câmaras a função de secretariar as referidas comissões, sendo coadjuvados por funcionários seus subordinados. Por sua vez, a Lei eleitoral de 28 de Julho de 1899 acabou com os pruridos referentes ao recenseamento, atribuindo-o exclusivamente aos secretários das câmaras, auxiliados por pessoal das respectivas secretarias. Reforçavam-se, assim, as condições para a prática de toda a espécie de ilegalidades nos processos de recenseamento que inquinavam, à partida, o edifício político nacional.

Apesar das medidas tomadas relativamente aos actos eleitorais, o que caracterizou a vida política ao longo da segunda metade do século XIX foram as práticas fraudulentas que, aliadas ao caciquismo, começavam no recenseamento e estendiam-se até às urnas, passando pela intimidação dos eleitores, pela compra de votos e, muitas vezes, pela violência exercida durante as próprias eleições. E a verdade é que as câmaras municipais não conseguiram libertar-se de acusações que as colocavam quase sempre no centro de tais processos de manipulação dos mecanismos eleitorais.

4. Conclusão

Enquanto órgãos integrantes do aparelho de Estado, as instituições municipais conheceram, ao longo da Monarquia Constitucional, uma evolução que não podia afastar-se da que caracterizou o conjunto das estruturas políticas através das quais se consumou o exercício do Poder por parte das classes e grupos dominantes na sociedade portuguesa. Existindo uma estreita relação entre sistemas políticos e sistemas administrativos, a edificação do Estado liberal, que se arrastou por quase toda a primeira metade do século XIX, não pôde deixar de reflectir-se ao nível das estruturas periféricas do Poder, daí que as constantes mutações operadas na organização e funcionamento das instituições concelhias só adquiram significado à luz da instabilidade que caracterizou a vida política desse período. A pacificação

política e social operada após a Regeneração traduziu-se, inevitavelmente, na regularização do funcionamento dos corpos camarários, cuja composição não se terá afastado muito dos padrões sociais dominantes a outros níveis, isto é, os padrões burgueses que definitivamente marcaram as instâncias do Poder na segunda metade de Oitocentos.

No que concerne a problemas financeiros, não se compreenderia que num país constantemente endividado, com as contas do Estado permanentemente deficitárias, as instituições concelhias pudessem viver desafogadamente. As dificuldades financeiras das câmaras municipais mais não foram do que a reprodução, a uma escala diferente, da situação geral em que o País viveu durante o Liberalismo monárquico. Um desenvolvimento económico lento e uma estrutura tributária geral que sobrecarregava as camadas mais baixas da população não podia ter reflexos locais diferentes, da mesma forma que as características sociais das vereações não permitiram alterar significativamente as estruturas tributárias concelhias. A preferência quase exclusiva por impostos locais indirectos, suportados igualmente por pobres e abastados, revela as matrizes classistas dos órgãos camarários, isto é, a dominância burguesa dos mesmos. Assim se compreende que as vereações se tenham recusado sistematicamente a adoptar a tributação directa que, sendo proporcional à riqueza de cada um, afectaria essencialmente os proprietários, ou seja, os grupos representados nas instituições municipais. Ao insistirem sistematicamente nos impostos indirectos, as vereações libertaram os grupos possidentes de suportarem as despesas dos concelhos e transferiram para as camadas de menores recursos o peso das dificuldades económicas e financeiras com que os mesmos se debatiam.

A acção política das câmaras municipais e a sua actuação relativamente às eleições são igualmente parte integrante de um sistema político que se caracterizou por práticas fraudulentas e corruptas, traduzidas, ao nível central, nos mecanismos do rotativismo e, localmente, na formação de elites concelhias que, através das câmaras municipais, asseguraram o exercício do Poder e dominaram politicamente os respectivos concelhos.

NOTAS

¹ Cf. *Ordenações Filipinas*, Livro I, Tit. 66.

² *Ordenações Filipinas*, Livro I, Tit. 66.

³ Para uma visão global das estruturas políticas concelhias no período anterior ao que aqui abordamos veja-se António Manuel Hespanha, *História das Instituições – Épocas medieval e moderna*, Coimbra, Almedina, 1982.

⁴ Os corregedores exerciam as suas funções nas comarcas, circunscrições administrativas e judiciais básicas durante o Antigo Regime, e detinham vastas atribuições de carácter judicial, administrativo, fiscal e policial. Estes magistrados régios julgavam em segunda instância os processos que lhes chegavam por apelo dos juízes de fora e juízes ordinários, superintendiam as actividades dos juízes locais, e, nas deslocações anuais que eram obrigados a realizar pela área da sua jurisdição, fiscalizavam as actividades das câmaras municipais e presidiam às eleições dos vereadores, juízes e oficiais camarários, realizadas trienalmente em todos os concelhos.

⁵ Cf. Maria Helena C. Coelho e J. Romero Magalhães, *O Poder Concelhio: Das Origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, C.E.F.A., 1986.

⁶ Os problemas levantados pelo primeiro sistema administrativo liberal foram por nós estudados no trabalho: *A Reforma Administrativa de Mousinho da Silveira – Aplicação e Resultados*, Lisboa, 1986 (polic.), para o qual remetemos o leitor interessado.

⁷ Cf. Marcelo Caetano, *A Codificação Administrativa em Portugal – Um Século de Experiência: 1836-1935*, Lisboa, 1935.

⁸ Este Código Administrativo, o primeiro do Liberalismo português, baseou-se fundamentalmente no Decreto de 18 de Julho de 1835, regulamentador do sistema administrativo que substituiu o de Mousinho da Silveira.

⁹ Cf. Relatório do Ministro do Reino apresentado às Cortes em 26 de Maio de 1839, *Diário da Câmara dos Deputados*, 1839, vol. I, pp. 408-416.

¹⁰ Relatório do Código Administrativo de 1886.

¹¹ Artigo 66.^o da Carta Constitucional de 1826.

¹² Representação da Câmara Municipal de Águeda, enviada à Câmara dos Deputados em 28-2-1856, Arquivo Histórico-Parlamentar, Secção I/II, cx. 296, doc. 294.

¹³ *Idem*, *ib.*

¹⁴ Cf. a título de exemplo, Manuel L. M. Gavião, *Breves Considerações históricas e críticas sobre as eleições da Província do Minho no ano de 1845*, Lisboa, 1845.