

FERNANDO TAVEIRA DA FONSECA
Coordenação

O poder local em tempo de Globalização

uma história
e um futuro

Coimbra • Imprensa da Universidade

C E F A

Centro de Estudos e Formação Avançada

(Página deixada propositadamente em branco)

15.50€

FERNANDO TAVEIRA DA FONSECA
Coordenação

O poder local em tempo de Globalização

uma história
e um futuro



Coimbra • Imprensa da Universidade

C E F A

centro de estudos e formação autárquica

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA
António Barros

PAGINAÇÃO
António Resende
[Universidade de Coimbra]

EXECUÇÃO GRÁFICA
G.C. - Gráfica de Coimbra, Lda.
Palheira • Assafarge - Apart. 3068
3001-453 Coimbra Codex

ISBN
972-8704-32-1 (IUC)
972-8809-11-5 (CEFA)

ISBN DIGITAL
978-989-26-0439-8

DOI
[HTTP://DX.DOI.ORG/10.14195/978-989-26-0439-8](http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0439-8)

DEPÓSITO LEGAL
229953/05

ÍNDICE

Nota de Abertura	5
Discurso do Presidente da República por ocasião da Sessão de Abertura do Colóquio «Poder Local em tempo de globalização: uma história e um futuro»	7
ANTÓNIO OLIVEIRA A república e as repúblicas	13
MARIA HELENA DA CRUZ COELHO No palco e nos bastidores do Poder Local	49
FRANCISCO RIBEIRO DA SILVA Escalas do poder local: das cidades aos campos	75
MAFALDA SOARES DA CUNHA Poderes Locais nas áreas senhoriais (séculos XVI-1640)	97
JOÃO MARINHO DOS SANTOS O(s) Poder(es) nas «Ilhas» (Sécs. XV e XVI)	113
JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES Os primórdios de uma «vida segura e conversável» no Brasil	123
ANTÓNIO MANUEL HESPAÑA Pequenas repúblicas, grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo	133
FERNANDO DE SOUSA O Poder Local nos finais do Antigo Regime	149
FERNANDO CATROGA Geografia Política. A querela da divisão provincial na I República e no Estado Novo	171
SOLEDAD GARCIA Associacionismo e poder local: os novos desafios da cidadania activa	243
HENRY TEUNE O futuro da localidade numa era global	265
ANTÓNIO ALMEIDA SANTOS O Poder Local em tempo de globalização: uma história e um futuro?	281

(Página deixada propositadamente em branco)

NOTA DE ABERTURA

Com este projecto editorial, unem-se, pela primeira vez, os esforços de duas entidades, a Imprensa da Universidade de Coimbra e o Centro de Estudos e Formação Autárquica, na publicação de um livro que, por um lado, é obra de alguns destacados investigadores universitários e, por outro, aflora uma temática de muito interesse para todos os que desejam progredir no conhecimento da Administração Local e dos problemas e oportunidades com que ela está hoje confrontada. Por este motivo, as duas instituições têm o maior gosto em dar à estampa «O Poder Local em Tempo de Globalização: Uma História e Um Futuro».

Por vezes, algumas palavras, de tão usadas e abusadas, parecem perder a sua força e sentido, assumindo-se como chavão monótono e cansativo. Não é difícil encontrar exemplos de termos que padecem desse mal e poderíamos, decerto, incluir, nesse lote de expressões da esfera do económico, termos como «competitividade», «produtividade» e, claro, «globalização»! Ora a inflação hodierna destes vocábulos comporta riscos, de que poderíamos destacar dois: por vezes, deparamo-nos com situações em que se procura disfarçar a falta de ideias e de argumentos discutíveis através do refúgio atrás de um arrazoado «politicamente correcto» e abundante nessas palavras; outras vezes, somos tentados a não dar a devida atenção a textos verdadeiramente significantes e potenciadores de saudável discussão de ideias quando estes utilizam, ainda que acertadamente, tal terminologia. Vem isto a propósito da obra que agora se publica, na qual a originalidade e profundidade histórica com que é tratada a relação entre o «local» (e os «poderes locais») e o «global» constitui, no juízo dos promotores da edição e na senda do impulso original dos organizadores do colóquio que lhe deu origem, um bom exemplo de como é possível ir para além de um discurso simplista, vago e padronizado sobre fenómenos que hoje invadem as preocupações de todas as pessoas de todas as partes do mundo, fascinadas por esta cada vez maior possibilidade de tocar o globo sem deixar de estar e de viver algures. O conjunto de reflexões aqui publicadas consistirá, estamos disso certos, um excelente referencial para o aprofundamento destas questões.

Coimbra, 2 de Junho de 2005

Fernando Regateiro
João Paulo Barbosa de Melo

(Página deixada propositadamente em branco)

DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA
POR OCASIÃO DA SESSÃO DE ABERTURA DO COLÓQUIO
«PODER LOCAL EM TEMPO DE GLOBALIZAÇÃO:
UMA HISTÓRIA E UM FUTURO»

Grato pelo vosso convite, quero em primeiro lugar manifestar a honra e satisfação com que participo, uma vez mais, nas actividades da Universidade de Coimbra. Estamos perante uma iniciativa do Instituto de História Económica e Social da Faculdade de Letras que, além da pertinência académica do tema — poder local e globalização — se propõe contribuir para uma reflexão indispensável a todos os que se interessam pelas dinâmicas territoriais e institucionais, a sua história, modelos e perspectivas de evolução. É o meu caso, como se sabe.

Há pouco mais de um mês, estive aqui nesta Universidade, a convite do Instituto de Direito Penal e Europeu da Faculdade de Direito, participando nos trabalhos de um Curso de Pós-Graduação. Abordei então o tema do desafio europeu para o nosso país.

Pois bem, ao abrigo da liberdade académica, marco da Universidade, em geral, e desta, em particular, quero também hoje partilhar convosco algumas ideias e preocupações que a questão do poder local em contexto global me suscitam.

A minha intervenção toma o município e as políticas municipais como objecto de análise. A transposição do local para o municipal, na relação local/global, não é automática, e essa dificuldade constitui exactamente o meu primeiro tópico de abordagem. Num segundo ponto, analisarei os impasses das políticas municipais disponíveis para responderem adequadamente às exigências da globalização. Finalmente, enunciarei algumas das direcções em que será, no meu entender, necessário caminhar.

Quanto ao primeiro tópico: o municipal em face do global

Pode perguntar-se se o confronto destas duas escalas territoriais faz sentido, dado o abismo imenso que as separa, em matéria tanto de recursos como de capacidades.

Acresce que, no caso português, esse abismo é acentuado pela persistência de uma forte desigualdade de poderes entre o Estado central e os municípios, o que

fragiliza ainda mais a margem de manobra destes últimos. Mesmo à escala estritamente local, muitas competências estratégicas pertencem a decisões directamente dependentes do Estado central e dos seus diversos organismos, não existindo qualquer tipo de organização político-administrativa intermédia, de nível regional ou supra-municipal, que dê maior coerência local aos investimentos sectoriais do Estado.

Registou-se no nosso país um bloqueio no processo de descentralização, que só em parte pode ser considerado um ónus da não criação de regiões. Efectivamente, outras soluções de concertação entre competências e recursos municipais possíveis não têm sido estimuladas, e nalguns casos, têm sido até desincentivadas.

Esta situação é particularmente gravosa — permitam-me que o sublinhe, com a autoridade de quem insistentemente a tem vindo a apontar desde há muito. O efeito da globalização representa riscos e oportunidades, para um pequeno Estado como o nosso, integrado todavia num espaço europeu alargado.

Ora uma das formas de evitar tais riscos (e aproveitar oportunidades) consiste precisamente em produzir internamente condições favoráveis para que pequenos conjuntos sócio-territoriais sejam capazes de gerir capazmente as estratégias ditas «glocais», ou seja estratégias de valorização do local no quadro global.

De facto, admite-se cada vez mais que, face ao efeito normalizador do processo de globalização, as pequenas diferenças locais adquirem uma nova importância, desde que atentas a novas oportunidades que podem amplificar potencialidades e vantagens competitivas.

Mas, para tal, é indispensável repensar e modificar o modelo institucional do municipalismo português, bem como da respectiva coordenação intermunicipal, em conjugação com a matriz das dinâmicas territoriais que a modernização e a globalização geram e exigem.

Quanto ao segundo tópico: uma agenda de debate sobre a reforma do modelo municipal.

8

A escala pertinente para construir e gerir respostas positivas aos desafios da globalização (ou evitar ameaças daí decorrentes) exigirá concertação bastante mais do que a simples soma descoordenada e errática dos municípios e das ligações institucionais de base estritamente municipal.

A resposta municipal aos desafios globais resulta, assim, de uma equação de várias incógnitas cuja resolução passa por uma profunda revisão do enorme fosso entre os níveis do Estado Local e Central.

Os municípios são territórios-sociedades, em geral demasiado frágeis e com um recorte administrativo (mesmo contando com as poucas experiências positivas ao nível das Associações de Municípios e Juntas Metropolitanas) que só ocasionalmente

se articula com a coerência e a dinâmica sócio-territorial das cidades, das conurbações (de raiz metropolitana ou não) e das unidades regionais.

A construção de condições competitivas (mais ambiciosas quando a fasquia se eleva ao nível global) exige pois estruturas de regulação complexas capazes de articular diferentes escalas de administração e realidades sócio-territoriais e de combinar distintas legitimidades. Exige também a definição de estratégias e projectos claramente delimitados e suportados por estruturas de concertação baseadas em consensos amplos e capacidades operacionais.

Importaria proceder a um estudo de avaliação e de difusão de «boas práticas», onde se tenham verificado experiências deste tipo e onde os municípios (isolados ou associados) tenham encontrado modelos organizacionais de arquitectura variável, por projectos, adaptados à contratualização Estado Local/Estado Central/actores privados e associativos. Desse estudo poderiam resultar indicações preciosas para uma redefinição dos modelos de concertação entre municípios e entre estes e o Estado.

Os desafios da competitividade, qualquer que seja a escala, exigem uma forte renovação das políticas municipais até hoje caracterizadas, grosso modo por:

- se centrarem demasiado no âmbito municipal (apesar dos bons exemplos de associativismo como no Vale do Ave, mas, ao contrário, no quase bloqueamento das Juntas Metropolitanas);
- apresentarem um fraco e avulso investimento na qualidade urbanística (em detrimento, compreensível, das prioridades ao saneamento e aos equipamentos colectivos; mas em detrimento, também, do volume de construção com os impactes conhecidos sobre a estrutura das finanças locais);
- terem dificuldade em dar continuidade a políticas de médio-longo prazo (por escassez de recursos próprios, entre outras razões) e, ao contrário, estarem dependentes da variabilidade dos programas e financiamentos dos QCAs, do Estado Central ou dos Programas Regionais;
- terem um défice de cultura de planeamento estratégico, e, ao contrário, estarem demasiado «dependentes da dependência», nas suas mais diversas formas. A possibilidade de construir políticas «de baixo para cima», racionalizando recursos e administrando a sua necessária escassez, pode encontrar aqui um sério obstáculo;
- acumularem um desequilíbrio crescente entre competências, recursos financeiros e, sobretudo, falta de tecnoestruturas preparadas para gerir os novos desafios (política de atracção do investimento, gestão dos equipamentos públicos locais, ambiente, política de juventude e outras políticas sociais);

Essa renovação de políticas também não pode ser a mera transposição dos exemplos internacionais de grande impacte mediático (como Bilbao, Barcelona, por exemplo), ou de alguns temas em voga (museus, parques de ciência e tecnologia, parques temáticos, organização de eventos) só realizáveis com volumes de financiamento excepcionais e intransferíveis para a maior parte do nosso universo municipal.

Chegado a este ponto, creio ter deixado claro em que sentido julgo indispensável uma reforma do modelo municipal para responder aos novos problemas do local face ao global.

Os argumentos que adiantei não ignoram no entanto que as especificidades do território nacional devem ser identificadas e ponderadas, todas elas, quando se trata de reposicionar o papel dos municípios perante as questões da globalização.

De facto, deparamo-nos com diferentes situações. Por exemplo:

- conurbações metropolitanas (com maiores possibilidades de participarem em subsistemas internacionais);
- conurbações não metropolitanas com elevado potencial produtivo fortemente internacionalizado (Ave, Sousa, Vouga, Leiria-Marinha Grande, Médio Tejo, etc.) onde os desafios são os da modernização/valorização do tecido produtivo, dos empresários, da formação profissional, das infra-estruturas e serviços de apoio à actividade económica;
- áreas de forte potencial turístico (as tradicionais, como o Algarve ou a Madeira, e as emergentes, como o Douro Vinhateiro ou os Açores);
- regiões em perda, demograficamente rarefeitas e envelhecidas com uma economia rural em crise ou em completa desagregação (onde é preciso «reinventar» recursos assentes no património cultural e natural, enraizar empreendedores, tirar partido das qualidades ambientais).

Finalmente, é preciso distinguir políticas «passivas» e «activas». Nas passivas, i.e., menos reactivas, valem as acções qualitativas incidindo na qualidade dos territórios (ambiente, património, ordenamento) e, sobretudo, na abertura de possibilidades às pessoas (acesso aos bens e serviços públicos, à informação, à escola, às tecnologias, redes e nós de circulação da informação). São políticas de médio-longo prazo, essenciais para assegurar a sustentabilidade das dinâmicas territoriais.

Nas «activas» convém ter bem claras as possibilidades e os recursos, a selectividade dos projectos (para concentrar recursos), a formação de ligações efectivamente operacionais e mais assentes nas suas convicções e capacidades do que num qualquer assistencialismo.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

As questões territoriais, do dinamismo e competitividade territorial, tomaram uma dimensão crescente nas preocupações dos responsáveis políticos. Compreende-se que assim seja. Se não são questões novas, são pelo menos questões antigas que assumem hoje novas configurações e determinantes.

Para compreendermos melhor os novos problemas, tem sido fundamental o papel das Ciências Sociais. Graças à informação e ao conhecimento que nas últimas décadas foi produzido pelas mais diversas equipas de investigadores que se ocupam do território, dispomos hoje de novas condições para definir objectivos e traçar estratégias de intervenção.

Por tudo isso, quero saudar a realização deste Colóquio. Obrigado pelo vosso contributo. Bom trabalho

(Página deixada propositadamente em branco)

António de Oliveira

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

A REPÚBLICA E AS REPÚBLICAS

1. A intenção de pugnar por «menos Estado» está no sentir geral de uma certa corrente da evolução política. O Estado de hoje é já, como se exprimiu Adriano Moreira, um «Estado exíguo», uma vez perdida a violência única, nervo da existência do estado soberano oitocentista, em declínio desde a última guerra mundial.⁽¹⁾ O Estado nacional no âmbito da União Europeia, ou simplesmente integrado no fenómeno da globalização, é forçosamente um Estado de soberania diminuída, um «Estado exíguo».

Exíguo pode significar diminuto, estreito, fraco, adjectivo que se pode ainda aplicar ao Estado no século XVII, embora já a caminho do Leviatã,⁽²⁾ mas ainda muito longe do reforço para que se encaminha depois das barricadas de certas ruas de Paris em 1848. Estado do século XVII, ou configuração política assim subentendida, onde em Portugal e outros países a soberania era limitada pelos privilégios, usos e costumes locais, embora estes participassem solidariamente com o poder régio na gestão do bem comum.⁽³⁾

Sentimento repúblico que, de modo geral, pulsa, com mais visível solidariedade e apego nas comunidades e nas repúblicas, matriz da democracia directa entre nós, através da gestão dos chamados vizinhos.

Alguns sociólogos e cientistas políticos têm bem teorizado este prospecto como uma das alternativas de hoje, levando à enunciação do estabelecimento de um novo contrato social nos «quadros da reinvenção da solidariedade e da participação nas coisas públicas», como se concluía num dos múltiplos encontros ultimamente realizados sobre o modo de encarar o novo Estado.⁽⁴⁾

13

⁽¹⁾ Adriano Moreira, *Teoria do Estado exíguo*, in «A reforma do Estado em Portugal. Problemas e perspectivas». Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política. Lisboa: Bizâncio, 2001, p. 12-17.

⁽²⁾ Para Portugal, António Manuel Hespanha, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994.

⁽³⁾ António de Oliveira, *Movimentos sociais e poder político em Portugal no século XVI* Coimbra: Instituto de História Económica e Social, 2002, p. 116.

⁽⁴⁾ Seminário sobre «A Reforma do Estado», levado a efeito em 1998 em Brasília. As comunicações apresentadas a este seminário encontram-se publicadas no volume de Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lurdes Sola, coords., *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: ENAP, 1999.

Ao lado do esforço de racionalizar em conjunto sistémico o que está a acontecer, na linha da vocação teórica da geração actual,⁽⁵⁾ torna-se necessário dirigir também a imaginação e a razão para a teorização e aplicação de alternativas sociais compatíveis.⁽⁶⁾

Os projectos de vida e do mundo, as concepções de um estado de bem-estar social, não podem deixar de ser dirigidos para todos os que povoam o mundo, que se quer que permaneça exactamente como mundo, como cosmos, limpo de injustiças e não imundo. Com alternativas ao modelo vigente ou através da correcção das distorções actuais, para o que se torna necessário recorrer ao sonho, à imaginação, sem a qual os homens não sabem viver, criando novas utopias, de que a actual sociedade aberta, mas efectivamente muito fechada, é apenas uma delas,⁽⁷⁾ embora não seja propriamente uma utopia o entendimento entre os cidadãos do universo.⁽⁸⁾ As utopias, que são de lado nenhum, porque pretendem ser em todos os lugares, são também de aqui e agora, como construções do espírito em busca do desejável em situação de distópico desconforto político e social.⁽⁹⁾

Para novas teorias, para novas especulações político-sociais, têm contribuído recentemente muitos autores, quer quanto às formas globais hegemónicas, quer quanto às alternativas e aos modos anti-globais.

⁽⁵⁾ De que tem dado bom exemplo o Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

⁽⁶⁾ Boaventura de Sousa Santos, org., *Globalização. Fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, 2001. Um dos volumes do projecto «A sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização», do referido Centro de Estudos Sociais.

⁽⁷⁾ Uma outra, reflectida no título de Dominique Wolton, *La dernière utopie: naissance de l'Europe démocratique avec documents et glossaire*. Paris: Flammarion, 1993.

⁽⁸⁾ Expressão de Dahrendorf, citada por Simon Zadek, *An economics of utopia, democratising scarcity*. Aldelshot: Avebury, 1993, p. 29.

⁽⁹⁾ Recentes abordagens sobre sentidos de utopia, em contextos diferentes, com bibliografia: Simon Zadek, *An economics of utopia...*, p. 95 s.; Denis Veiras, *L'histoire des Sévarambes*. Édition critique par Aubrey Rosemberg. Paris: Honoré Champion Éditeur, 2001 (primeira edição francesa, 1676); José Eduardo Franco, *Teologia e utopia em António Vieira*, «Lusitania Sacra», 2.ª Série, 11, 1999, p. 155 s.; para as fases da evolução da «utopia» de Vieira, António Lopes, *Vieira, o encoberto: 74 anos de evolução da sua utopia*. Cascais: Principia, 1999; António Quadros, *Poesia e filosofia do mito sebastianista*. Porto: Guimarães Editores, 2001, 2.ª ed.; a 1.ª data de 1982-1983; K. David Jackson, *A marcha dos paraísos: poesia e historiografia*, in «Da visão do paraíso à construção do Brasil». Actas do II Curso de Verão da Ericeira, Ericeira, Mar de Letras, 2001, p. 177-197. Como se sabe, a primeira tradução espanhola da Utopia de Moro (1516) é de 1637. (F. L. Estrada, *La primera versión española de la Utopía de Moro, por Jerónimo Antonio de Medinilla (Córdoba, 1637)*, in «Collect studies in honour of Américo Castro eighteenth year». Ed. M. P. Hamik. The Richard of Kronstein Foundation for the Promotion of Jewish and Cognate Studies. Oxford: Lincombe Lodge Research Library, 1965, p. 291-309). Para o mundo da América do Sul, Jacques Lafaye, *Mesías, cruzadas, utopias. El judeo-cristianismo en las sociedades ibéricas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, ed. em língua espanhola. Em 1990 foi editado por Jean-Pierre Étienne, coord., *Las utopias en el mundo hispánico: actas del Coloquio celebrado en la Casa de Velásquez* [1998]. Madrid: Casa de Velásquez: Editorial de la Universidad Complutense, 1990.

Não pretendo, de momento, calcorrear esse caminho teórico, que não é o meu, neste lugar. Queria apenas chamar a atenção para alguns aspectos da gestão das coisas públicas com sentido de bem comum, nomeadamente das locais na Idade Moderna e, sobretudo, no século XVII. Procurarei acentuar os conhecidos novos modos de encarar o poder local, a partir das novas maneiras de conceber o poder do Estado, e a importância que detinham ainda a nível local o chamado concelho (aberto, alargado) e as práticas democráticas. Caminho conhecido, não pretendendo mais, neste momento, que voltar a chamar de novo a atenção para um passado sustentador de acções participativas na cidadania de hoje e do futuro. Um itinerário para viajar pelas repúblicas da república. Não direi, com Marcel Proust (1871-1922), à procura do tempo perdido, porque não busco o silêncio das reminiscências, nem procurarei o mundo que perdemos de Peter Laslett (1915-2001).⁽¹⁰⁾ Nada na história se perde, dado que da memória se ressuscita sempre o que nos importa, o que é pertinente para a geração que evoca.

Uma das evocações a que vou proceder é a de um tempo em que se julga ter havido um poder paternalista, onde as relações de amor e de entreatada aqueciam as vidas, ao contrário do gélido individualismo de hoje, de que os movimentos comunais são uma defesa.⁽¹¹⁾ A busca dos indícios dos concelhos abertos na Idade Moderna pretende, precisamente, procurar o encontro através da participação, lembrando, ao mesmo tempo, a necessidade de edificar um novo paradigma das reformas do Estado, da Sociedade e da Economia. Reformas que têm de ser simultâneas e integradas, não esquecendo que os indivíduos são pessoas.⁽¹²⁾ Integração cujos modelos cabem aos especialistas de hoje, sem que faltem, para a Idade Moderna, obras capitais sobre a sua história económica, embora partindo de modelos diferentes.

⁽¹⁰⁾ Peter Laslett, *O mundo que nós perdemos*. Trad. Alexandre Pinheiro Torres e Hermes Serrão. Lisboa: Edições Cosmos, 1975.

⁽¹¹⁾ Para as questões de família na Idade Moderna, hoje muito em voga, um exemplo em André Burguière, *L'État monarchique et la famille (XVI^e-XVIII^e siècle)*, «Annales, Histoire, Sciences Sociales», 2001, n.º 2, p. 313-335. Este número contém outras contribuições. Para Portugal, Pedro Almeida Cardim, *O poder dos afectos: ordem amorosa e dinâmica política no Portugal do Antigo Regime*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2000, diss. de doutoramento, polic.

⁽¹²⁾ Claus Offe, *A actual transição da História e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*, in Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lurdes Sola, coords., «Sociedade e Estado em Transformação»..., p. 119-145. Para Portugal, por exemplo: *A reforma do Estado em Portugal. Problemas e perspectivas*. Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política. Lisboa: Bizâncio, 2001; António Barreto e outros, *Globalização. desenvolvimento e equidade*. Lisboa: Dom Quixote, 2001; Nuno Severiano Teixeira, José Cervaens Rodrigues, e Isabel Ferreira Nunes, coords., *O interesse nacional e a globalização*. Lisboa: Edições Cosmos / Instituto de Defesa Nacional, 2000.

Uma dessas obras, que diz respeito aos séculos XVI e XVII deve-se a Bartolomé Clavero e baseia-se sobre o dar recíproco da antropologia católica.⁽¹³⁾ Também em Portugal os notários registavam nas suas notas contratos de dinheiro emprestado de «amor e graça», de que há múltiplos exemplos nos arquivos desta e outras cidades. Entre os textos dos notários e as normas dos teólogos de Clavero iriam certamente muitas diferenças, porque o homem desde cedo aprendeu a iludir a norma, e não apenas a da usura. O que se reprime, pela contenção social e pela introjecção individual dos limites, não se extirpa, fica lá, onde se encontra desde que surgiu a natureza humana.⁽¹⁴⁾ Mas como «a civilização é feita pela transmissão de repressões e de ideais»,⁽¹⁵⁾ existem também entre os homens, certamente, sentimentos de comunidade e de república. Civilização onde as repúblicas da república têm um lugar natural e primordial, espaços individualizantes onde o cidadão pode participar empenhadamente, associando-se na construção do seu próprio futuro.

Torna-se necessário assumir com paixão — e da paixão, dos afectos, muito depende a ordem social —, o sentimento da república, isto é, a participação solidária com o Estado no governo do bem comum e na aplicação dos recursos públicos, o que constitui, afinal, a cidadania.⁽¹⁶⁾ A experiência quotidiana mostra bem os benefícios comuns da expressão diferenciada de soluções e da benéfica capacidade de vigilância activa. Mas a república não é apenas poder municipal, é também a cidade viva, a participação em todas as suas manifestações. Participação com profundas raízes históricas, levada a efeito, na Idade Moderna, num contexto também de globalização, concitadora, já ela, de críticas profundas no seu tempo.

2. A História teve sempre uma tendência genealógica, genética, dado que acompanha a humanidade. Não são, porém, as etapas globalizadoras que o homem foi realizando ou tentando até chegar à presente, que me interessam ou que nos interessam, se bem que não possam estar ausentes, porque, efectivamente, algumas

⁽¹³⁾ A economia política não pode deixar de incluir a solidariedade e «inscrever no coração dos mecanismos económicos as redes sociais e as relações de poder em que estão inscritos os seus autores», como se acaba de sublinhar na apreciação crítica de obras marcantes da história económica da Idade Moderna (Jacques Poloni-Simard, num texto que precede a apreciação crítica feita por Zacarias Moutoukian publicada em *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 6, 2001, p. 1 109); Bartolomé Clavero, *Antidora. Antropologia católica de la economia moderna*. Milão: Giuffrè Editore, 1991; (ed. francesa, 1996); Jean-Yves Grenier, *L'économie d'Ancien Régime. Un monde de l'échange et de l'incertitude*. Paris: Albin Michel, 1996.

⁽¹⁴⁾ G. Schmit, *Crises dans la crise: entre souffrances au quotidien et malaise dans la civilisation, quels liens*, «Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence», vol. 40, n.º 8, p. 483-491.

⁽¹⁵⁾ G. Smith, *Crises dans la crise...*, p. 486.

⁽¹⁶⁾ David Held, *Democracy and the global order. From the Modern State to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 7.

foram criadas e outras, pelo menos sonhadas, fazendo parte, embora de modo diferente, da república e das repúblicas.

Da globalização da primeira fase da Idade Moderna, teve Portugal críticos profundos, como bem se sabe. Relembre-se uma dessas percepções da mudança, por exemplo, através do olhar que Sá de Miranda (1481-1558) lançou sobre a sociedade a partir do refúgio da Quinta da Tapada, de onde, com os bons olhos da alma, via correr pardaus por Cabeceiras de Basto, ou pelo menos a representação e a transformação operada pela nova riqueza da Índia num lugar do interior do país. A teórica era volvida para os que se mudavam para Lisboa, de onde ele próprio se havia retirado, como o senhor de Basto que partia «com a casa toda», naquele sentido de medrança à sombra de el-rei e dos novos fumos que ufanavam a capital, chegada pouco antes à Índia.⁽¹⁷⁾

Cidade transformada, cujas imagens e sons António Ferreira (1528-1569) captava, dorido, ao sentir que em primeiro lugar sobressaía o ouro, novo Deus de povo idólatra que tinha por ordem, regra e meio de nada dar a quem nada tinha. Premissa cuja conclusão levava a perguntar, admirado: «Logo, a quem muito tem, mais se dará?».

Regra angustiosa, dorida interrogação de sabida resposta de um dos primeiros poemas lusitanos contra a globalização do século XVI. Mundialização⁽¹⁸⁾ que no século seguinte assume outras visões, procurando-se alargar a cristandade e não o Estado, como sonhavam os escritores devotos.

A história eclesiástica era ainda então uma história universal,⁽¹⁹⁾ embora em Portugal, por exemplo, comecem a surgir as histórias pátrias a partir da união a Castela,⁽²⁰⁾ principiando a história antiga de Portugal, como bem se sabe, com descendência do herdeiro, pelo lado de Noé, «de parte da Ásia e da Europa toda». Mas há no século XVII quem continue a defender espaços mais vastos e a associar

⁽¹⁷⁾ Francisco Sá de Miranda, *Obras completas*, vol. II. Lisboa: Sá da Costa, 1977, p. 82 s., «Carta a António Pereira senhor do Basto, quando se partiu para a Corte com a casa toda».

⁽¹⁸⁾ Denominado mundialização na língua francesa ou, de acordo com a língua hegemónica, globalização (Edward Goldsmith e Jerry Mander, dir., *Le progrès de la mondialisation*. Paris: Fayard, 2001, trad.).

⁽¹⁹⁾ Bernard Chédozeau, *L'histoire religieuse au XVII^e siècle. L'histoire de l'Église, ou histoire ecclésiastique, et les collectiones conciliorum*, «Littératures Classiques», vol. 43, 2001, p. 163-180, com bibliografia.

⁽²⁰⁾ Como mostram os exemplos de Fernando Oliveira e dos autores da monarquia lusitana. Para o primeiro autor, José Eduardo Franco, *O mito de Portugal. A primeira história de Portugal e a sua função política*. Lisboa: Fundação Maria Manuela e Vasco de Albuquerque d'Orey, 2000. Em 1754, afirmava Damião António de Lemos Faria e Castro: «Escrevo a Historia da minha patria, e sucessos de Portugal...», proémio, *Historia antiga e moderna de Portugal*. Lisboa, 1754; seguimos a edição fac-similada de 2001. A história do ultramar aparece como uma história de Portugal nos diversos continentes, mas em livros separados. Por esta altura a Academia Real da História (1720) já havia lançado o projecto de uma história eclesiástica e civil de Portugal.

sabatismo e sebastianismo, forma política de messianismo.⁽²¹⁾ Judeus, católicos e protestantes entusiasmam-se pelos meados do século XVII. O Quinto Império sonhado por alguns portugueses não teria outra visão universalista religiosa, império sustentado necessariamente por monarca sobrenatural, dado que necessitava de ressuscitar, não havendo podido ao longo da primeira vida cumprir as novas profecias em tempo de advento de uma nova esfera política.⁽²²⁾

Imaginação transposta poeticamente, cerca de 300 anos depois, para a mundialização da língua e da cultura portuguesas. Mas a seguir a este Quinto Império linguístico, que está a construir-se, mas não em português — o português é actualmente a sexta língua —, Pessoa fundava um outro de cariz milenarista, o reino do Espírito Santo, o reino da justiça e da equidade, fim da História.⁽²³⁾

O reino da justiça e da equidade não pode deixar de ser um ponto de partida e chegada da gestão das coisas públicas, quaisquer que sejam os espaços considerados. Um deles, necessariamente, o das repúblicas.

3. Até há muito pouco tempo imperava, na história do poder político, o estudo da problemática do chamado Estado Moderno, cuja figuração acabada foi, como se bem sabe, o estado soberano do século XIX, o qual perdurou, em toda a sua inteireza, até um pouco depois da segunda guerra mundial do século seguinte. Em sua vez, fala-se hoje de «ordem global», de «governo cosmopolita»,⁽²⁴⁾ da «majestade das superpotências» (Adriano Moreira). Já não é a *polis* ou um estado mais alargado que se procura gerir, mas o cosmos, caminhando-se pelo mesmo impulso, no domínio historiográfico, quer para a história pátria numa era global,⁽²⁵⁾ quer, simplesmente, para a «história à escala global».⁽²⁶⁾

⁽²¹⁾ Yosef Hayin Yerushalmi, *De la corte española al gueto italiano. Marranismo y judaísmo en la España del XVII. El caso Isaac Cardoso*. Madrid. Turner, 1989, p. 163 s.

⁽²²⁾ Vaticinava Vieira: «[...] digo que haverá duas conversões universais e completas, pelas quais todo o mundo se fará cristão: uma, antes do Anticristo, mediante os Apóstolos e seus sucessores [...]». (Padre António Vieira, *Clavis Prophetarum. Chave dos profetas*. Livro III. Edição crítica, fixação do texto. tradução, notas e glosas de Arnaldo do Espírito Santo segundo projecto iniciado com Margarida Viera Mendes. Lisboa: Biblioteca Nacional, 2000, p. 649).

⁽²³⁾ Sobre aspectos críticos do milenarismo «comme histoire connectée», Francisco Bethencourt, *Le millénarisme: ideologie de l'impérialisme eurasiatique?*, «Annales HSS», 2, 2002, p. 189-194; seguido da resposta de Sanjay Subrahmanyam, *Ceci n'est pas un débat...*, «Annales HSS», 2, 2002, p. 195-201.

⁽²⁴⁾ Como exprime o título da obra de David Held citada na nota 16.

⁽²⁵⁾ Thomas Bender, *Escrever a história americana numa era global*, «Ler História», 41, 2001, p. 25-29.

⁽²⁶⁾ Expressão de uma secção dos «Annales, Histoire, Sciences Sociales», ano de 2001, n.º 1, p. 3. Ou simplesmente «a caminho de uma história europeia», citando o nome do artigo de Henk Van Dijk, *A caminho de uma história europeia*, «História», 41, 2001, p. 77-82.

Neste sentido, a noção de soberania, alicerce dos estados-nação,⁽²⁷⁾ é submetida a mutações semânticas, o mesmo sucedendo a outras palavras com poder, como o conceito de democracia.

Para além de soberano, o Estado no século XVII, ou a figuração política que entendemos como tal, era também absoluto. Assim era tida a ordem política nos estudos historiográficos sobre a época, levados a efeito a partir dos meados do século passado, ao ser estudada a centralização. Mais recentemente, porém, a democracia inventou novos olhares que projectou de novo sobre o Estado absoluto. A denominada monarquia absoluta continua a existir, mas o absolutismo passou a fazer parte das invenções do século XIX, o qual havia já também retrotraído o Estado Moderno, ou pelo menos as suas fundações, para as raízes da nacionalidade, alicerces hoje muito abalados.

Ao conservar o estado absoluto e abolindo o absolutismo, colocaram-se mais em evidência, a um tempo, os limites do poder soberano e a participação das forças sociais.⁽²⁸⁾ O poder régio da Idade Moderna tende hoje a ser visto, com efeito, não através do «absolutismo» mas de um novo paradigma «baseado no consenso e colaboração em vez do conflito e coacção».⁽²⁹⁾ O que também quer dizer em liberdade. O rei tem de procurar a harmonia dos corpos sociais,⁽³⁰⁾ dado que a monarquia «absoluta» é apenas uma monarquia temperada, por mais que considere a sua soberania.

⁽²⁷⁾ «Ler História» publicou um número monográfico sobre Histórias Nacionais (41, 2001), onde se encontra o estudo de Gérard Noiriel, *Repensar o Estado-Nação. Elementos para uma análise sócio-histórica*, p. 39-54. Estudo próximo de um outro publicado no seu *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*. Paris: Belin, 2001.

⁽²⁸⁾ Como acentuava em 1627 João Salgado de Araújo ou, mais tarde, Bossuet (1627-1704), teorizador do poder de Luís XIV, símbolo do rei «absoluto». João Salgado Araújo distingue: «[...] el poder de un Principe se puede considerar en tres modos, ordinario, absoluto regulado, y absoluto irregular [...]». O primeiro poder submete-o às leis quanto à sua observância, mas não quanto ao vínculo. O segundo poder está submetido à sua razão. Pelo terceiro, imitando Lucifer, a ninguém obedece, nem mesmo a Deus, como se fosse Imperador dos Turcos e dos príncipes que vivem sem Deus e sem lei. Embora os povos não tivessem concedido o segundo poder, regulando-se o monarca apenas pela sua razão, já havia príncipes que iam usando dele, com o consentimento dos povos. (*Ley Regia de Portugal*. Madrid: Juan Delgado, 1627, fl. 23-23 v.). Sobre o autor e a doutrina, Diogo Ramada Curto, *O discurso político em Portugal (1600-1650)*. Lisboa: Projecto Universidade Aberta. Centro de Estudos de História e Cultura Portuguesa, 1988, p. 218; Luís Reis Torgal, *Ideologia política e teoria do Estado na Restauração*. Vol. II. Coimbra: Biblioteca Geral da Universidade, 1982, p. 259-261.

⁽²⁹⁾ Nicolas Henshall, *El absolutismo de la Edad Moderna 1550-1700. Realidad política o propaganda?*, in Ronald G. Asch e Heinz Duchhardt, eds., «El absolutismo un mito? Revisión de un concepto historiográfico clave». Barcelona: Idea Books, 2000, p. 44.

⁽³⁰⁾ Harmonia, vocábulo que surge no título de obras como a de António Sousa de Macedo, *Armonia política dos documentos divinos com as conveniências d'Estado. Exemplar de Principes. No governo dos gloriosissimos Reis de Portugal. Ao serenissimo Principe D. Theodosio*, Haya, 1651 (2.^a edição, Coimbra, 1737). Sobre a obra e o Autor, vide Pedro Calafate, dir., *História do pensamento filosófico português*. Vol. II. Lisboa: Editorial Caminho, 2001, p. 693-695; Luís Reis Torgal, *Ideologia política e teoria do Estado na Restauração...*, vol. II, p. 300-303. Vide também José María Iñurritegui Rodríguez, *La gracia y la república: el lenguaje político de la Teología católica y «El príncipe cristiano» de Pedro Ribadeneyra*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1998, p. 125 s., onde trata da «monarquía católica, recta ratio, razón de Estado y razón de Historia».

O príncipe, afirmava Maquiavel, «não tem defesa contra o povo que seja seu inimigo». O «viver civil e livre», ainda segundo o florentino, processa-se «em mutualidade e competição, em pluralidade e conflito». A convivência dos cidadãos, a pluralidade dos grandes e do povo, obriga, a fim de se conseguir o equilíbrio, a formas mistas de governo. Por isto mesmo, a república existente era uma monarquia temperada, uma monarquia mista, consubstanciando os poderes do rei, da nobreza e do povo. Na monarquia, explicitavam teóricos do século XVII, encontram-se misturadas as mais conhecidas formas de governo propostas desde a Antiguidade, pelo que a monarquia é defendida como a melhor forma de governo.⁽³¹⁾ Tópico monárquico presente nos mais antigos regimentos de príncipes,⁽³²⁾ embora houvesse também quem reconhecesse às repúblicas, com governos quer aristocráticos quer democráticos, algumas vantagens sobre as monarquias, como D. Francisco Manuel admite, em texto de 1657, embora em matéria de escolha dos ministros.⁽³³⁾

De qualquer modo, o poder régio é um poder limitado. Limites marcados por muitos autores coetâneos, incluindo homens como Pedro Calderón de la Barca, nascido em Espanha em 1599 e que atravessou três reinados, em dois dos quais viveu Portugal mais de quarenta anos. «Rebelde pragmático» (Alcalá-Zamora), Calderón foi um lutador contra a tirania, contra o poder despótico, a favor da liberdade da república dos sábios. Em *La torre de Babilonia*, a tirania é representada por «caçadores selvagens» e a liberdade pelos agricultores e criadores de gado pacíficos. São estes, em teatro representado, que bradam às armas para lutar contra a tirania: «Livres somos, não deixemos / que este monstro se introduza/ no mundo. À arma!».⁽³⁴⁾ Numa tradução menos literal, o brado, certamente, seria dado no plural. De qual-

(31) Para o centro solar do mundo monárquico era então naturalmente atraída a maior parte, mesmo porventura os proeminentes de um «Estado popular», como aspirava um dos grandes que perpassam nos caracteres de Teofrasto, na tradução de La Bruyère, que de todos os versos de Homero apenas se lembrava, de modo pertinente, daquele que declamava: «Os povos são felizes quando apenas um os governa» (*Moralistes du XVII^e siècle*. De Pibrac à Dufresny. Paris: Éditions Robert Laffont, 1992, p. 691. Texto de la Bruyère estabelecido, apresentado e anotado por Patrice Soler).

(32) Um deles, dos finais do século XV, Diogo Lopes Rebelo, *Do governo da república pelo rei*: Lisboa: Edições Távola Redonda, 2000, p. 61. Esta edição, que reproduz a portuguesa de 1951, contém igualmente uma outra obra do autor, *Tratado das produções das pessoas [divinas]*. Fac-símile das edições de Paris de fins do século XV. Versão em Português de Miguel Pinto de Meneses. Com um estudo de Manuel Cadafaz de Matos.

(33) Francisco Manuel de Melo, *A visita das fontes. Apólogo dialogal terceiro*. Edição fac-similada e leitura do autógrafo (1657). Introdução e comentário por Giacinto Manupella. Coimbra: Por Ordem da Universidade, 1962, p. 61. A observação de D. Francisco Manuel refere-se à escolha dos ministros, pela fala de Apolo, o qual responde ao mau governo do mundo observado pela Fonte Velha: «Se a cada um se desse aquilo para que é na república, outro galo nos cantara ao nosso Reino e à nossa cidade».

(34) Aproveitamos através de José Alcalá-Zamora y Queipo de Llano, *De la monarquía despótica a la república de sábios*, in José Alcalá-Zamora e Alfonso E. Pérez Sanchez, coords., «Velázquez y Calderón. Dos genios de Europa». Madrid: Real Academia de la Historia, 2000, p. 284-285.

quer modo, a defesa da liberdade, pelas armas, se necessário, inculca participação. Para França, nos finais do século XIX, certa historiografia defendia mesmo que o nascimento do Estado se fez a partir do modelo comunal.⁽³⁵⁾

4. Com este pressuposto, o desenvolvimento do poder local deverá ser visto não sobretudo na dinâmica do crescente poder régio, no cerceamento das autonomias ou no açambarcamento do poder pelas elites, mas antes no de colaboração prestigiada entre poder local e poder central, no exercício autonómico e crítico do poder municipal e, no que de momento me interessa, na participação de um vasto sector da população, não apenas sob a forma de poder representado, mas também de poder directamente participado de muitos. Trata-se, cingindo-me ao século XVII, de um governo local misto, isto é, da nobreza (homens bons, cidadãos) e do povo (mesteirais e outros) que pode ser exercido por representação eleita ou pelo concurso alargado e directo de muitos vizinhos. Modelo que é também o de um duplo poder concelhio, o dos vereadores e o do povo. Mais ainda, o chamado poder municipal, e nomeadamente a vereação, nunca deteve o monopólio do poder. Sabemos bem que havia muitos poderes na cidade. Convém sublinhar, no entanto, que a chamada «cidade viva»,⁽³⁶⁾ como confrarias, corporações, paróquias, misericórdias e outras associações não lhes estão directamente subordinadas, embora as pessoas soubessem, como hoje, entretecer o poder. É o conjunto que caracteriza uma república.

Nesta república fortaleceu-se entre os municípios e o rei, entre as cidades e vilas principais, os concelhos e outras designações jurisdicionais do território, uma atitude contratual. Atitude sacramentalmente renovada através de juramento mútuo em cada aclamação. Do lado das repúblicas municipais é possível, assim, acentuar a sua liberdade e soberania interna. Liberdades que cada rei, ao ser aclamado se compromete a guardar, em testemunho de fidelidade recíproca e que nos remetem para um tempo primigénio em que as repúblicas transferiram para o rei e senhor a sua soberania e majestade, mas reservando para si algumas liberdades e franquezas. Reservas que lhes permitia eleger novo rei, se fosse caso disso.⁽³⁷⁾

Estas figurações políticas e de dignidade do poder local foram defendidas no foro, nos anos vinte do século XVII, por João Pinto Ribeiro, um dos futuros conjurados de 1640.⁽³⁸⁾ Talvez seja por acaso que um defensor da dignidade do poder municipal,

⁽³⁵⁾ François-Tommy Perrens, *La démocratie en France au Moyen Âge: histoire des tendances démocratiques dans les populations urbaines du XIV^e et au XV^e siècle*. Paris: Didier, 1875, p. 37. Segunda edição em 1975. Genève: Slatkine.

⁽³⁶⁾ Alberto Angulo Morales, *Del éxito en los negocios al fracasso del consulado: formación de la burguesía mercantil de Victoria (1670-1840)*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2000, p. 74.

⁽³⁷⁾ António de Oliveira, *As cidades e o poder no período filipino...*, p. 108.

⁽³⁸⁾ António de Oliveira, *ibidem*.

não me atrevo a denominá-lo de «municipalista», se encontra entre os revolucionários de 1640. Eventual acaso que se transforma em certeza quanto ao papel dos concelhos abertos no movimento de independência de territórios americanos dominados por espanhóis.⁽³⁹⁾

É para este concelho aberto, que inicialmente sobressaía nas comunidades locais, para a participação de todos os vizinhos, e a sua transformação, que se torna necessário chamar a atenção. Modelo que em Leão e Castela teve o seu ponto alto entre os séculos X e XIII, o qual se foi fechando na medida em que se operou o crescimento demográfico, o desenvolvimento económico das vilas e cidades e, naturalmente, o surgimento de novas atitudes dos fautores do engrandecimento do poder régio. O século XV, tanto em Portugal como em Castela ao tempo dos reis católicos, é já um tempo de consolidação das oligarquias.⁽⁴⁰⁾

O concelho aberto perdura ainda hoje, no entanto, em Espanha, em pequenos concelhos rurais. E em Portugal persistem, pelo menos, vestígios muito antigos. Era ainda pelo braço levantado, e não através de urnas, que em certas freguesias se continuavam, há pouco tempo, a eleger os governantes locais. E para a ilha do Corvo, nos Açores, estaria vigente, há poucos anos, pelo menos, um conselho de anciãos.⁽⁴¹⁾ E todos sabemos que estão criados, depois da fase experimental, os novos juizes de paz. Magistratura que nos reconduz indirectamente para um tempo em que efectivamente os juizes locais eram eleitos pelo povo, prática que remonta, em última análise, a um tempo peninsular anterior ao da constituição da nacionalidade portuguesa. Por outro lado, ainda nos meados do século passado, pelo menos, era intensa em Portugal a vida comunitária.⁽⁴²⁾

A actual historiografia sobre o município em Portugal, ao contrário da espanhola, não se tem interessado muito, pelo menos nas últimas décadas, em investigar a intervenção democrática, directa ou representativa, com excepção das vereações, nas coisas públicas locais, nem tão-pouco persistiu no estudo do comunitarismo ru-

⁽³⁹⁾ Enrique Orduña Rebollo, *Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Editorial Civitas, 1994, p. 163-164. «La Institución municipal que se traspa a América [...] se implanta en las nuevas tierras con toda la pureza, fuerza y vigor de sus mejores tiempos, allá por los siglos X al XIII en las tierras de Castilla y León» (*ibidem*, p. 160).

⁽⁴⁰⁾ Para o nordeste de Castela, bibliografia em Alberto Angulo Morales, *Del éxito en los negocios...*, p. 72, nota 98. Para Portugal, Maria Helena da Cruz Coelho, in Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, dir., «Nova História de Portugal», vol. III, *Portugal em definição de Fronteiras*, coord. por Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís de Carvalho Homem, Lisboa, Editorial Presença, 1996, p. 554 s.

⁽⁴¹⁾ Informação colhida num programa radiofónico sobre estas questões.

⁽⁴²⁾ Jorge Dias, *Rio de Onor. Comunitarismo agro-pastoril*. Lisboa: Editorial Presença, 2.^a edição, 1981, p. 13 s. O prefácio está datado de 20 de Outubro de 1953.

ral, onde à partida a participação directa do concelho será forçosa, e, muito menos, até recentemente, no estudo das corporações dos ofícios e do seu inerente poder político.⁽⁴³⁾ Os historiadores modernistas do após 25 de Abril, não obstante a atenção que nas suas obras de conjunto por vezes deram ao estudo das aldeias, parecem ter vibrado sobretudo, nos estudos monográficos que produziram, e não tanto nas sínteses que publicaram, com o poder visível representado e ordenado na lei geral, e os do período anterior, não obstante os exemplo de Orlando Ribeiro,⁽⁴⁴⁾ Jorge Dias⁽⁴⁵⁾ ou Albert Silbert,⁽⁴⁶⁾ com arquétipos já anteriores,⁽⁴⁷⁾ seguiram a tendência então existente quanto ao estudo do chamado Estado Moderno, o qual afogava as liberdades municipais. Os modelos historiográficos têm chamado sobretudo a atenção, com efeito, para as oligarquias, o poder régio e as vicissitudes que este impôs, ao longo do tempo, ao poder dos vereadores, tendo dissecado elegíveis, eleitores e eleitos,⁽⁴⁸⁾ se bem que Albert Silbert, por exemplo, já em 1966, num rumo de corrente então divergente, havia considerado «as autonomias concelhias como um contraponto ao absolutismo da monarquia».⁽⁴⁹⁾

Se a oposição concelhia, em virtude do estudo dos conflitos políticos, nomeadamente na senda dos chamados levantamentos populares, ganhou emergência, a intervenção directa do povo na governança local não foi valorizada, se é que não foi mesmo historiograficamente desapreciada, a partir do modelo vigente da democracia representativa e do pressuposto que o aparecimento dos vereadores suplantou o concelho aberto. Os que seguiram este caminho não deixam de ter boa razão, como

⁽⁴³⁾ Com importantes estudos nas décadas de trinta e quarenta do século passado (Marcelo Caetano, Franz-Paul Langhans, J. Pinto Loureiro, Maria Antonieta Pessanha Santos).

⁽⁴⁴⁾ Orlando Ribeiro, *Villages et communautés rurales au Portugal*, «Biblos», 1940.

⁽⁴⁵⁾ Jorge Dias, *Rio de Onor. Comunitarismo agro-pastoril...*

⁽⁴⁶⁾ Albert Silbert, *Un village communautaire de la Basse Beira au début du XIX^e siècle: Monforte*, «Revista Portuguesa de História», XI, I, 1964, p. 131 s.

⁽⁴⁷⁾ António Augusto da Rocha Peixoto, 1868-1909 (*Formas de vida comunalista em Portugal*, in «Notas sobre Portugal». Lisboa: Imprensa Nacional, 1908; 2.^a edição, *Survivences du régime communautaire en Portugal*. Sep. de «Annaes da Academia Polytechnica do Porto», t. 3, 1908); Joaquín Costa, 1846-1911. *Colectivismo agrario en España*. Madrid: [s. n.] 1898, Imprenta de San Francisco de Sales; idem, *Concejo colectivista de Sayago*, «Derecho consuetudinário y economia popular de España». Barcelona: 1878/1902).

⁽⁴⁸⁾ «[...] el estado de las investigaciones es muy completo, y pocas novedades se pueden aportar una vez sentados los principios del acceso a los cargos municipales por las oligarquias o el intervencionismo real que supusieron la quiebra del principio democrático municipal de los orígenes o la autonomía local» (Enrique Orduña Rebollo, *Democracia directa municipal...*, p. 23-24).

⁽⁴⁹⁾ César Oliveira, *História dos municípios e do poder local. [Dos finais da Idade Média à União Europeia]*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1995, p. 22, onde cita Albert Silbert, *Le Portugal Méditerranée à la fin de l' Ancien Régime. XVIII^e - début du XIX^e siècle. Contribution à l'histoire agraire comparé*. Paris: SEVPEN, 1966, vol. I, p. 135 (e não 165 como a revisão da obra de César Oliveira deixou escapar).

se sabe.⁽⁵⁰⁾ Simplesmente, ao longo da Idade Moderna, tanto na Península Ibérica como noutras zonas dentro e fora da Europa, na extensão prolongada pelas novas terras onde portugueses e espanhóis implantaram o seu sistema municipal, não eram apenas as oligarquias que governavam localmente. Para além do governo directo de pequenos aglomerados, o concelho (como assembleia aberta, alargada) funcionava também, em muitas circunstâncias, em todos os concelhos e, de modo especial, fora mesmo dos contextos municipais restritos, nas resoluções autonómicas da vida local de núcleos rurais. Este aspecto, por mais independente que possa surgir do poder da sede concelhia, não pode ser desligado da república, da qual faz parte. Situações, todas elas, que podem ajudar a despertar a imaginação para actuações de hoje, acicatando o cidadão a participar, e a recordar, para sossego dos mais tradicionalistas, que a novidade da intervenção activa tem séculos de existência.⁽⁵¹⁾

Relembrar e renovar alguns desses tópicos antigos pode ser, assim, tarefa que valha a pena empreender, em nome do futuro, a partir do passado, se bem que, nesta «era do vazio», a «personalização» não pareça incomodar-se muito com o devir.⁽⁵²⁾

5. Acerca de século e meio, ainda Alexandre Herculano era vivo, estava em voga o estudo da democracia na Idade Média, tanto em Portugal como em outros países, certamente como genealogia e fundamento de movimentos que se pretendiam impulsionar. As críticas a que foi sujeito Herculano, no seu tempo, são conhecidas e não importam para o momento. Relembro, no entanto, para França, que um júri de concurso, sobre temas desta matéria, deixou exarado, no relatório do trabalho que premiou, o perigo que existia em o autor remeter para tempos medievais as concepções dos anos setenta de oitocentos sobre a democracia.⁽⁵³⁾ Crítica que, sem deixar

⁽⁵⁰⁾ Nuno Monteiro, *Perspectivas historiográficas portuguesas*, in César de Oliveira, *História dos municípios...*, p. 20 s. Uma apreciação historiográfica sobre a história rural, com indicação de estudos de concelhos, Maria Helena da Cruz Coelho, *Balanço sobre a história rural produzida em Portugal nas últimas décadas*, in «A cidade e o campo». Coimbra: Centro de História da Sociedade da Cultura, 2000, p. 23-40; José Jobson Arruda e José Manuel Tengarrinha, *Historiografia luso-brasileira contemporânea*. Bauru: EDUSC, 1999.

⁽⁵¹⁾ Para além dos séculos X e XI, em Castela e Leão, o conselho aberto existiu igualmente «en el Pirineo aragonés, navarro o leridiano, en Euskadi, Teruel, en algunos cantones suizos, en las parroquias portuguesas, asturianas, gallegas, inglesas, suecas o en las comunas de Suiza y Alemania» (Enrique Orduña Rebollo, *Democracia directa municipal...*, p. 23; informação referente a 1877, aproveitada por Orduña através de G. V. Azcárate, *Municipalismo y regionalismo*. Madrid: IEAL, 1978, p. 37).

⁽⁵²⁾ Gilles Lipovetsky, *A era do vazio. Ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Lisboa: Relógio d'Água, 1989. (1.ª ed. francesa, 1983).

⁽⁵³⁾ François -Tommy Perens, *La démocratie en France...*, p. VI.

de ser metodologicamente actual, não nos deve inibir de utilizar a palavra no século XVII, a qual já existia em português.⁽⁵⁴⁾

Uma das expressões sinónimas de democracia então em uso, vinda de Platão, era a de «governo de muitos»,⁽⁵⁵⁾ o «governo do número», que forçosamente era o governo do povo.⁽⁵⁶⁾

O povo ou os muitos que participavam no poder local da Idade Moderna faziam-no de modo indirecto, através das eleições da câmara e de outras votações, da participação das corporações dos mesteres, nos concelhos onde se encontravam institucionalizadas as Casas dos Vinte e Quatro ou Doze e, de modo directo, através de assembleias, as quais se continuaram a chamar, como outrora, concelhos.

O governo de muitos era o governo do povo, o qual misticamente participava de modo comum no governo dos concelhos, embora geridos por poucos ou apenas por alguns, ou, em atitudes excepcionais, de revolta, como aconteceu pelo menos em

⁽⁵⁴⁾ Em 1713, Rafael Bluteau definia democracia: «He hum governo politico, directamente opposto à Monarchia, por que he popular, & nelle a eleição dos Magistradods depende dos suffragios do povo. [...] Divide-se o governo em Monarchia, Aristocracia, & Democracia» (*Vocabulario portuguez e latino* [...]. Coimbra: No real Collegio das Artes da Companhia de Jesu, 1713).

⁽⁵⁵⁾ Quanto às formas de governo, explicitou Diogo Lopes Rebelo, *Do governo da república...*: «Outros defendem que deve ser governada pelo regime e autoridade do povo, e desta opinião foi o filósofo Demócrito» (p. 59); «Deve, contudo, advertir-se que, embora a república seja mais bem governada por um rei, do que pelo poder de muitos ou pelo clamor popular...» (p. 63). Platão: «Governo do número»; «governo de muitos»; «governo da multidão» (p. 320). Sobre a matéria, vide Norberto Bobbio, Nicoka Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, Editora Universidade de Brasília, 3.ª ed., voc. Democracia, p. 319 s. do I vol.).

⁽⁵⁶⁾ Uma coisa era reconhecer poder ao povo, e nisso não haveria grandes dúvidas, outra era atribuir-lhe direitos, criando também no cidadão a *virtú* de Maquiavel, a qual, no entanto, parece ter sucedido ao longo de seiscentos apenas em situações de excepção. O povo, categoria não fácil de apreender no século XVII, participava muitas vezes, em condições várias, na deliberação das coisas públicas, nas do bem comum, nas suas próprias coisas, dado que o povo era o comum. No estado comum coloca D. Francisco Manuel «tratantes, mercadores, oficiais e plebeus» (*Visita das fontes...*, p. 75), mas a discriminação do estrato social pode ter outra configuração, conforme as localidades e os autores. Todas as ordens sociais, de ontem ou de hoje, estruturam-se e identificam-se através de um conjunto de vivências, de valores, hábitos e costumes, os quais permitem, no entanto, divisar hierarquias. Os tratadistas podem começar pelos jornalheiros, os que vendem diuturnamente o seu trabalho, e caminhar para os mestreiros, com corporações bem organizadas, embora se possam deter em considerações entre quem são ou não os vilões, retirando destes os lavradores, não obstante o local de morada. Mas são todos plebe, por outra argumentação verbal, da qual se vão escapando os melhores a caminho da nobreza, novamente redefinida, depois de permanecerem num estado do meio, o qual havia deixado de ser povo, mas ainda não era nobreza. Um estudo sobre representações do povo: Pierre Ronzeau, *Peuple et representations sous le regne de Louis XIV. Les representations du peuple dans la litterature politique en France sous le regne de Lois XIV*, Aix-en Provence, Université de Provence, 1988. Uma tentativa, para Portugal: Maria Manuel Proença de Almeida, *Em busca das representações do povo. Portugal século XVII*. Coimbra: Faculdade de Letras, 1996, diss. de mestrado, polic.

Évora em 1637, como um dos três governos clássicos.⁽⁵⁷⁾ Aqui, com efeito, o povo, mas ao lado dos outros dois poderes, «exercia hum Regimento comũ, por modo Democratico; donde qualquer do vulgo tinha igual autoridade, que o mais sábio, ou poderoso», como se exprimiu e observou D. Francisco Manuel de Melo.⁽⁵⁸⁾

O povo que participava de modo comum, pelo menos nos centros urbanos, era constituído, no entanto, para além de tratantes e mercadores (que podiam encontrar-se agrupados em outro estado social), pelos detentores de ofícios mecânicos, e, provavelmente, apenas pelos que faziam parte da Casa dos Vinte e Quatro ou dos Doze, nas localidades onde existiam.⁽⁵⁹⁾ Sendo assim, o povo com intervenção política era uma fracção do estrato popular, e como fracção perdurou, com novas bases de sustentação, ainda em séculos seguintes. Uma vasta margem social, de nomenclatura vária, não pertencia, com efeito, à cidade.

Uma das formas de perscrutar a incidência popular no governo dos municípios da Idade Moderna será, então, a de procurar a actuação dos concelhos alargados. Uma outra, a busca de formas de actuação legal, embora por outras vias.

A intervenção popular no governo local, nomeadamente através do concelho alargado, encontra-se em todos os municípios. Conviria indagar, no entanto, se havia zonas do país onde a prática fosse mais intensa, embora em Portugal houvesse menor diversidade no funcionamento da instituição municipal do que, por exemplo,

⁽⁵⁷⁾ A subdivisão de Estados entre «repúblicas e principados», feita por Maquiavel, era bem conhecida. A república não se identificava com «governo popular», dado que existiam repúblicas aristocráticas. Os teóricos «repúblicos» de então, pelo menos em França, eram essencialmente «humanistas, independentes cultores do espírito, voltados para a contemplação do bem, do belo e da liberdade, deixando à direita e à esquerda os que votavam a favor ou eram contra a situação dominante», como explicita Etienne Thuau, em *Raison d'État et pensée politique à l'époque de Richelieu*, postface de Gérard Mairet, Paris, Albin Michel, 2000, p. 153 s.

⁽⁵⁸⁾ D. Francisco Manuel de Melo, *Epanáforas...*, p. 41.

⁽⁵⁹⁾ Por volta de 1620, pelo menos em Lisboa, o juiz dos Vinte e Quatro passa mesmo a chamar-se juiz do povo, embora a expressão «povo e mesteres» continue a existir documentalmente com um sentido, segundo parece, que ultrapassa o mesteiral (*DHP*, dir. de Joel Serrão, entrada *Juiz do povo*; Marcelo Caetano, *Estudos de história da administração pública portuguesa*. Organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 187). Em representação do povo encontramos os Doze de Tomar, em 1533 (p. 400-401); em 1666, é convocado o povo para eleger os Doze e estes os mesteres que andavam na Câmara (Alberto de Sousa Amorim Rosa, *Anais do Município de Tomar*. Tomar: Câmara Municipal, 1968, vol. IV, p. 157). Em 3 de Junho de 1663 é concedido ao juiz do povo de Coimbra o uso de vara, como usava o juiz de Lisboa, em virtude do entusiasmo posto na mobilização militar do momento. (Documento publicado em J. Pinto Loureiro, *Anais do município de Coimbra 1640-1668*. Volume comemorativo da Restauração. Coimbra, Edição da Câmara Municipal, 1941, p. 241). Seguindo a tendência da época, em 1666, é-lhe concedido, a petição sua, que não pudessem ser eleitos para «juiz do povo e misteres» pessoas que tivessem raça de cristão-novo, mouro ou mulato, menos de trinta anos de idade e que não soubessem ler nem escrever. (*Ibidem*, p. 364).

em Espanha. Tenha-se em conta que, como escreveu Maria Helena da Cruz Coelho para a Idade Média, «sob a designação genérica de *concelhos*, englobavam-se realidades muito distintas, consoante a sua distribuição geográfica, a sua dinâmica socioeconómica ou mesmo a sua matriz civilizacional-cultural».⁽⁶⁰⁾ Dinamismo socio-económico e político que perdura ao longo de séculos, sendo ainda hoje bem notória.

Uma diferenciação, pelo menos geográfica, talvez possa vir a estabelecer-se quanto à distribuição da nomenclatura administrativa que aparece, por exemplo, na discriminação dos lugares principais das correições (ou comarcas) da Idade Moderna, os quais se dispersam por nomes como *concelhos*, *juílgados*, *honras*, *coutos*, *behetrias*, *vilas*, *idades* ou ainda algumas outras designações. Nestes elencos de autonomias jurisdicionais diferenciadas, as corografias ou os serviços judiciais e administrativos não deixam de antepor ao nome do lugar a sua qualidade jurisdicional.⁽⁶¹⁾ Na prática corrente, ainda em 1639, por exemplo, em documento que devia servir de base para calcular os efectivos militares disponíveis, muitas das vilas são precedidas da expressão «Vila de», assim como os «concelhos», com maior perduração temporal, «Conselho de».

A qualificação de vila, assim como a de cidade, era atribuída pelo poder régio e dependia, como ainda hoje, de certos requisitos. Teoricamente, para a concessão do título de vila tinha-se em consideração, segundo juristas dos meados do século XVII, «o número de vizinhos, o número de mosteiros, o de morgados e fidalgos».⁽⁶²⁾ As circunstâncias poderiam alterar os parâmetros, bastando, por exemplo, uma aldeia passar a constituir sede da concessão de novo título de nobreza, sendo então autonomizada a sua jurisdição em relação ao «município» em cujo termo se erguia e dele se separava. Um exemplo, de 13 de Fevereiro de 1618, é o da criação da vila de Faro, no Alentejo.⁽⁶³⁾ Mas muitas das terras das nomenclaturas administrativas são simplesmente *concelhos*, constituindo cerca de metade do conjunto das vilas. Situação que se mantém ao longo de todo o século XVII, com pequena discrepância, consoante os cálculos e as eventuais modificações jurisdicionais.

⁽⁶⁰⁾ Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, dir., «Nova História de Portugal», vol. III, *Portugal em definição de Fronteiras*, coord. por Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís de Carvalho Homem, Lisboa, Editorial Presença, 1996, vol. III, p. 557.

⁽⁶¹⁾ Uma subdivisão das localidades das correições com jurisdição autónoma, dos inícios do século XVII, encontra-se em Duarte Nunes do Leão, *Descrição do reino de Portugal*. Lisboa: Centro de História da Universidade de Lisboa, 2002, 3.ª ed., p. 133 s. A 1.ª ed. é de 1610. Não devem estar discriminadas todas as subdivisões. Para o final do século, princípios do seguinte, dispomos, para além de outros elementos, da conhecida obra do P.^o António Carvalho da Costa, *Corografia portuguesa* [...]. Lisboa, 1706-1712, 3 vols. Há uma recente edição em CD (Ophir, CNCDP).

⁽⁶²⁾ António Manuel Hespanha, *As vésperas do Leviathan...*, p. 145, vol. I, da ed. polic. Na edição de Coimbra, Nova Almedina, p. 103.

⁽⁶³⁾ José Justino de Andrade e Silva, *Collecção chronologica... 1613-1619*, p. 270.

A cartografia das terras denominadas vilas, ao longo do país, tem sentido contrário aos núcleos populacionais chamados simplesmente concelhos, os quais se distribuem predominantemente do centro para o norte do país. Não são cidades, não são vilas, não são honras, povoações ou coutos: são, simplesmente, concelhos. Qual seria a eficácia do seu concelho aberto em relação ao das outras circunscrições?

6. As agremiações municipais tinham diversos nomes sinónimos, como é sabido, ao longo da Península Ibérica, mas alguns, pelo menos em Espanha, distribuíam-se por determinadas áreas geográficas. Pode então perguntar-se se existiram em Portugal áreas semelhantes, embora o que se conhece pareça apontar em sentido contrário.

D. Francisco Manuel de Melo, em 1645, explicitava que, em algumas províncias de Espanha, as instituições que geriam as coisas públicas locais se chamavam, de acordo com as localidades, «cabildo, câmara ou ayuntamiento».⁽⁶⁴⁾ A esta nomenclatura seria preciso ainda acrescentar, para a Península Ibérica, pelo menos os vocábulos universidade, concelho,⁽⁶⁵⁾ regimento⁽⁶⁶⁾ e mesmo república.⁽⁶⁷⁾

⁽⁶⁴⁾ *Historia de los movimientos, separación y guerra de Cataluña*, p. 185 da edição de Joan Estruch Tobella. Madrid: Clásicos Castalia, 1996.

⁽⁶⁵⁾ Na coroa de Aragão, «sí en Zaragoza a la reunión del pueblo, avanzado el siglo XV, se le concee por Concejo, otras vezes será «universidad», vocablo de uso habitual en Cataluña, aunque se use también «asamblea general» y «consell». Em Andalusia utilizava-se «cabildo abierto» em vez de «consejo», vocábulo que passou à América espanhola. (Enrique Orduña Rebollo, *Democracia directa municipal...*, p. 153 e 169). Não foram as câmaras, mas os «cabildos» do Algarve, no texto castelhano, que o duque de Medina Sidónia convocou, em 1638, para comparecerem no conselho de guerra de Ayamonte, ao tempo dos levantamentos populares de 1637-1638.

⁽⁶⁶⁾ Alberto Angulo Morales, *Del éxito en el negocios...*, p. 72, sobre o *regimiento* de Vitéria.

⁽⁶⁷⁾ Havia, com efeito, «terras repúblicas», como se lê numa expressiva resposta a um dos capítulos particulares de Torres Novas apresentados nas cortes de 1653: «Alterar o antigo modo de governo e costume das terras republicas he couza de muita consideração e cuja mudança ordinariamente se descobrem grandes inconvenientes, que ao presente se não mostram e os antigos previrão [...]» (*Colecção de Cortes*, Livro V, fl. 203, Sala Gama Barros). João Pinto Ribeiro, referindo-se à vila de Pinhel, denomina-a «Republica parte desta mayor que he o Reyno» (*Primeira relação [...]*, p. 3, in «Obras varias sobre varios casos, com tres relaçoens de direito e lustre ao dezembargo do paço [...]. Coimbra: Oficina de José Antunes da Silva, 1729, p. 3; João Pinto Ribeiro tomou posse do cargo de juiz de fora de Pinhel em Novembro de 1621, segundo declara). Sentido que podemos recolher com facilidade em muitos outros textos. Assim, no regimento das décimas, de 1654, título II, n.º 14: «E as pessoas que viverem em casas, que nós lhes damos, ou lhes der alguma cidade, república ou comunidade [...] pagarão décima do que houverem de render [...]» (JJAS, *Colecção cronológica...*, 1648-1656, p. 305). Ao «gobierno de todas las comunidades y repúblicas» se refere Baltasar Gracián em *El Criticón*, p. 515, ed. de Santos Alonso. Por seu lado, as «Ordenanzas de descubrimiento y población dadas por Felipe II en 1573» explicita, ao tratar do fundação de novas colónias, se «declare el pueblo que se a de poblar si a de ser çiudad Villa o lugar y Conforme a lo que declare se forme concejo Republica e oficiales y miembros della [...]». Texto publicado em Rafael Altamira y Crevea, *Ensayo sobre Felipe II hombre de estado: su psicología general y su individualidad humana. Estudio introductorio de José Martínez Millán*. S. I. [Alicante]: Asociación Española de Historia Moderna y Fundación Rafael Altamira, [1997], p. 170-171. Cidade e república são a mesma coisa, com esta diferença, explicita em 1608 Luís Mendes de Vasconcelos: «que a Republica não é só uma Cidade,

O nome de concelho predominava no norte da península, tanto em Leão como em Castela. Que influência teriam tido na nomenclatura portuguesa os dialectos que nos meados do século X tinham expressão no território que depois foi português?⁽⁶⁸⁾ Conhece-se bem, por outro lado, a genealogia dos forais e a influência, por exemplo, que tiveram Salamanca e Ávila nesta matéria.

A partir desta temática de difusão, e certamente de outros dados, conviria, creio, indagar até que ponto o norte peninsular teria influenciado a nomenclatura concelhia no território hoje denominado Portugal, onde os vocábulos concelho, câmara (ou mesa camarária, câmara da vereação), vereação e relação, para além do honorífico senado (ou mesa do senado), parecem esgotar a designação governamental das repúblicas concelhias.⁽⁶⁹⁾ A influência árabe, quanto ao nome de algumas magistraturas municipais, é conhecida.

Se concelho seria a designação genérica em todo o território português para designar a futura «organização municipal», alguns dos concelhos, no entanto, mantiveram o título ligado à toponímia. Alguns deles, de certeza, são concelhos dentro de outros concelhos e pertencem a entidades senhoriais.⁽⁷⁰⁾ No seu conjunto, estas localidades devem constituir, pelo menos, 30% do conjunto de todas as outras designações.⁽⁷¹⁾ Distribuem-se os nomes de concelhos sobretudo pelo Centro e Norte

mas todas em que um corpo seguem uma mesma opinião». (*Do sítio de Lisboa. Diálogos*. Organização e notas de José da Felicidade Alves. Lisboa: Livros Horizonte, 1990, p. 70). Entre as diversas obras que tratam da república, citamos uma, proibida pela Inquisição, que é uma miscelânea: *El buen repúblico* por Agustín de Rojas Villandrando [...]. Salamanca, 1611. Ao descrever Paris dos finais do século XVII, La Bruyère explicita: «La ville est partagée en diverses sociétés, qui sont comme autant de petites républiques, que ont leurs lois, leurs usages, leur jargon, et leurs mots pour rire...» (*Les caracteres ou les moeurs de ce siècle*, VII, 4, p. 784, ed. cit.).

⁽⁶⁸⁾ Que já Menéndez Pidal traçou e Jaime Cortesão aproveitou em *Os factores democráticos na formação de Portugal*, in Luis de Montalvor, dir., «História do regime republicano em Portugal». Lisboa: 1930, p. 34 s. (O vol. acabou de se imprimir em 1932). Recente apreciação da problemática deve-se a Ivo Castro, *Introdução à História do Português. Geografia da Língua. Português antigo*. Lisboa: Edições Colibri, 2004.

⁽⁶⁹⁾ No tempo de Herculano já se designam por municípios.

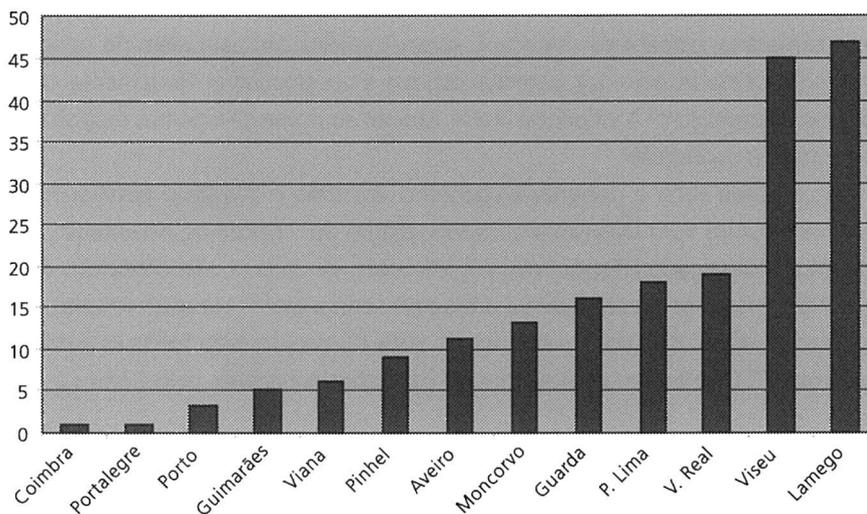
⁽⁷⁰⁾ Sobre a divisão, cartografia e análise do espaço territorial, vide António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p. 145 s., ed. polic. e p. 103 s. e Apêndice I da ed. de 1994 (Almedina); idem, *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982, p. 151 s.; para os julgados medievais e o «Portugal concelhio» vide a síntese de Leontina Ventura, para as primeiras circunscrições, e Maria Helena da Cruz Coelho para os concelhos, in «Nova História de Portugal...», vol. III, p. 553 s.

⁽⁷¹⁾ Em 1610 foram discriminados 199 concelhos num conjunto de 652 nomes (Duarte Nunes do Leão, *Descrição de Portugal...*, p. 87 da ed. cit.). Percentagem que se mantém numa outra discriminação de correições dos princípios do século XVIII: 194 em 636.

As unidades com autonomia jurisdicional atingem um número maior. Com efeito, em 1527-1532 contam-se 762 unidades (João José Alves Dias, *Gentes e espaços. (Em torno da população portuguesa na primeira metade do século XVI)*. Lisboa: FCG/JNICT, 1996, p. 503 s.). Para 1640, ou, com mais rigor, para o final do século, António Manuel Hespanha, *As Vésperas...*, p. 99 s. e vol. II, da edição policopiada, p. 719 s., onde se podem contar, na listagem que apresenta, 852 «terras com

do País, detendo as correições de Lamego e Viseu 47% do conjunto.⁽⁷²⁾ Acrescenta-se que em alguns desses lugares, como sucede no município de Coimbra, os próprios julgados ou juradias, que mais tarde serão genericamente freguesias (depois de 1878), se designam de modo comum por concelhos, nome que perdura, pelo me-

Número de circunscrições, por comarca, cuja designação começa pela palavra Concelho



administração própria»; idem, *Cities and the statae in Portugal*, «Theory and Society», vol. 18, 1989, p. 716, onde refere cerca de 950 pequenas comunidades, certamente por erro de revisão (850). Nuno Gonçalo Monteiro, na *História de Portugal* dirigida por José Mattoso (vol. IV, p. 433) adopta o número de 860, mas chama-lhe «concelhos». Cálculo de áreas aproximadas dos concelhos em António Manuel Espanha, *As Vésperas...*, vol. II da edição policopiada. Em 1774, as terras com autonomia jurisdicional seriam 886 (para este ano, Albert Silbert, *Le Portugal...*, vol. I, p.149, nota 1). As unidades concelhias, em 1822, eram 785 (António Cândido de Oliveira, *A organização municipal portuguesa: consolidação da autonomia*, «Cadernos de Estudos Municipais». Braga: Centro de Estudos Municipais / Arquivo Distrital de Braga / Universidade do Minho, 1, Maio, 1994, p. 42, nota 5; Luís Nuno Espinosa da Silveira, *Território e poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*. Cascais: Patrimonia, 1997). As reformas liberais vão reduzi-los para menos de metade. Em 1878 escreveu Rodrigues Sampaio («relatório que acompanhou o parecer sobre o código Administrativo de 1878»): «O continente do Reino achava-se, em 1836, dividido em 817 concelhos, e um ilustrado governo daquela época extinguiu 466, que incorporou nos 351 que ficaram subsistindo. Desde então até hoje extinguiram-se 88. Temos hoje 263». Reproduzimos de César de Oliveira., dir., *História dos municípios...*, p. 201. Por volta de 1978 havia 274 concelhos no continente e 29 nas regiões autónomas (Jorge Gaspar, dir., *Portugal em mapas*. Lisboa: Livros Horizonte, 1981, 2.ª edição, quadro da p. 56).

⁽⁷²⁾ Na segunda metade do século XVIII, ainda a província do Minho, onde existia uma cidade (Braga), 20% por cento das câmaras eram «concelhos» e 50% tinham designações como coutos, honras e outros (José Viriato Capela, *Política de corregedores, A actuação dos corregedores nos municípios minhotos no apogeu e crise do Antigo Regime (1750-1834)*. Braga: Instituto de Ciências Sociais e outros, 1997, p. 29).

nos, na comarca de Castelo Branco, os quais, segundo parece, se chamam na área de Santarém por *concelhinhos*, talvez pela diminuta jurisdição que exibem. Concelhos separados da sede em algumas questões, as quais são governadas por todo o povo.

Se existe uma área geográfica precisa de câmaras denominadas concelhos, se há, como há, pequenas comunidades dentro de concelhos que administrativamente se intitulam também de concelhos, conviria talvez indagar, o que sobretudo importa, se nestes espaços do vocábulo concelho existia alguma diferenciação quanto a uma maior actuação do concelho aberto, ou se se trata apenas de uma influência linguística.⁽⁷³⁾ Indagação a efectuar, por certo, tanto no continente como nos municípios das ilhas e ultramar quando povoados com alguma predominância de gente oriunda destas localidades.⁽⁷⁴⁾

À primeira vista, as áreas referidas da permanência toponímica antecedida de concelho, sobrepõem-se a regiões onde predominam manchas rurais e senhoriais.⁽⁷⁵⁾ Manchas coincidentes com outras especificidades, como as relativas, por exemplo, a um menor recurso à justiça escrita ou, pelo menos, com menores emolumentos judiciais. Por outras palavras, que são de António Manuel Hespanha, estas áreas, incluindo todas as designações de terras e não apenas as toponimicamente antecedidas do vocábulo concelho, estão ainda, ao contrário do Alentejo e Algarve, «largamente dependentes dos mecanismos tradicionais e não oficiais de governo e justiça».⁽⁷⁶⁾ A importância numérica da justiça, sublinha ainda o mesmo autor, é acompanhada ou ultrapassada pelos ofícios de «polícia», quase todos ofícios concelhios.⁽⁷⁷⁾ Números que «não indiciam a emergência de um paradigma moder-

⁽⁷³⁾ Uma «tentativa de sistematização» dos forais, com a distinção fundamental entre concelhos rurais e urbanos (e estes com duas subespécies), foi realizada por Torquato de Sousa Soares, no *DHP*, dir. de Joel Serrão, voc. *Concelhos*, onde se encontram acentuadas as influências de Salamanca e Ávila. Sobre fronteiras léxicas e fonéticas, apreciação bibliográfica em Albert Silbert, *Le Portugal...*, vol. I, p. 104-105.

⁽⁷⁴⁾ Uma investigação, pelo menos, tenho como possível para o século XVII: indagar a distribuição dos nomes das circunscrições das comunidades rurais: concelhos, freguesias, paróquias..., para além de lugares, aldeias, etc. Para a região amazónica tenham-se em conta as especificidades municipais fixadas depois da expulsão dos jesuítas, como se vê do trabalho do Doutor José Azevedo Silva, incluído neste volume.

⁽⁷⁵⁾ A propósito dos concelhos medievais, Paulo Merêa explicitou: «Ainda mesmo quando se não tratava de um verdadeiro concelho, com todas os caracteres de corporação autónoma, não faltavam nas cartas de foral a concessão da liberdade civil...» (*História de Portugal*. Barcelos: Portucalense Editora, 1929, vol. II, p. 451).

⁽⁷⁶⁾ António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p. 268 e 468-469.

⁽⁷⁷⁾ António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p. 268. Mesmo em Lisboa, sede da corte e dos principais tribunais, os ofícios camarários no final do século XVII ocupavam 681 indivíduos, embora em 1657, em tempo de premente recrutamento militar, os serviços mínimos requererem 334 pessoas. Os 681 funcionários representariam, em relação ao conjunto dos ofícios régios e camarários de 1640, uns 42% nos inícios do século XVIII (*ibidem*).

no de poder político, mas a supervivência das formas medievais de tutela comunal da vida medieval», na conclusão ainda de António Manuel Hespanha.⁽⁷⁸⁾

7. A busca dessa vida comunal deve ser um renovado objecto de pesquisa do poder local, onde o costume continua muitas vezes a prevalecer sobre a lei geral. Ainda na segunda metade do século XVII, por exemplo, há eleições municipais cujos votos se continuam a apurar por favas ou por cântaras, não obstante a secular determinação das Ordenações nesta matéria.⁽⁷⁹⁾

Como é sabido, a câmara e o concelho⁽⁸⁰⁾ eram os grémios fundamentais da governança local, aos quais se torna necessário acrescentar, nos municípios onde existiam, os Vinte e Quatro e o próprio governo das aldeias, das freguesias de cada alfoz. Mas quanto a estas não é apenas a actividade dos juizes que se torna necessário lembrar, a qual é regimentalmente bem conhecida, mas a participação de todo o povo, que a lei ou o costume reconheciam, na resolução de problemas que lhes eram comuns.

O que nos importa, neste momento, não é, com efeito, a câmara, não são as vereações, pormenorizadamente estudadas nos últimos tempos quanto a ilegíveis, eleitores e eleitos, mas sim a assembleia concelhia e, de certo modo, os Vinte e Quatro, na dimensão de um poder representado, e também o modo como os habitantes das aldeias geriam os principais problemas, muitos deles de modo comum, fora das peias regimentais da lei geral.⁽⁸¹⁾

⁽⁷⁸⁾ António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p. 268.

⁽⁷⁹⁾ O que acontecia ainda em alguns lugares, de acordo com capítulos particulares das cortes de 1641, em Arraiolos, Monforte (Alentejo) e Alvito (favas). E para Beja, ainda em 1674 se fala de cântaras, devendo então ser mudado o costume. (Beja havia sido doada ao infante D. Pedro em 1654 e fazia parte da chamada Casa do Infantado. As pautas para as eleições de 1680-1682, apuradas em Lisboa pela Junta da Casa de Bragança, que presidia ao governo da casa, estão referidas em Maria Paula Marçal Lourenço, *A Casa do Infantado...*, p. 168). Na cidade de Vitória (Espanha) usava-se um misto de eleição e sorteio. O uso de uma jarra para o sorteio pode ver-se reproduzida na capa da obra (texto nas páginas 149 e 171 s.) de Maria Rosario Porres Marijuan, *Gobierno y administración de la ciudad de Vitoria en la primera mitad del siglo XVIII. (Aspectos institucionais, económicos y sociales)*. Vitoria: Diputación Foral de Alava, 1989. Em La Almunia de Doña Godina, «un niño procedía a sacar los rodelinos [bolas de cera, pelouros], depositándolos en un bacín de barbero, que era cubierto por un paño, prociendo posteriormente a la extracción de los oficios, sacando tantos rodelinos por bolsa como oficios hubiese que cubrir, entregándolos al notario de la villa ...].» Costume semelhante se praticava em Jaca ou em Calatyud (Francisco Zaragoza Ayarza, *Las ordenaciones de La Almunia de Doña Godina (1610)*. Zaragoza: Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina / Institución «Fernando el Católico» (C.S.I.C.), 2004, p. 13-14 e nota 25). Em La Almunia de Doña Godina, pertencente à ordem de S. João, a insaculação fazia-se todos os anos.

⁽⁸⁰⁾ «Não poderão os oficiais da Câmara, nem o concelho, lançar finta alguma, salvo para engeitados» (OM, Liv. I, t. XLVII, início).

⁽⁸¹⁾ Brasfemes, termo de Coimbra: «O povo de lugar de Berafemias, termo da cidade de Coimbra, em concelho e concelho fazendo, houve por bem assentar...» (Albert Silbert, *Le problème agraire portugais au temps des premières cortes liberales 1821-1823*. Paris: SEVPEN, 1968, p. 175). Para além do juiz do concelho, assina o procurador. Autonomia local semelhante à de Monforte. Para Idanha-a-Nova, 28 nomes (Albert Silbert, *Le problème...*, p. 266).

Os membros da assembleia concelhia, os vizinhos, participavam em muitas situações prescritas pela legislação e costume. Em primeiro lugar, desde logo, na eleição dos juizes ordinários, os quais constituíam a maioria da justiça local de primeira instância; e na eleição das câmaras e de outros oficiais do governo nos concelhos onde era costume assim proceder.⁽⁸²⁾ A intervenção do chamado povo nestas eleições, votando nos «enlegedores», era de tal natureza⁽⁸³⁾ que o sistema foi alterado no sentido da restrição, datando uma das modificações, tanto no que diz respeito às eleições de pelouros, às apuradas localmente, como às eleições que iam à Corte, precisamente dos primeiros tempos do século XVII, primeiramente as do primeiro banco de cortes e, depois, todas as das capitais de comarca, ainda no tempo do governo filipino.⁽⁸⁴⁾ A alteração fundamental, sobretudo nas eleições que iam a apu-

⁽⁸²⁾ Por exemplo, em Viseu, em 8 de Março de 1664, ainda são eleitos, para além dos vereadores e procurador, o escrivão da câmara, o escrivão da almotaçaria e o tesoureiro. (Alexandre de Lucena e Vale, *Um século de administração municipal*. Viseu: Separata da revista «Beira Alta», 1955, p. 155). Para as eleições camarárias, *OM*, liv. I, t. XLV; *OF*, liv. I, t. LXVI, início.

⁽⁸³⁾ Nas ordenações manuelinas e filipinas: «sejam juntos em camara com os homens bons, e povo chamado a concelho...».

⁽⁸⁴⁾ A forma de eleição no tocante às pautas apuradas na terra, estava alterada já em 12 de Novembro de 1611. (AN/TT, *Livro 2 de Leis*, fl. 202; existe um registo do alvará no actual Arquivo Regional da Madeira, segundo informa Nelson Veríssimo, *Relações de poder na sociedade madeirense do século XVII*. Funchal: Secretaria Regional do Turismo e Cultura, 2000, p. 166, nota 7; outro ficou registado na Câmara de Ponta Delgada, Maria Margarida de Sá Nogueira Lalandia, *A sociedade micaelense do século XVII. Estruturas e comportamentos*. Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1995, p. 398, nota 22, diss. De doutoramento, polic.); e em muitos outros locais, certamente. Encontra-se publicado em José Justino de Andrade e Silva, *Collecção chronologica... 1603-1612*, p. 314-316). As disposições deste regimento encontram-se aplicadas numa «minuta» datável, pelo menos, de 1613 e que se encontra em BA, *códice* 698, cota 44-XIII-53, fl. 30-32 v., o qual contém, igualmente, o formulário das eleições que iam à Corte para apurar. Este formulário foi elaborado de acordo com regimentos que se conhecem com datas de 1640, 1656 e 1670, os quais foram incorporados numa conhecida colecção de legislação seiscentista, e que deve remontar, pelo menos, a 1605 (JJAS). O exemplar de 1656 destinava-se a Tavira e Loulé e o de 1670 ao Porto, onde, desde os inícios do século XVI, pelo menos, as pautas já seguiam para Lisboa. As outras eleições, «as que se faziam na terra» e que constituíam a maioria, tanto no continente como nas Ilhas, mas não incluíam os concelhos mais importantes, eram *apuradas* localmente pelo oficial a quem foi ordenada a realização do acto eleitoral. Na minuta referida para estas eleições, o ouvidor de Avis exara, de acordo com a lei: «e que antes de apurar na forma da lei nova tirava esta devassa» (referido às eleições que vão à corte). Lei nova da reformação da justiça ou das eleições?. Trata-se de uma minuta formulário para efectuar as eleições, cujo conteúdo parece ser idêntico ao que se encontra estipulado pelo regimento com data de 1640 e que se encontra republicado em José Justino de Andrade e Silva, *Collecção chronologica... 1634-1640*, p. 228-230. Um regimento semelhante, em uso em 1656 e 1670, encontra-se também publicado em José Justino de Andrade e Silva, *Collecção chronologica... 1648-1656* e no volume de *1654-1670*, respectivamente p. 385-386 e 176-177. Um formulário semelhante foi já usado nas eleições de Loulé em 1605 (Joaquim Romero Magalhães, *O Algarve económico 1600-1773*. Lisboa, Editorial Estampa, 1988, p. 326-327) e de Évora em 1630 (Francisco Ribeiro da Silva, *O Porto e o seu termo (1580-1640). Os homens, as instituições e o poder*. Porto: Arquivo Histórico e Câmara Municipal do Porto, 1988, p. 382). Não obstante o exemplo de Loulé, poderia bem ter havido um alvará no mesmo sentido, datado de cerca de 1611-1612, se o que se passou nas eleições de Viseu do ano de 1613, acima referido, pode reflectir um novo regimento. (Alexandre de Lucena e Vale, *Um século de administração...* p. 53).

rar ao Desembargo do Paço, consistiu na elaboração de uma pauta prévia de habilitação. A eleição dos seis «enlegedores», por sua vez, embora a formalidade exigisse a presença dos homens bons e da governança, juntamente com os do povo, começou a depender do corregedor, selecção talvez mais apertada quanto às eleições que iam à Corte para apurar. No continente e nas ilhas, pelo menos, a diversidade seria, no entanto, bastante grande.⁽⁸⁵⁾

As razões invocadas para a restrição dos elegíveis, mais do que para os eleitores, são de natureza operacional, no sentido de eficácia disciplinar.⁽⁸⁶⁾ Mas não nos devemos iludir sobre as razões aparentes explicitadas pelos homens da governança, as quais contêm implícitas um conflito de poder que se orientou, sem novidade, a favor dos mais poderosos e dos mais limpos de sangue.⁽⁸⁷⁾

Uma das reacções à ordenação de 1611, cujo conteúdo fundamental parece ter estado em uso logo após a publicação das Ordenações Filipinas,⁽⁸⁸⁾ encontramos-la,

⁽⁸⁵⁾ Em 1613, o ouvidor de Avis afirma ter convocado «todas as pessoas da governança e povo» ou, noutro passo, «os homens nobres e da governança e os mais do povo que se acharam» e que «todos juntos votaram em seis eleitores». Minuta para a eleição que vai à corte. Mas na minuta das eleições apuradas na terra manda votar nos seis eleitores «as pessoas mais nobres e da governança ou que houvessem sido seus pais e avós». Situações semelhantes, em eleições por pelouros, em Machico, por exemplo: em 1732, é convocada «toda a pessoa de qualquer qualidade e condissam que seja suba a dita camara a dar seus votos [...] (Fátima Maria de Freitas Gomes, *Machico – A vila e o termo. Formas do exercício do poder municipal – fins do século XVII a 1750*. Funchal: Secretaria Regional do Turismo e Cultura, 2002, p. 57, nota 56). Em Machico, em 1735, votaram 131 pessoas que dispersaram os votos por 19 elegíveis a eleitores. Para eleger os seis mais votados bastaram, no entanto, 38% dos votantes, embora tenham sido necessários 53% do conjunto para a eleição dos primeiros sete. Estes números explicitam que basta pouco mais de um terço dos votantes para se estabelecer a eleição, o que corrobora o que bem se sabe. Permitem, no entanto, alguns exercícios de aritmética eleitoral, nomeadamente no sentido da pluralidade de opiniões. Números não trabalhados em Fátima Maria de Jesus Ferreira Gomes, *Machico...*, p. 19 s. da ed. polic. e quadro 4 da edição de 2002). Outro exemplo: em 21 de Abril de 1621 «foi declarado à câmara de Tomar que não devia fazer as eleições, nem arrematar as rendas do concelho, sem assistência dos Mesteres» (José Justino de Andrade e Silva, *Collecção chronologica...*, 1620-1627, p. 44).

⁽⁸⁶⁾ Todos os regimentos conhecidos (1611, 1613 (minuta), 1640, 1656, 1670) estabelecem ainda que os «enlegedores» deveriam ser eleitos estando também presente o povo: «estando o povo junto», ordenou-se em 1611.

⁽⁸⁷⁾ O afastamento do poder camarário de um certo estrato social, mais acentuadamente imposto pouco depois de entrarem em vigor as novas *Ordenações Filipinas* (1603), é bem solicitado ainda nas cortes de 1641, 1642, 1643... Alguns capítulos das cortes de 1641, com efeito, aproveitam a nova situação política para insistirem neste ponto, o que coloca o poder régio em algum embaraço ao ter de decidir pela lealdade do povo ou da nobreza, como aconteceu em Torres Novas e, de certo modo, em Braga e Guimarães. É neste contexto, e dentro da referida mobilidade social da segunda metade do século XVI e princípios do XVII, que os cristãos-velhos se tornam mais vigilantes, encaminhando-se para uma espécie de casta política local, onde outros não podem entrar, incluindo os cristãos-novos, seus competidores urbanos. Atitude que resulta mais de uma luta de interesses (e de raça e crença, segundo Yerushalmi), do que propriamente da vontade cesárea do centro político. Interesses que por vezes ultrapassam a dicotomia referida, como provam as representações e petições apresentadas tanto em assembleias de cortes como junto do poder régio por parte de um sector social que não se encontra politicamente institucionalizado.

⁽⁸⁸⁾ O exemplo anteriormente citado data de 1605 e diz respeito a Loulé, segundo Romero Magalhães.

por exemplo, na eleição camarária de Viseu em 1613. Na cidade, dizem os contestadores, «há muitos homens nobres, e da governança, muitos homens de nação mercadores ricos e mecânicos e na dita eleição todos votavam e aos mais votos saíam os elegedores que deviam fazer as eleições e oficiais dela».⁽⁸⁹⁾ O novo processo para determinar o colégio eleitoral dos elegedores passou a ser feito, ainda de acordo com a acta da mesma sessão camarária, pelo chamamento de «pessoas particulares para votarem e não virem geralmente votar todos, conforme o costume».⁽⁹⁰⁾ O avanço na limitação do direito de voto é acompanhado, como se sabe, pela exclusão prática dos de sangue impuro dos cargos camarários, movimento coetâneo de ondas repressivas contra os cristãos-novos em geral, exclusão que muitos dos capítulos particulares das cortes da Restauração insistem em formalizar.

A lei obrigava os vereadores a consultarem com frequência «os juizes e homens bons que costumavam andar no regimento da terra». Ao mesmo tempo, porém, determinava que «nas cousas grandes e graves» fizessem chamar o concelho e se decidisse por maioria, lançando em acta a resolução e fazendo-a cumprir. E curiosamente, a mesma lei contemplava o direito das minorias vencidas em agravarem, embora à suas custas, se entendessem que sua «tenção é melhor que a das mais vozes» ao bem comum, cumprindo-se o seu parecer, se o tribunal recorrido lhes viesse a dar razão.⁽⁹¹⁾ E no mesmo sentido, era permitido à oposição escrever e mandar selar carta em contrário da opinião da câmara, quando reunida em conselho, observadas as formalidades, salvo em algumas matérias consignadas na lei.⁽⁹²⁾ Talvez esteja aqui, e no direito de petição que geralmente existia, o facto de nos arquivos se encontrarem agravos contra o poder camarário em exercício, os quais obtiveram provimento, assim como alguns capítulos particulares de cortes apresentados em paralelo com os dos procuradores eleitos dos concelhos. Nos locais em que cada um

⁽⁸⁹⁾ Alexandre de Lucena e Vale, *Um século de administração...*, p. 53. Em 1610, os mercadores figuram como homens bons, ao lado de nobres, sapateiros e mecânicos, para efeito de alteração de taxas e preços. (Idem, p. 29).

⁽⁹⁰⁾ Via de mobilidade encerrada na medida em que os seis eleitores passaram a ser votados por homens da governança e pelos que fossem filhos ou netos de governantes do concelho, se bem que esta figuração, pelo menos formal, não fosse assim em todos os municípios. No Porto, por exemplo, os Vinte e Quatro tomam parte na votação dos seis eleitores e a mal definida designação de «povo» encontra-se em outros locais, mesmo no sistema de pelouros, depois de 1611. Excepções, no entanto, que não alterariam o fundamentalismo em curso, embora seja necessário ter sempre presente que localmente as diferenças podem surgir em virtude da força do costume, permanência defensiva do que é novo e cujos efeitos ainda se não conhecem e, ao mesmo tempo, prevalência do direito particular sobre o comum. Sobre outros exemplos, *vide supra*, nota 85.

Sobre a ordem jurídica particularista, *vide* António Manuel Hespanha, *História das Instituições...*, p. 404 s.

⁽⁹¹⁾ *OM*, liv. I, t. XLVI, § 8-9 e § 25; *OF*, liv. I, t. LXVI, § 9 e 29.

⁽⁹²⁾ *OM*, liv. I, t. XLVI, §25; *OF*, liv. I, t. LXVI, § 9.

dos braços de cortes estava a funcionar, naturalmente quando os Povos, os eclesiásticos e a nobreza eram chamados para esse efeito, existiam receptáculos oficiais para recolha de petições.

Participação que talvez tivesse diminuído, não apenas pela não convocação de cortes desde os finais do século XVII, mas também pela acção, talvez mais intensa, do corregedor, a um tempo ouvidor e defensor do povo e impositor de uma comum determinação régia, num mesmo tempo que os fidalgos, agora nas vereações, secundavam a via de sentido da crescente do poder do centro. O povo, por si, de resto, podia solicitar ao monarca instituições como as de abastecimento próprio, separadas das da câmara, como acontecia com os açougues, e a ele lhes competia, por exemplo, a administração do dinheiro destinado à aposentadoria, embora não haja uma evolução linear quanto a esta matéria.⁽⁹³⁾

A eleição dos procuradores às cortes era também um direito do povo, tendo sido recusadas as procurações, ao tempo da verificação de poderes, que explicitamente não incluíssem no acto notarial a menção de que o povo participou na sua eleição. Assim procedeu o Procurador da Coroa, Tomé Pinheiro da Veiga, nas cortes de 1641, por exemplo.⁽⁹⁴⁾ Os «municípios» ficavam ligados aos compromissos consentidos pelos procuradores, pelo que a sua eleição tinha de ser feita com a solenidade devida, para além do povo ser contribuinte nato e as cortes visarem, com muita frequência,

⁽⁹³⁾ Considere-se, a propósito, que, em 1595, os mestres de Coimbra encarregados de gerir o dinheiro da aposentadoria, matéria que no país foi disputada entre vereadores e mestres, explicitamente declararam, «de sua livre vontade», recusarem-se a serem eleitos «se não houvessem de fazer os mandados que estavam em posse para se pagar aposentadorias e que assinariam» (António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra de 1537 a 1640*. Coimbra: Instituto de Estudos Históricos Doutor António de Vasconcelos, 1971, vol. I, p. 410, nota 2).

⁽⁹⁴⁾ Exemplos para Ourém e Tomar na *Colecção de Cortes* (1641, 1642, 1646), da Sala Gama Barros, Faculdade de Letras de Coimbra. Para Arronches, AN/TT, *Cortes*, maço 12, fl. 275). O colégio eleitoral era mais vasto do que o dos vereadores. Em Coimbra, para as cortes de 1619, foram convocados «fidalgos, cidadãos, câmara e Vinte e Quatro do povo». A procuração para as cortes de 1641 foi assinada por 28 pessoas; em 1642 há pelo menos 32 assinaturas; em 1645, um dos procuradores foi eleito por 70 votos e o outro por 60; em 1668 votaram pelo menos 82 pessoas; em 1674, votaram no mínimo 69; em 1679, 142; em 1697, 82. Dados que colhem no trabalho de seminário da então nossa aluna Isaura de Sousa Marques, *Os procuradores eleitos pela câmara de Coimbra para assistirem às cortes no século XVII*. Coimbra: 2001. Não verificámos os dados. Mesmo descontando a dificuldade de contagem, parece que entre 70 a 80 indivíduos, pelo menos, participavam nestas eleições. (Vide José Pinto Loureiro, *Anais do Município de Coimbra...*, p. 12, 128 e 245, para as eleições às cortes, respectivamente, de 1641, 1645, 1653; para eleições em Viseu (1642 e 1673), Lucena e Vale, *Um século de administração...*, p. 121 e 163. Aqui, nas eleições de 1673, votaram 56 indivíduos, tendo tido os dois eleitos 23 e 15 votos cada um. Os votos dispersaram-se por mais três candidatos, com 11, 3 e 4 votos cada). Para o Porto, vide Francisco Ribeiro da Silva, *O Porto e as cortes no século XVII ou os Concelhos e o poder central em tempos de absolutismo*. Porto: Faculdade de Letras, 1993. Sep. da Revista da Faculdade de Letras. História. II série, vol. X, 1993; idem, *A participação do Porto nas cortes de Lisboa de 1619*. Porto: Câmara Municipal, 1983. Para outros aspectos, Pedro Almeida Cardim, *Cortes e cultura política do Antigo Regime*. Lisboa: Cosmos, 1998.

a imposição de novas medidas fiscais. Procuradores das repúblicas às cortes que muitas vezes, exactamente nestas questões, teriam posto os interesses pessoais acima dos da república, num tempo em que os reis, como lembra D. Francisco Manuel de Melo, «não queriam cortes muitas vezes em seu reino», embora fossem muito «mais arriscadas fora de Portugal», como eram as dos catalães, ou até mesmo as de Castela e Leão, pelo menos no tempo de Olivares.⁽⁹⁵⁾ Observação correcta, mesmo em Portugal, dando uma dimensão de poder aos procuradores, que por vezes se lhe não tem dado, e que não pode deixar de sublinhar-se ao tratar do poder concelhio.⁽⁹⁶⁾

O concelho aberto ou, talvez, com mais propriedade, alargado, constituiu uma assembleia fundamental para a resolução dos casos «grandes e graves» do bem comum local ou mesmo nacional. Ao concelho aberto recorriam sempre os vereadores quando por si não tinham força para imporem determinadas soluções ou quando o costume e a lei os obrigavam a convocá-lo, como em muitos aspectos da elaboração de posturas e da tributação, camarária ou régia. Situação impositiva que ao longo do século XVII, pelo menos, fez parte de um quotidiano bastante agitado, ao qual se devem acrescentar, pelo menos ao tempo da Restauração, as acções relacionadas com a defesa militar.⁽⁹⁷⁾

É preciso não esquecer que o financiamento de muitas obras e actividades, quando obviamente aprovadas pelo poder central, eram feitas à custa do povo, cujo dinheiro era seu e não camarário ou régio, cujo consentimento era dado em assembleia⁽⁹⁸⁾ ou por intermédio dos Vinte e Quatro, o que constitui uma das melhores formas de participar.⁽⁹⁹⁾

Ao contrário do que acontece com as sessões camarárias, creio que não se encontram estabelecidas estatísticas da reunião do concelho alargado, normalmente convocado pelo som do sino camarário e pelo pregoeiro. Algumas colectâneas de documentos sobre as vereações do século XVII, e nomeadamente as respeitantes ao período da Guerra da Restauração, são, no entanto, elucidativas.⁽¹⁰⁰⁾ E mais expressivas seriam, certamente, muitas das vereações dos espaços do colectivismo agrário, o qual também se aproxima da área toponímica das terras enunciadas por concelhos, há pouco referidas.

⁽⁹⁵⁾ D. Francisco Manuel de Melo, *A visita das fontes...*, p. 139.

⁽⁹⁶⁾ D. Francisco Manuel de Melo, *A visita das fontes...*, p. 129, 131, 135-137, 139,145; idem, *Historia de los movimientos, separación y guerra da Cataluña...*, p. 113, 185.

⁽⁹⁷⁾ Alguns exemplos para Viseu e Coimbra, no século XVII, encontram-se no apêndice a este texto.

⁽⁹⁸⁾ Para Benquerença, termo de Penamacor: «concorrendo o consentimento individual de todo o povo» (Albert Silbert, *Le problème...*, p. 139). Cf. infra, nota 120.

⁽⁹⁹⁾ É preciso distinguir o dinheiro da câmara, do rei e do povo. O excedente do cabeção das sisas, por exemplo, é do povo, e por ele costumavam ser pagas muitas actividades da república.

⁽¹⁰⁰⁾ Cf. Apêndice.

A convocação da nobreza e do povo efectuava-se, necessariamente, em situações que a câmara não podia ou não deveria resolver por si. Não interessa trazer para aqui a descrição dos casos fora de um contexto estatístico, embora alguns deles sejam referidos em notas a este texto ou no anexo I. Lembro apenas, a título de exemplo, que em Tomar, em 2 de Setembro de 1625, houve 205 vezes contra 14 vezes, a propósito da doação do terreno para fazer o convento de S. Francisco.⁽¹⁰¹⁾ Mas por unanimidade, e prescindindo de voto secreto, os vereadores, a nobreza e o povo de Coimbra, em 21 de Dezembro de 1646, elegeram Nossa Senhora da Conceição como a santa padroeira do reino, à semelhança da vassalagem que o próprio rei lhe havia passado a prestar.⁽¹⁰²⁾

O povo, que muitas vezes era convocado, não era «o povo da cidade», mas apenas uma sua representação, os «Vinte e Quatro mesteres do povo», como se sabe.⁽¹⁰³⁾

Estes nunca abdicaram de intervir activamente em matérias que lhe dissessem respeito, desde o seu início⁽¹⁰⁴⁾ até ao tempo da extinção, uma vez começada a substituir a organização corporativa pelas referências individuais.⁽¹⁰⁵⁾ Longa história

⁽¹⁰¹⁾ Alberto de Sousa de Amorim Rosa, *Anais do município de Tomar, 1580-1700*. Tomar: Câmara Municipal, 1968, tomo IV, p. 155.

⁽¹⁰²⁾ J. Pinto Loureiro, organizador, *Anais...*, p. 148.

⁽¹⁰³⁾ J. Pinto Loureiro, *Anais...*, p. 209. No conjunto do poder local há, com efeito, dois grandes poderes: o da câmara e o dos mesteres, politicamente organizados nos municípios mais importantes através da Casa dos Vinte e Quatro ou apenas metade deste número, consoante a população e importância dos concelhos. Como se sabe, os ofícios mecânicos passaram a ter uma certa representação nas câmaras desde a Idade Média. Os de Coimbra, por exemplo, através do procurador dos vizinhos do seu termo, solicitaram ao monarca, nas cortes de 1459, regimento semelhante ao que usavam os de Lisboa e Santarém. Os mesteres e arraia miúda, porque sentiam o peso do que pagavam, pretendiam saber «as cousas como andam e os dinheiros do concelho como se despende». E mais: «a vos [o rei] notificaremos os males e danificamento da terra per onde vem e per quem procede e ainda procuraremos pellos lavradores» (António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra de 1537 a 1640...*, vol. I, p. 404 s.; e docs. no vol. II, p. 386-396). Sobre a temática há uma vasta bibliografia, sobretudo anterior à revolução de Abril de 1974. É urgente retomar o tema através de outras perspectivas e indagar, nos concelhos onde a organização não existia, em que medida participava o «povo», para além dos encargos municipais a que era obrigado. O regimento da mesa da vereação de Lisboa, de 1591, explicitamente recordava aos quatro procuradores dos misteres da cidade a «obrigação que têm de lembrar as cousas do bem público da cidade e bem do povo dela».

⁽¹⁰⁴⁾ Para intervenção muito decidida dos Vinte e Quatro de Coimbra, vide nota 93, supra. Organizados desde o século XV, os mesteiros de Coimbra, como certamente os dos concelhos com população e importância necessárias ao seu estabelecimento, souberam impor-se, de modo que em todos os casos em que era necessário convocar concelho aberto, assembleia, ajuntamento, o seu parecer predominava em virtude dos cidadãos faltarem às reuniões e apresentarem-se desunidos. Assim se passava, por exemplo, em 1564 e assim se continuou a proceder depois, não obstante a reforma encetada para se lhe fazer face.

⁽¹⁰⁵⁾ A Casa dos Vinte e Quatro (de Lisboa) é extinta apenas em 1834. Um bom artigo sobre os corpos, Jacques Revel, *Les corps et communautés*, in Baker, Keith Michael, coord., «The political culture of the Old Regime». Oxford e outros: Pergamon Press, 1987, vol. I, p. 225-242.

que sob o ponto de vista político ainda não está toda contada, mas que passa, em certo momento, pela força que elegia os vereadores e decidia as questões resolvidas em assembleia, pela sua união e militância, como acontecia em Coimbra em 1564 e, por certo, se continuou ao longo século.⁽¹⁰⁶⁾

Nesta cidade e nesta data, com efeito, a opinião dos mesteres vingava nos concelhos alargados em virtude dos cidadãos faltarem às reuniões e apresentarem-se desunidos. Não obstante a reforma encetada para lhe fazerem face, a predominância dos mesteres não terminou aqui.

O seu poder era tal em matéria que dizia respeito ao povo, que nada valia nem valeu, por exemplo, que câmaras dóceis, onde existiam vereadores ou escrivães apostados em cumprirem as ordens régias sem contradição, se inclinassem em favor do poder real sem o consentimento do povo em matérias que lhe dizia respeito. E o mesmo sucedia se as decisões fossem emanadas das vereações em questões próprias sem serem ouvidas as corporações interessadas, as quais se não resumiam às dos mesteres.⁽¹⁰⁷⁾

A actuação dos concelhos abertos seria, talvez, mais visível nos pequenos concelhos e, certamente, nas aldeias. Só com o código de 1878, como se sabe, as paróquias civis, a seguir chamadas freguesias, entram definitivamente, até hoje, na orgânica administrativa, havendo, desde 1830 alguma flutuação na matéria, como os manuais de Direito Administrativo ensinam.⁽¹⁰⁸⁾

Nas aldeias havia, como se sabe, um poder camarário delegado. A subordinação à câmara principal ditava-lhes o modo de actuar (embora nem sempre o corpo do alfoz obedecesse à cabeça) e assegurava-lhes a força indispensável à autoridade do agir.

O concelho era, naturalmente, para todos os efeitos municipais, a sede e o alfoz. O campo, no entanto, não constituía uma verdadeira comunidade com o centro urbano, embora, por exemplo, tenha de estar presente, pelo menos dentro da légua administrativa da sede do concelho, nas principais comemorações políticas ou festas religiosas em que participa a câmara, a qual pode obrigar também a incorporação de pelo menos uma pessoa de cada casa da área urbana. Os procuradores dos concelhos às cortes eram, necessariamente, de todo o concelho, mas os interesses dos

⁽¹⁰⁶⁾ António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra...*, vol. I, p. 412 s.

⁽¹⁰⁷⁾ Para além dos poderes dos vereadores e do povo, que no âmbito municipal se exerciam sempre, é necessário acrescentar todos os outros poderes que no espaço do município também podiam tomar decisões, de natureza civil ou eclesiástica, abrindo conflitos ou fazendo uma frente comum.

⁽¹⁰⁸⁾ Marcelo Caetano, *Estudos de história da administração pública portuguesa*. Organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Coimbra Editora, p. 337.

habitantes do campo, exceptuando os do governo local que aqui moravam, nem sempre estavam representados nas sessões camarárias.⁽¹⁰⁹⁾

A administração das circunscrições rurais é conhecida através dos regimentos dos seus juizes, os quais eram eleitos, embora o sistema de recrutamento tivesse sofrido alterações e havia costumes diversos.

A competência jurisdicional cível e crime destes juizes está consignada na legislação do reino e foi concatenada, incorporando decisões camarárias e régias, em regimentos para os juizes das aldeias. Encontram-se publicados alguns para os séculos XVI e XVII, como por exemplo para Coimbra,⁽¹¹⁰⁾ Lisboa⁽¹¹¹⁾ e Tomar,⁽¹¹²⁾ e existem muitos outros manuscritos ou já impressos, pelo menos para o século XVIII.

⁽¹⁰⁹⁾ Para além da tutela, a câmara da sede dominava o campo económica e fiscalmente (destas unidades, por vezes, chegavam os maiores rendimentos das câmaras) e submetia-o a muitos outros domínios, como os de natureza médica (vigilância da saúde, epidemias), cultural, política, religiosa e administrativa. Sobre estas e outras questões, vide: Para Coimbra, António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra...*, vol. I, p. 40 s e Sérgio Cunha Soares, *O município de Coimbra da Restauração ao Pombalismo. Poder e poderosos na Idade Moderna*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1995, p. 51 s., dis. de doutoramento, polic. Para Barcelos (séc. XVIII), José Viriato Capela, *A Câmara, a nobreza e o povo do concelho de Barcelos*. Barcelos: [s. n.], 1989, p. 114 s. Separata de «Barcelos Revista», vol. 3, 1 (1986). Para os Açores, a partir de 1740, Avelino de Freitas de Meneses, *Os açores nas encruzilhadas de Setecentos 1740-1770. Poder e instituições*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, vol. I, p. 171 s. Uma síntese, Gonçalo Nuno Monteiro, *O Espaço social e político local*, in César Oliveira, coord., «História dos municípios e do poder local...», p. 133 s.

⁽¹¹⁰⁾ Publicados na edição do *Livro I da Correea*. Regimentos que não são anteriores a 1515 e que contêm poucas alterações posteriores. Havia um exemplar manuscrito em cada julgado, mas não conheço nenhum para Coimbra. Os regimentos (do crime e do cível e do crime) de Coimbra foram pelo menos modificados por volta de 1740. Num exemplar impresso deste ano, explicita-se a ideia de que foi redigido por causa do antigo precisar de reforma. Necessitava de ser modificado «tanto no substancial de sua disposição por se acharem alteradas as cousas do seu estado, pela mudança dos tempos, como porque em muitos dos ditos concelhos havia falta dele, e em outros era de letra antiga, pouco legível, e já lacerado, defeyto, que tambem tinham outros, que erão impressos». Reformado, também, para cumprir um capítulo de correição do ano de 1739 (*Novo regimento para os concelhos do termo da cidade de Coimbra*. Coimbra: Na officina de Antonio Simoens Ferreyra impressor da Universidade, anno de 1740). Seguimos o exemplar de Zouparia do Campo, no Arquivo Municipal de Coimbra. (Transcrevemos de António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra...*, vol. I, p. 53, nota).

⁽¹¹¹⁾ Para Lisboa existe pelo menos um a que se costuma atribuir a data de 1639, mas com partes que indubitavelmente lhe são anteriores. Em 1639 correu impresso em folha volante. (ACL, *Colecção Trigo*; diversos exemplares na BNL). Republicado, pelo menos, em Manuel Álvares Pegas, *Comentaria ad ordinationes regni Portugaliae...* Ulyssipone: Typographia Ioannis a Costa, 1680, tomo 5, p. 142 s.; José Roberto Monteiro de Campos Coelho e Soisa, *Systema ou collecção dos regimentos reaes dados à luz por [...]*. Lisboa: Officina de Simão Thadeo Ferreira, 1785, tomo IV, p. 164 s.; José Justino de Andrade e Silva, *Colecção chronologica... 1634-1640*, p. 179 s; sintetizado em Manuel Borges Carneiro, *Resumo chronologico das leis mais uteis no foro e uso da vida civil*. Lisboa: na Impressão Regia, Lisboa, 1819, tomo II, p. 746 s. A última parte do regimento foi elaborada na vereação de 2 de Fevereiro de 1617 e as normas para as eleições dos juizes foram redigidas antes da publicação das *Ordenações Filipinas*, logo sendo vigentes ainda as Manuelinas.

⁽¹¹²⁾ *Regimento do juiz vintaneiro*, da câmara de Tomar, in Alberto de Sousa de Amorim Rosa, *Anais do Município de Tomar...*, p. 97-98, título LXXXIX das posturas aprovadas em 1607.

A acção dos juízes era coadjuvada por outros magistrados e quando a sua circunscrição se chamava concelho, pelo menos nestes casos, deparamos com uma terminologia semelhante à da sede (câmara, concelho, casa do concelho...). Na diversificada acção policial que lhes competia incluíam-se atitudes de disciplina religiosa e moral, embora os seus habitantes estivessem, naturalmente, sujeitos à jurisdição eclesiástica.⁽¹¹³⁾

Ao mesmo tempo, porém, quer para efeitos religiosos, quer para governo das suas aldeias, os vizinhos possuíam organizações próprias que nada tinham a ver com os regimentos outorgados pelas câmaras.

Muitas destas circunscrições, como se disse, chamavam-se concelhos. Domingos Nunes de Oliveira, em 1788, designa-os por concelhos separados da sede, dado que embora a ela sujeitos no plano judicial, mantêm autonomia, isenta da jurisdição dos juízes pedâneos e da própria Câmara da sede em muitas actividades.⁽¹¹⁴⁾

Considere-se, a propósito dos pastos comuns, que pertencem aos moradores, e até quanto aos próprios do concelho, que não há diferenças essenciais entre o concelho da sede e os dos termos. A diferença apenas «consiste que nas cidades, conselhos grandes se junta só a Camara, e Acordão, e nos pequenos se não tem Acordão se chama o Povo, e ainda a toque de sino na falta de pregoeiro», como acentua Domingos Oliveira para a comarca de Castelo Branco.⁽¹¹⁵⁾

Certamente que existia muita diversidade entre os concelhos das aldeias, reflectindo a identidade de cada comunidade. O compáscuo, a forma de guardar o gado em pastoreio, a partilha das águas de rega, os maninhos e as lenhas, as sementeiras e colheitas, para além de outras necessidades colectivas, incluindo a luta contra o fisco e demais exacções parafiscais, levavam os camponeses a organizarem-se, como mostra, para Barcelos oitocentista, José Viriato Capela.⁽¹¹⁶⁾ São conhecidas as actividades dos partidores da água,⁽¹¹⁷⁾ dos «homens do acordo» e dos «homens da fala», existentes mais ao norte do que ao sul do país.⁽¹¹⁸⁾

⁽¹¹³⁾ Para o estado da questão sobre o aparecimento das paróquias, José Mattoso, *Paróquia*, in «Dicionário de História Religiosa de Portugal», vol. I, Lisboa, Círculo de Leitores, 2000.

⁽¹¹⁴⁾ Domingos Nunes de Oliveira, *Discurso jurídico economico-político...* Lisboa: Typografia Morazziana, 1788, p. 105 s. (§ 126 e p.120 s, § 139).

⁽¹¹⁵⁾ «A diferença do Conselho grande, ou pequeno he aqui accidental, não só para estes pastos comuns, de que são verdadeiros Senhores os moradores, mas ainda nos proprios do conselho. Toda consiste que nas cidades, conselhos grandes se junta só a Camara, e Acordão, e nos pequenos se não tem Acordão se chama o Povo, e ainda a toque de sino na falta de pregoeiro». (Domingos Nunes de Oliveira, *Discurso juridico economico-político...*p. 120).

⁽¹¹⁶⁾ José Viriato Capela, *A câmara, a nobreza e o povo do concelho de Barcelos...*, p. 114 s.

⁽¹¹⁷⁾ José Viriato Capela, *Política de corregedores: a actuação dos corregedores nos municípios minhotos no apogeu e crise do Antigo Regime (1750-1834)*. Braga: Instituto de Ciências Sociais, 1997, p. 97, 419, etc.

⁽¹¹⁸⁾ Albert Silbert, *Le problème...*, p. 139, notas.

No termo de Coimbra costumavam escolher o dia de Carnaval para deliberarem sobre problemas comuns. Por acaso, ou talvez não. Uma inversão do poder ou vestígios das antigas reuniões de concelho? Os traços de comunitarismo ainda fortes nos meados do século passado revelam bem a existência e convocação do conselho para a execução de tarefas comunais, como reparação de caminhos, moinhos, fornos, igreja... Eram as assembleias dos vizinhos que ainda em 1920, por exemplo, continuavam a decidir e cuidar dos comunais que restavam, pelo menos no Norte do país.⁽¹¹⁹⁾ Era na casa do concelho, assim também chamada, por exemplo, na área de Coimbra, que se efectuavam as audiências e as reuniões comuns e extraordinárias, sendo necessárias para algumas deliberações o concurso do povo todo.⁽¹²⁰⁾ Em lugares menores, junto da igreja, de modo acostumado, ou ao ar livre, como na celebrada pedra de audiência em Avintes, na margem esquerda do Douro,⁽¹²¹⁾ ou em casa do escrivão quando o «paço da juradia» estivesse impossibilitado.⁽¹²²⁾ A casa onde «fariam seus ajuntamentos e conselhos» era construída à custa dos moradores. Nela devia estar, entre outras coisas, uma arca para guardar o regimento e um «livro de Evangelhos».⁽¹²³⁾ A venda destes edifícios, assim como o espaço do curral do concelho, efectuada nos actos liquidatários do Antigo Regime, permitem hoje, em muitos casos, conhecer a sua localização através das respectivas escrituras.

8. As solidariedades mantinham-se entre os vizinhos e entre os próprios concelhos, embora o tempo de fome impusesse que a caridade comesse pela casa. Interesses comuns, como preços de cereais ou defesa militar nas ilhas dos Açores e Madeira, podiam formar extensas uniões. A participação em espaços de sociabilidade religiosa, por outro lado, deveria ser uma constante, dado o que conhecemos das feiras e das festas. Na veneração de Nossa Senhora dos Verdes, em Abrunhosa-a-Velha, por exemplo, incorporavam-se umas 14 ou 15 câmaras da região. Os próprios concelhos, pelo menos quando sedes de comarca, podiam ter jurisdições específicas sobre áreas que em muito ultrapassavam os limites da sua jurisdição normal, nomea-

⁽¹¹⁹⁾ Orlando Marçal, *Os baldios*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1921, p. 71-72.

⁽¹²⁰⁾ Para Benquerença, Penamacor: «Pois se observa que este sistema não se altera senão pelo mesmo modo, concorrendo o conçentimento individual de todo o povo, sanção e garantia dos homens chamados «do acordo» nos concelhos e dos veriadores nas Câmeras». (Albert Silbert, *Le problème...*, p. 139).

⁽¹²¹⁾ Ana Filomena Leite Amaral, *Avintes na margem esquerda do Douro*. Avintes: Junta de Freguesia, 1993, p. 63 s.

⁽¹²²⁾ Sobre os lugares do poder, no termo e sede do concelho de Coimbra, vide Sérgio da Cunha Soares, *O município de Coimbra...*, p. 1416 s.

⁽¹²³⁾ *Livro I da Correea*, § 558.

damente em matéria militar e fiscal, pelo menos ao tempo da Restauração, como está bem documentado.⁽¹²⁴⁾

No século XVII, a média da superfície de cada concelho pouco mais seria do que 103 Km², havendo um total de umas 860 unidades administrativas. Por volta de 1978, cada um teria mais de 324 km², superfície muito semelhante aos de cerca de cem anos antes. Entre 1836 e 1878, no cômputo de Rodrigues Sampaio, desapareceram, com efeito, 554 concelhos, sem conflito, segundo relata, o que lhe permitiu transferir para as freguesias, como seria forçoso perante os números, a tradicional comunidade concelhia, começando então, como referi, a verdadeira divisão administrativa em freguesias (depois de paróquia civil), as quais ainda vigoram.

Não creio que o redimensionamento dos concelhos fosse tão pacífico como faz querer o relatório do referido código, orientado no sentido da anexação, porque há conhecimento de resistências populares provocadas pelos reajustamentos. Mas é de supor que fosse a nível das freguesias, pelas efectivas comunidades que formavam e pelos transtornos que lhes causavam a mudança de caminho em direcção à sede concelhia, para além das rivalidades entre vizinhos, que as maiores resistências se teriam provocado. Vestígios de angústia e a própria revolta são ainda hoje visíveis em alguns casos que continuam a reclamar a autonomia de outrora face à anexação para formar outras unidades.

As funções actuais dos municípios são incompatíveis com pequenos recursos, não com pequenas áreas. Os meios e os espaços podiam ter sido certamente multiplicados através da cooperação e da associação. É nas pequenas superfícies, nos pequenos concelhos, onde sobretudo pode melhor vicejar a comunidade da república. Difícil será retroceder espacialmente, voltar às cidades onde em qualquer dos seus lugares se ouça a voz do pregoeiro. Mas será possível que ao mesmo tempo que se revitalizam os monumentos e os espaços, se procurem as identidades através dos vestígios materiais, se integrem neles as pessoas das pátrias, arreigados e não arreigados, e não apenas os de fora parte. E quanto mais a globalização avançar, mais probabilidade haverá de eclodir uma crise, individual e nacional, na medida em que se mantiver «o desapego ao passado e não existir um futuro bem delineado».⁽¹²⁵⁾

Estamos todos recordados do resultado do referendo nacional sobre a «Instituição em concreto das regiões administrativas», levado a efeito em 8 de Novembro de

⁽¹²⁴⁾ Múltiplos exemplos em J. Pinto Loureiro, *Anais do município de Coimbra...* As câmaras cooperavam com o Estado, em regime de autonomia e de descentralização, e exerciam em seu nome a autoridade régia em actividades diversas (António de Oliveira, *Movimentos sociais e poder...*, p. 116).

⁽¹²⁵⁾ G. Smith, *Crises dans la crise...*, p. 487.

1998. Uma das muitas atribuições da assembleia regional consistia, cito, «Aprovar empréstimos, posturas e regulamentos». Objectivos completamente desligados de um passado que foi, pelo menos, o das Idades Média e Moderna e, por isso mesmo, com pouca garantia de um futuro de solidariedade e de equidade. Estamos já muito longe do tempo de D. Pedro V, o qual temia que Herculano, que admirava, viesse a ser professor do Curso Superior de Letras, num tempo sem regresso, o do «estado ainda exíguo».⁽¹²⁶⁾

Concluindo:

Historiar e revivificar o poder local da Idade Moderna pode parecer que tem apenas interesse académico. Não o creio, porque, como tentei sugerir, há uma multiplicidade de actos colectivos para reestudar à luz da democracia, que por essência implica hoje a intervenção de todos.

Nos princípios do século XVII já Althusius fazia o contraste entre monarquia e poliarquia. O poder é hoje poliárquico, há uma pluralidade de centros de poder. Caminhar-se-á, talvez, para a regionalização dos grandes espaços metropolitanos, tornando-se Lisboa e Porto sedes regionais. Tanto nelas como nos pequenos e médios municípios far-se-á sentir, já se está a sentir, a presença do espaço global. Irão os municípios médios e pequenos converterem-se em regiões ou simplesmente associarem-se?⁽¹²⁷⁾

Fora das profecias, o futuro constrói-se, não se advinha. Projecta-se e acerta-se o que não está bem.

Uma das coisas que certamente não está bem é o rumo desumanizado da chamada globalização. Pode ser que espaços de autonomia local mais activos, naturalmente integrados em outros mundos, possam constituir polos de humanização.

A globalização inclui na sua dinâmica a transição para a democracia, ou a sua consolidação e desenvolvimento. Mas a transição para o mundo novo, para o livre trânsito das pessoas e não apenas das mercadorias, implica novos contextos, novas concepções e novas mentalidades, as quais já provocaram rupturas e muitas

⁽¹²⁶⁾ O rei D. Pedro V, amigo de Alexandre Herculano, havia receado que este aceitasse o lugar de professor de História, no Curso Superior de Letras, então fundado (1858), porque temia que o historiador formasse «uma ninhada de municipalistas sem emprego possível», dado que a «sociedade não tornaria a aceitar a forma que o historiador vivificava» (António de Oliveira, *Da história das pátrias à história local*, in «A cidade e o campo. Colectânea de estudos». Coimbra: Centro de História da Sociedade e Cultura, 2000, p. 16).

⁽¹²⁷⁾ Perguntava em 2002. É sabido que estão criadas hoje (2004) outras áreas metropolitanas, avançando-se, assim, para a associação.

frustações e, sobretudo, acentuaram as desigualdades ao «enriquecerem o mundo e empobrecendo as nações»,⁽¹²⁸⁾ para usar o título de uma obra recente decalcado numa matriz bem conhecida, para além de desrespeitarem o horizonte da humanidade comum, a qual implica «que o *self* reconheça o outro como um outro *self*».⁽¹²⁹⁾ O mal-estar social, que se suporia estar esconjurado através do bem-estar e desenvolvimento, aumentou.

O dinheiro nunca teve fronteiras, excepto nos utópicos que recordavam a República de Platão, onde ele não era necessário,⁽¹³⁰⁾ mas agora associam-se-lhe todos os produtos, bens, serviços, cultura, e até o corpo e a alma subtil. O que importa é alcançar o lucro, o êxito, as palmas da competição diária, a vitória de uma luta constante. Corram pardaus, corram euros, corram dólares, não importa o que corra, desde que corra. Para o efeito, criam-se as necessárias ilusões, provocam-se subtilmente os consentimentos, levantam-se fronteiras, que sempre foram limites e protecção, deslocando-as sem outra sanção que não seja a que o mercado impõe, a todos os níveis. O *terminus* da nova riqueza passa além da linha da vizinhança, desterritorializando-se, criando-se uma nova ciência económica, a qual já não engloba apenas como seu objecto os bens materiais, mas também os do espírito, senhoriando-se a macro e a micro economia da política e, por vezes, dos políticos. O que também não será novidade, quanto aos itens económicos incluemem o preço da alma. Encontram-se publicadas diversas obras que historiograficamente versam, por exemplo, em linguagem de hoje, a evolução do preço do Purgatório. Mas o problema de hoje é espiritualmente mais difícil de resolver: os purgatórios que a comunicação social diariamente nos apresenta não se extinguem especulando sobre o fogo do inferno e a água necessária para o apagar. Até mesmo a água é hoje fogo que consome e que arde. E entre o rebate do sino da paróquia e as sirenes da Protecção Civil do território, acudindo ao fogo, há, certamente, uma distância emotiva, e apelativa, muito grande.

Estará o calor humano no aconchego de comunidades que politicamente devam participar e decidir? Talvez valesse a pena tentar. Talvez gostássemos de voltar a ouvir em qualquer ponto da cidade a voz do pregoeiro ou o sino da câmara a convocar o povo.

Uma paz connosco, sem a qual a dos outros se esconde num tempo que nos falta e nos devora, mas o tempo, afinal, em que vivemos.

⁽¹²⁸⁾ Título de uma obra de Daniel Cohen, *Richesse du monde, pauvreté des nations*. Paris: Flammarion, 1997.

⁽¹²⁹⁾ Miguel E. Vatter, *The machiavellian legacy: origin and outcomes of the conflict between politics and morality in modernity*. Florença: European University Institute, 1999, p. 49, edição electrónica.

⁽¹³⁰⁾ Andrea Finkelstein, *Harmony and balance. An intellectual history of seventeenth-century english economic thought*. An Arbor: The University of Michigan Press, 2000, p. 15.

ANEXO

Exemplos de participação alargada nas câmaras de Viseu e Coimbra
no século XVII.

Localidade	Data	Presentes	Acto
Viseu	1610.04.15	Foram juntos 12 homens cidadãos e porquanto não eram número da maior parte [...].	Adiada a reunião camarária.
Viseu	1612.08.04	Juiz, vereadores e procurador abaixo assinados e outras pessoas nobres cidadãos abaixo assinados.	Maneira nova nas cerimónias de entrada do bispo.
Viseu	1613.04.03?	O procurador da cidade pede que se convoque o povo a vir à Câmara decidir [...]. Vindo a sino tangido, decidem [...].	D. Pedro da Cunha queria fazer uma ponte junto de outra.
Viseu	1613.05.28	Reúnem-se os vereadores com os cidadãos e povo da cidade chamados por som de campã tangida.	Sobre haver sacador assalariado de todas as fintas.
Viseu	1637.06.04	Juntos em Câmara, os vereadores, procurador, e escrivão mandam tanger o sino para a ele acorrerem a nobreza e povo.	Comunicar ordens do governo do reino sobre a peste.
Viseu	1642.01.19	Junta em Câmara grande parte da nobreza e povo da cidade.	Sobre décimas.
Viseu	1692.02.22	Reúne com a Câmara, a nobreza e o povo.	Sobre a propriedade do ofício do escrivão da Câmara.
Coimbra	1641.05.06	Convocada a nobreza e povo.	Para ouvir ler a carta régia sobre donativo para a guerra.
Coimbra	1641.08.09	A Câmara, com os cidadãos e povo.	Ouvir ler carta régia que manda estranhar à pessoas que [...].
Coimbra	1641.10.02	A Câmara convocou a nobreza, os Vinte e Quatro e o povo.	Sobre o real de água e sua cobrança.
Coimbra	1641.11.06	Em Câmara, perante a nobreza, povo e provedor da comarca.	Leitura da carta régia sobre décimas.
Coimbra	1641.12.07	Cidadãos e Vinte e Quatro.	Eleição de fintadores das sisas.
Coimbra	1642.01.25	Juiz de fora, procurador geral, vereadores, mestres da mesa, vinte e Quatro e cidadãos.	Pedir autorização de despesa imposta no cabeção das sisas.
Coimbra	1642.08.13	A Câmara, com a nobreza e povo.	Eleição de procuradores às cortes.

Localidade	Data	Presentes	Acto
Coimbra	1643.04.27	O capitão-mor, juiz, vereadores, na presença da nobreza e povo para o efeito convocados [...].	Fortificar a cidade.
Coimbra	1643.08.06	Câmara, nobreza e povo desta cidade.	Leitura de carta.
Coimbra	1644.01.09	Com a cooperação do povo e dos Vinte e Quatro.	Eleitos representantes dos cidadãos, mesteres e mercadores para fintadores das sisas.
Coimbra	1644.05.11	Os cidadãos mais velhos desta cidade propuseram que a Câmara [...]	Pedir autorização para pagar vistorias.
Coimbra	1645.01.28	A Câmara resolveu convocar os Vinte e Quatro e a nobreza.	Para dar cumprimento à carta régia que o reitor da Universidade e bispo eleito de Viseu apresentaram em Câmara.
Coimbra	1645.01.30	A Câmara mandou tanger o sino para se juntarem a nobreza e os Vinte e Quatro nesta Câmara.	Apresentada carta régia que pedia 400 000 cruzados [...].
Coimbra	1649.02.21	Cidadãos que costumam andar na governança da cidade, nobreza e Vinte e Quatro mesteres do povo.	E votando, resolveram [...].
Coimbra	1650.06.09	Ao som de campã tangida chamou-se à Câmara a nobreza e povo para se resolver o que se devia fazer.	Se o Cabido não concordasse em se guardar o antigo costume [...].
Coimbra	1653.08.31	Juiz de fora, vereadores e os misteres do povo [...] junta toda a nobreza e povo.	Eleição de procuradores a cortes.
Coimbra	1653.12.21	Com a comparência da nobreza, cidadãos e Vinte e Quatro do povo.	Lida carta régia para eleição de procuradores às cortes.
Coimbra	1658. 05.07	Vereação extraordinária a que assistiram fidalgos, cidadãos, cavaleiros e o juiz do povo.	Resolvido não aumentar as décimas
Coimbra	1665.06.10	Reunida a Câmara com a nobreza e povo.	Sobre a construção do cais.
Coimbra	1667.12.17	Presentes 165 votantes	Eleição de um procurador às cortes.

Fontes: Alexandre de Lucena e Vale, *Um século de administração municipal*. Viseu: Separata da Revista «Beira Alta», 1955; J. Pinto Loureiro, org., *Anais do município de Coimbra 1640-1668*. Volume comemorativo da Restauração. Coimbra: Edição da Biblioteca Municipal, 1950.

(Página deixada propositadamente em branco)

Maria Helena da Cruz Coelho

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

NO PALCO E NOS BASTIDORES DO PODER LOCAL

Conheçamos os palcos do poder local. Em mais de seis dezenas de concelhos que, por ordem de D. Fernando, se reuniram ao longo do mês de Julho de 1383 para escolherem os procuradores que, devidamente creditados, iriam às Cortes a terem lugar em Santarém, no mês de Agosto, para jurarem D. Beatriz, filha do monarca, e seu marido, D. João I, rei de Castela, como herdeiros da Coroa portuguesa.⁽¹⁾

Perante nós apresentam-se espaços religiosos de igrejas e mosteiros, espaços urbanos, construídos e abertos, e espaços ruralizados. Acerquemo-nos.

A proximidade dos lugares sagrados busca-se em reuniões junto de ermidas, atrás de igrejas, no seu alpendre ou no seu adro. Mas, num espírito de grande intimidade entre o civil e o religioso, caminha-se do exterior para o seu interior, juntando-se a vereação no claustro e cabido de igrejas e mosteiros.

Em cenários urbanos construídos, destacam-se os paços do concelho, da audiência ou da relação, ou o sobrado da casa do concelho. Mais esporadicamente caminha-se até à torre do concelho ou até aos paços dentro do castelo. Mas a cidade é também espaço público e aberto, que os homens procuram para se reunir. E no eixo das espacialidades agregadoras encontram-se os homens na maior praça da vila, na praça do açougue, ou ainda por dentro delas em especiais recantos de todos conhecidos, como ante as casas de um juiz da vila ou de um mercador.

Marcos simbólicos de passagem ou de interdição e resguardo, do de dentro face ao de fora, são as portas. Não poucas vezes à porta da casa da audiência, ou às portas do castelo se congrega a assembleia vicinal. Para noutros lugares se arrimarem os vizinhos a marcos referentes da convivalidade do quotidiano, como uma cisterna

⁽¹⁾ Tomamos como base para este estudo as informações das procurações dos concelhos recolhidas na obra *Cortes Portuguesas. Reinado de D. Fernando (1367-1383)*, vol. II, (1383), ed. preparada por A. H. de Oliveira Marques e João Paulo Salvado, Lisboa, JNICT, 1993. Ao todo, referimo-nos a 64 concelhos, aí se incluindo um julgado (Lanhoso) e um couto (Treixedo, do mosteiro de Lrvão). Diga-se ainda que os concelhos de Penela e Miranda se associaram para escolherem procuradores às Cortes. Casos à parte são Alcobaça e Idanha-a Nova em que foram, respectivamente, o abade e o comendador que instituíram os seus procuradores para irem às Cortes.

ou um celeiro, evocação já de um rural entressachado no urbano. E essa ruralidade do aro ou termo concelhio, traduzida num campo, num chão, num outeiro, num pombal, numa quinta, é mesmo procurada em vilas outras.

Preencheram-se estes palcos com os actores do teatro do poder constituído. São eles comumente os juízes, os vereadores e o procurador do concelho.⁽²⁾ Para além dos homens bons que circulam pela vereação. Um escasso número de actores, no geral entre uma e duas dezenas.⁽³⁾

Os magistrados judiciais encontram-se sempre presentes, à excepção de um caso,⁽⁴⁾ oscilando o seu número entre um e três,⁽⁵⁾ estando a justiça, na maioria dos concelhos, entregue a dois juízes. Juízes ditos alvazis em áreas de forte influência muçulmana, como Leiria, Santarém, Lisboa, Cascais e Tavira, enquanto noutros lugares nortenhos, que se modelaram pelo normativo do foral salamantino, perduraria a designação de alcaldes.⁽⁶⁾ Nas três mais importantes cidades capitais do reino, Lisboa, Santarém e Évora, deparamos com a especialização da magistratura judicial, afectando-se um juiz ao cível e dois aos crime, contando ainda Lisboa com dois alvazis dos ovençais. Esta especialização exige competência. Logo, o alvazil lisboeta do cível é bacharel em Leis, como também o é um dos do crime, sendo o outro um escudeiro. Um letrado, desta vez um escolar em Leis, assume ainda as funções judiciais em Leiria. São escassíssimas nesta fonte, como em todas as demais, as precisões da categoria social dos oficiais. Por isso mesmo preciosas. Encontramos prioritariamente escudeiros a desempenhar este cargo, para além de um vassalo do rei, um cavaleiro e um mercador.⁽⁷⁾

Logo a seguir aos juízes, surgem, por ordem de grandeza, os vereadores eleitos. Aqui quase se equiparam os concelhos administrados por dois ou três vereadores,

⁽²⁾ Para uma análise do aparelho burocrático concelhio nestes séculos, leia-se Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio das origens às Cortes Constituintes. Notas de História Social*, Coimbra, CEFA, 1986.

⁽³⁾ Para além dos oficiais, estão abaixo da dezena os homens bons referidos para Castelo Mendo (três), Monsanto (quatro), Lourinhã (cinco), Pinhel e Ponte de Lima (seis), Crato (sete), Covilhã (oito). Entre a dezena e a vintena contam-se os homens bons em vereação nos concelhos de Cascais, Évora, Faro, Olivença, Silves (dez), Montemor-o-Velho, Torres Novas (onze), Guarda, Pombal (doze), Avis (treze), Alcácer do Sal (catorze), Setúbal (dezasseis), Estremoz, Tomar (dezoito), Braga (vinte). Mais de vinte homens bons estiveram presentes apenas em cinco concelhos: Atouguia, Chaves (vinte e um), Castelo Bom (vinte e três), Alandroal (vinte e quatro) e Vila Viçosa (trinta e um).

⁽⁴⁾ À excepção de Numão.

⁽⁵⁾ Em 60% dos concelhos existem dois juízes e em 17% um. São apenas seis concelhos – Chaves, Évora, Faro, Lisboa, Pinhel e Santarém – que dispõem de três juízes.

⁽⁶⁾ E julgamos haver lapso de leitura na referida obra, não sendo alcaide, mas sim alcaide que se deve ler para Caminha, Viana do Lima e Vila Nova de Cerveira.

⁽⁷⁾ Em Alcácer do Sal, um dos juízes é escudeiro e outro mercador. Em Leiria, um é vassalo do rei e outro, como dissemos, escolar em Leis. O alvazil do cível em Santarém é cavaleiro. O alvazil do crime em Lisboa é escudeiro. E há juízes escudeiros em Serpa, Setúbal, Soure e Vila Viçosa.

ainda que também os haja com um ou quatro.⁽⁸⁾ A precisar o seu estatuto social, magras notas nos chegam — um escudeiro é vereador em Leiria, um mercador é-o em Santarém e um ferreiro desempenha o cargo em Castelo Mendo. Acresce que, na falta dos vereadores eleitos, já deparamos com a figura dos vereadores substitutos, assim acontecendo a um de Castelo Bom, aos dois de Monforte de Rio Livre e aos três de Santarém, mecanismo que ao longo dos tempos veio a permitir um tirocínio dos mais jovens no desempenho de ofícios, abrindo-lhes em seguida o caminho para a sua inclusão no grupo dos elegíveis.

No último lugar do oficialato concelhio, mas sempre presente, posiciona-se o procurador que tem o encargo de representar no interior ou exterior toda a comunidade. Esporadicamente ocorre a presença de algum outro oficial concelhio, como um saião em Setúbal, um escrivão da câmara ou concelho em Évora e Vila Viçosa, o chanceler do concelho em Tavira, o alferes da sina (bandeira) do concelho em Castelo Rodrigo ou os procuradores do número em Santarém, o que nos corrobora a diversidade das funções municipais.

Mas esta foi uma assembleia extarordinária dos concelhos, exigida por ordem régia. Daí que as procurações insistam que a mesma havia sido convocada mediante pregão, especificando muitas vezes até os nomes dos pregoeiros ou porteiros que a anunciaram, dando assim entrada a mais dois oficiais executivos dos concelhos.

Os delegados dos mandados régios foram, como seria de esperar, os corregedores. E assim os vemos circular. O corregedor de Entre Douro e Minho, Afonso Martins Alvernaz, estava no Porto a 5 de Julho, em Guimarães a 9 e em Braga a 12. O corregedor da Beira, Diogo Gil, encontrava-se na Covilhã a 6 de Julho, na Guarda a 7, em Trancoso a 10 e em Castelo Rodrigo a 16. O corregedor da Estremadura, Geraldo Anes, estanciava em Óbidos a 5 de Julho, em Soure a 10, em Montemor-o-Velho a 11, em Penela a 13 e em Santarém a 21. Finalmente o corregedor do Algarve, Vasco Gil, marcava presença a 14 de Julho em Albufeira, a 18 em Faro e a 19 em Tavira.

Chegados às localidades, e a tomarmos como paradigmáticas as notícias para o Porto, mandavam convocar os vizinhos do concelho pelos pregoeiros, a fim de tomarem conhecimento de uma carta régia.⁽⁹⁾ Já em reunião e lida a carta régia, escrita em Almada, a 26 de Junho, e validada com o selo da pureza, que creditava o

⁽⁸⁾ Anote-se que não encontramos referência expressa a vereadores em Braga e Monsanto. Nos demais, em 38,5% dos concelhos há dois vereadores, em 43,15% há três, em Tomar deparamos apenas com um, e em Caminha, Elvas, Évora, Guarda, Montemor-o-velho, Sertã e Sintra assinalam-se quatro.

⁽⁹⁾ Sobre o circuito das comunicações nos municípios, leia-se Maria Helena da Cruz Coelho, «A rede de comunicações concelhias nos séculos XIV e XV», in *As Comunicações na Idade Média*, coord. de Maria Helena da Cruz Coelho, Lisboa, Fundação Portuguesa das Comunicações, 2002, pp. 64-101.

corregedor como transmissor da vontade real, este oficial determinava que o concelho escolhesse dois procuradores e os mandatasse com uma carta de procuração, escrita de acordo com uma «Nõta que logo o dicto Corregedor mostrou e lëeo» e que se transcreve. O objectivo era comparecerem nas Cortes de Santarém, a reunir em Agosto, a fim de jurarem os herdeiros do trono.⁽¹⁰⁾ E quando o corregedor não estava nas localidades no dia da reunião, sabemos que por elas teria passado, como se regista para Castelo Bom, onde o corregedor da Beira, Diogo Gil, deixara «hũu trallado escripto em papel», pelo qual o tabelião diz ter redigido a procuração.

De uma outra natureza, um vez que se trata de um oficial régio fixo no concelho, encontramos em algumas assembleias os alcaides dos castelos, muito em particular nas cidades e vilas com uma real importância militar e geo-estratégica.⁽¹¹⁾

Como caso singular, há ainda a assinalar a presença de um juiz de fora em Elvas, única vila em que não se encontram os juizes eleitos, mas apenas um oficial da justiça nomeado pelo rei, certamente porque o monarca queria assegurar a fidelidade às suas ordens deste vital centro fronteiriço.

Acresce que, sobretudo quando as sedes de concelho coincidiam com as cabeças dos almoxarifados, não poucas vezes deparamos com os almoxarifes presentes nas reuniões camarárias, o que acontece em sete concelhos.⁽¹²⁾

Parece legítimo concluir que nestas assembleias, que se reúnem com o objectivo exclusivo de escolher procuradores às Cortes de 1383, o peso dos oficiais régios foi pouco significativo, cabendo o ónus de tal decisão aos mandantes e homens bons dos diversos concelhos. Mas qual a composição social dessa elite de mando? Valorizemos as parcas informações que possuímos.

Moura, para além de nomear as autoridades concelhias e alguns homens bons, acrescenta que estiveram presentes «todollos outros omeens boos do concelho...asy caualejros come pioes e bestejros», clivagem social que passa ainda pela hierarquização militar que o período de guerra e recrutamento de homens reavivava.

A vivência do económico e social desvenda-se quando, em alguns centros concelhios, nos são referidos nobres, mercadores, homens da escrita e letrados,

⁽¹⁰⁾ O mesmo se afirma para Faro, parecendo no entanto que a carta régia de creditação do corregedor do Algarve estava datada de 15 de Junho. Acresce que se afirma que as Cortes deviam iniciar-se a 1 de Agosto.

⁽¹¹⁾ Assim em Caminha, Cascais, Castelo Rodrigo, Crato, Elvas, Faro, Guimarães, Monção, Montemor-o-Velho (estas duas vilas com dois alcaides), Óbidos (presente o alcaide e seu escudeiro), Pombal, Santarém, Tavira e Vila Viçosa (onde se encontra o alcaide mor e o alcaide pequeno). Refere-se ainda em Atouguia um homem que foi alcaide.

⁽¹²⁾ São eles Cascais, Faro, Guarda, Guimarães, Moura (onde o almoxarife é também dito alcaide dos mouros), Olivença e Setúbal. Cita-se ainda um homem, que fora almoxarife, em Chaves e Santarém

mesteirais e homens do termo na constituição da assembleia reunida.⁽¹³⁾ A feição aristocrática de muitos centros urbanos manifesta-se pela presença de escudeiros, vassalos do rei e cavaleiros, estes em menor número, na vereação.⁽¹⁴⁾ Na maior parte dos casos trata-se, manifestamente, de uma pequena nobreza que, como já tem sido repetido, deve resultar da miscegenação de membros de famílias nobres com elementos da aristocracia vilã, protagonizando por vezes certos cargos, mormente o de juiz, como vimos.

Os mercadores são-nos assinalados menos para os grandes centros ou localidades próximas e litorâneas,⁽¹⁵⁾ como seria de esperar, mas mais para localidades raianas e alentejanas,⁽¹⁶⁾ ainda que os muitos nomes de homens bons sem especificação de profissão ou categoria social encubram por certo este grupo de maiores ou médios comerciantes, que ultrapassaram as interdições sócio-religiosas que durante alguns séculos pesaram sobre a mercancia e o dinheiro e se guindaram a uma relevante e prestigiada posição social.⁽¹⁷⁾ Acresce que, em Lisboa, a cidade das «desvairadas gentes» se assinala ainda a presença de um cambiador.

Com muito mais peso se intrometem na vereação os homens que detêm o poder do escrito e mesmo sobre os escritos de âmbito administrativo e urbano. Referimo-nos, obviamente, aos tabeliães. Em todas estas vilas, eles tiveram de ser convocados para escreverem as cartas de procuração dos referidos procuradores concelhios às Cortes. Todavia, em muitas localidades, surgem como testemunhas desse acto ou, o que é ainda mais significativo, figuram entre os homens bons da vereação.

Na verdade, parece-nos ser ainda um aspecto a sopesar devidamente esta presença de homens que dominam a escrita no corpo dos que dirigem um concelho. Eles são uma força muito significativa em sociedades em que predomina a iliteracia.

⁽¹³⁾ Nas testemunhas das procurações figuram por vezes clérigos, ditos em alguns casos vigários, priores e abades, nas vilas de Castelo Bom, Estremoz, Mértola, Odemira, Olivença, Penedono, Penela e Viana do Lima.

⁽¹⁴⁾ Escudeiros surgem-nos em Alcácer do Sal (dois), Atouguia, Tavira, Estremoz, Guimarães, Monforte de Rio Livre, Montemor-o-Velho, Trancoso, Óbidos, Santarém (dois), e Vila Viçosa (três); vassalos do rei em Chaves (dois) e Crato; cavaleiros em Crato (dois), Estremoz, Moura (dois vassalos do rei que são escudeiros), e em Óbidos quatro vassalos de um conde.

⁽¹⁵⁾ Conta-se um mercador em Ponte de Lima, Santarém, Soure e Óbidos

⁽¹⁶⁾ Tal o caso de Castelo Bom, Chaves (aqui três), Crato, Évora, Olivença, um tendeiro em Vila Viçosa, e um marceiro em Chaves.

⁽¹⁷⁾ Para um enquadramento geral desta temática, leia-se Jacques Le Goff, «Profissões lícitas e profissões ilícitas no Ocidente medieval», in *Para um Novo Conceito de Idade Média. Tempo, Trabalho e Cultura no Ocidente*, trad. port., Lisboa, Editorial Estampa, 1980, pp. 85-99, e *Mercadores e Banqueiros na Idade Média*, trad. port., Lisboa, Gradiva, 1982, e Aron Ja. Gurevic, «O Mercador», in *O Homem Medieval*, trad. port., Lisboa, Editorial Presença, 1989, pp. 165-189. Para a análise do caso português, e mais concretamente dos mercadores de Coimbra, veja-se Maria Helena da Cruz Coelho, «Homens e Negócios», in *Ócio e Negócio*, Coimbra, Inatel, 1998, pp.127-202.

Crescendo, nas centúrias de Trezentos e Quatrocentos, as exigências de firmar pelo escrito actos de posse e contratos de bens, empréstimos de dinheiro ou bens móveis, delegar poderes de representação em procurações, estipular vontades pessoais em vida ou mesmo para além da morte, o recurso aos tabeliães torna-se quotidiano e repetido. Logo, estes especialistas do saber escrever ganham poder económico e alcançam mesmo prestígio social. Possuem a capacidade de conhecer individualmente os movimentos económicos de muitos vizinhos, seja a sua riqueza atestada em compras, exploração de prédios, arrematação de rendas ou créditos, seja as suas fragilidades anotadas em dívidas, empréstimos ou venda de haveres, ou até as disposições e querereres pessoais mais íntimos, testemunhados em cartas de dote ou arras e testamentos. Mais amplamente, conhecem os negócios das vilas e cidades e a sua escrituração colectiva, estando alguns deles mesmo ao serviço dos concelhos e todos se conhecendo e, sem dúvida, permutando informações.

Adquirem por isso, para além de um peso económico que lhes advém do exercício de um ofício cada vez mais requisitado, o qual lhes vai mesmo permitir angariar disponibilidades monetárias para investir na terra e em manipulação de rendas, um prestígio social, dada a sua imprescindibilidade e omnipresença, que os leva a privar com os grandes e poderosos, assimilando então os seus valores e códigos comportamentais e mesmo unindo-se-lhes por estratégias matrimoniais ou de mando.⁽¹⁸⁾ E é assim que vemos tabeliães a integrar expressamente o corpo dos homens bons de lugares tão distintos como o Alandroal, Chaves (aqui contando-se cinco), Guarda, Monforte de Rio Livre, Monsanto, Montemor-o-Velho, Ponte de Lima, Santarém, Sesimbra, Setúbal, Tomar, a par de um escrivão em Faro, podendo este rol aumentar grandemente se lhe acrescentássemos as localidades onde os tabeliães figuram como testemunhas.⁽¹⁹⁾

Não será ousado afirmar que o poder se permeabiliza ao saber. Na realidade, verificamos também que, nesta década de 80, alguns letrados, por certo formados

⁽¹⁸⁾ Sobre os tabeliães nestes séculos, consulte-se Maria Helena da Cruz Coelho, «Os Tabeliães em Portugal. Perfil Profissional e Sócio-Económico», in *Estudos de Diplomática Portuguesa*, Lisboa, Edições Colibri-FLUC, 2001, pp. 93-137, e Bernardo Sá Nogueira, «Tabelionado e elites urbanas no Portugal Ducentista (1212-1279)», in *Elites e Redes Clientelares na Idade Média. Problemas Metodológicos*, ed de Filipe Themudo Barata, Lisboa, Edições Colibri. CIDEHUS-UE, 2001, pp.211-220.

⁽¹⁹⁾ O que acontece em Abrantes, Albufeira, Alcácer do Sal (quatro), Arronches (cinco), Atouguia, Avis (três), Braga (dois), Caminha (três), Cascais, Castelo Mendo, Castelo Rodrigo (quatro), Chaves (três), Covilhã, Elvas, Estremoz, Évora (um homem que foi tabelião), Guarda (um homem que foi tabelião), Guimarães, Lanhoso, Leiria, Lourinhã, Melgaço, Monção, Monsanto, Montemor-o-Velho, Numão, Odemira, Pinhel, Porto, Sabugal, Serpa (cinco), Sesimbra, Setúbal (dois), Trancoso, Viana do Lima (dois), Vila Nova de Cerveira (três), Vila Viçosa.

no Estudo Geral do país, marcam já presença na esfera do poder local. Seria um tirocínio para aqueles que, com os primeiros graus universitários, almejavam obter, com mais aprofundados estudos, um ofício no paralelo da burocracia da corte. Assim deparamos com um bacharel em Leis na vereação de Atouguia, um escolar em Tomar, um escolar que era juiz em Leiria, bacharéis em Leis que eram alvazis do cível e crime em Lisboa e um mestre em Vila Viçosa. Mais relevante será termos presente que em Santarém um tabelião é dito Mestre Lopo, como também o tabelião do rei em Tomar era Mestre Gonçalo, que tinha escrivão próprio. Se a maioria dos homens da escrita se formavam nas escolas urbanas e adquiriam os seus conhecimentos específicos aprendendo o ofício junto de outros tabeliões, parece que alguns se guindaram a um mais aprofundado saber, cursando talvez mesmo a Universidade. E, ainda que por ora o nosso conhecimento seja escasso, este conjunto de letrados e legistas, actuando nos concelhos, levar-nos-á a redimensionar o pensamento de Marcello Caetano, ao afirmar que a Universidade de Lisboa foi o «centro intelectual da revolução de 1383-85»,⁽²⁰⁾ projectando-a não só a nível do poder central mas também do poder local.⁽²¹⁾

Aliás, os concelhos revêem-se na sua feição aristocrática, letrada ou de mando para se fazerem representar nesse palco maior de jogo cénico que são as Cortes. Só estes protagonistas mais creditados poderiam dignamente e com discernimento falar, em nome dos municípios, ao lado de nobres e clérigos, perante o monarca e seu oficialato. Em cerca de metade dos municípios que instituíram procuradores às Cortes de Santarém de 1383 possuímos algumas notas sobre a sua posição. No geral, o número de procuradores por concelho foi de dois, como era comum, mas há casos de só um ter sido escolhido ou três, quatro e estranhamente mesmo dez. Averiguamos que, em treze municípios, alguns ou todos os seus procuradores foram escudeiros, muitas vezes ditos vassalos e criados do rei. Dez centros urbanos fizeram-se representar por oficiais eleitos, no geral juízes — em três casos também escudeiros — mas ainda vereadores e procuradores do concelho ou julgado. Em seis concelhos — Arronches, Crato, Monforte de Rio Livre, Pombal, Silves, Viana do Lima — temos a presença de tabeliões como procuradores. Curiosamente, em Viana do Lima, foram mesmo escolhidos dois tabeliões para o efeito, mas porque um deles morava fora da vila, e o corregedor ordenara que os procuradores deviam ser do lugar, foi substituí-

⁽²⁰⁾ Marcello Caetano, *A Crise Nacional de 1383-1385. Subsídios para o seu estudo*, Lisboa – São Paulo, Editorial Verbo, 1985, p. 150.

⁽²¹⁾ Curiosamente assinala-se, em 1368, um juiz de fora em Coimbra, doutor em ambos os direitos (*doctor in utroque iure*), justamente no período em que a Universidade se encontrava na cidade (António Manuel Hespanha, *História das Instituições. Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra, Livraria Almedina, 1982, p. 432).

do por um vizinho, cuja categoria social se não especifica. Só excepcionalmente há oficiais régios,⁽²²⁾ mercadores⁽²³⁾ ou homens do termo⁽²⁴⁾ entre os procuradores concelhios. O poder local faz-se, pois, representar em Cortes por aqueles que mais se aproximam dos homens nobres, cultos e com poder que eram os cortesãos. Por isso, alguns anos mais tarde, estando já consumada essa assimilação à aristocracia, os vereadores de Évora querem pintar as suas armas e divisas na casa da câmara, honraria que D. Manuel, defensor de um poder régio centralizante, em acto e representação, não lhes permitiu.⁽²⁵⁾

Anote-se, porém, que um dos procuradores de Alcácer do Sal, a ombrear com um escudeiro, é dito vaqueiro. No ar paira a interrogação — trata-se de um criador de gado ou de um homem do povo, um assalariado? Neste último caso, estaríamos perante uma situação excepcional. Esporadicamente, na composição social das vereações concelhias, foram surgindo homens dos mesteres como sapateiros,⁽²⁶⁾ tanoeiros,⁽²⁷⁾ alfaiates,⁽²⁸⁾ ferreiros⁽²⁹⁾ ou pedreiros⁽³⁰⁾ em Albufeira, Atouguia, Braga, Castelo Bom e Chaves, que ainda acrescentam o seu número entre as testemunhas,⁽³¹⁾ ou até homens do termo, certamente mais identificados com o amanho da terra, em alguns centros interiores e raianos.⁽³²⁾ É a força do trabalho a impor-se, ainda que individual e excepcionalmente, por entre o grupo aristocratizado, possidente e mercantil dos mandantes. A sua força, neste final de Trezentos, é inegável. Mas o seu protagonismo e teatro de acção serão outros.

De facto, a teatralidade medieval não conhece apenas um só espaço de representação, mas cenários múltiplos au até simultâneos, que combinam horizontal e verticalmente as suas peças. Do mesmo modo, o contacto entre actores e público é

⁽²²⁾ Um alcaide no Crato e um homem que fora almoxarife em Atouguia.

⁽²³⁾ Entre os três procuradores escolhidos por Braga, um é escudeiro e dois são mercadores. Também um dos quatro procuradores de Caminha é mercador. Santarém escolhe um escudeiro e um mercador como seus procuradores.

⁽²⁴⁾ São dois homens do termo que representam a vila de Cascais e um homem do termo que é procurador do couto de Treixede, pertença do mosteiro de Lorvão

⁽²⁵⁾ Carta régia de D. Manuel para o juiz de Évora, de 1501 (Gabriel Pereira, *Documentos Históricos da Cidade de Évora*, ed. fac-similada, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998, p. 499).

⁽²⁶⁾ Na vereação em Albufeira, Atouguia, Castelo Bom e Chaves e entre as testemunhas em Odemira, Pinhel e Vila Viçosa.

⁽²⁷⁾ Referem-se três em Atouguia.

⁽²⁸⁾ Na vereação em Braga e, como testemunhas, em Olivença, Lourinhã e Ponte Lima (em cada uma das duas últimas vilas dois alfaiates).

⁽²⁹⁾ Em Castelo Bom e Chaves.

⁽³⁰⁾ Na vereação em Chaves e entre as testemunhas de Viana do Lima (dois).

⁽³¹⁾ Figuram como testemunhas um correio em Évora, ourives em Évora e Óbidos, para além de carneiros em Penela e Viana do Lima e um marinheiro em Viana do Lima.

⁽³²⁾ Tal o caso de Castelo Bom, Castelo Rodrigo, Chaves e Numão. Também na reunião de Cascais estão presentes os vintaneiros do termo.

muito estreito, frequentemente interagindo, a ponto de quase se confundirem os mundos do representado e do vivido.⁽³³⁾

Logo, enquanto o poder institucionalizado assim era desempenhado por aqueles actores principais, outros palcos se abriam e novos protagonistas entravam em acção no jogo do mandar e ser mandado. Se estas Cortes de 1383 representam o epílogo político de toda a acção fernandina, as incidências do seu governo tinham já um longo passado. A instabilidade económica, a desvalorização da moeda, as crises frumentárias, as guerras com Castela e acontecimentos mais mediáticos, como o casamento indesejado do monarca, provocaram levantamentos populares.

Emergindo de um cenário quotidiano de pesado trabalho e opressiva carga fiscal, os mandados fizeram ouvir a sua voz. A união do monarca com Leonor Teles, anunciada em 1371 e concretizada em 1372, foi o detonador da revolta. Mas a má vontade, se não mesmo o ódio do povo contra Leonor, servia apenas para incendiar os ânimos e desencadear os actos. Porque o movimento colectivo de protesto tinha raízes profundas na crise económica e social que se abatia sobre o povo.⁽³⁴⁾ A liderança estão muitas vezes mesterais, homens que, com duro esforço, transformavam a matéria-prima em obra acabada, mas que pouco lucravam com o seu trabalho, já que outros por eles lhes tabelavam os preços dos produtos e coarctavam os ganhos. E com estes se cruzavam tantos outros vizinhos das cidades e vilas, dos pequenos comerciantes e regatões aos obreiros e assalariados, que comungavam da mesma precária condição sócio-económica. A sua vida, já de si muito dura, ter-se-ia ainda mais ensombrado com as diversas e nefastas consequências de um prolongado estado de guerra. Como resposta, os artesãos e o povo amotinaram-se.

E fizeram-no, em grande parte, porque conheciam um vivido passado associativo.⁽³⁵⁾ Foram os mesterais gente trabalhadora que, desde cedo, conheceu a urgência de se unir em movimentos confraternais de solidariedades na vida e na morte.⁽³⁶⁾ Tantas vezes homens do campo, que se aventuravam a trabalhar na cida-

⁽³³⁾ Kurt Spang, *Teoria del Drama. Lectura y análisis de la obra teatral*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, S.A, 1991, p. 36.

⁽³⁴⁾ Esta temática desenvolveu Maria José Pimenta Ferro no estudo «A revolta dos mesterais de 1383», in *Actas das III Jornadas Arqueológicas 1977*, Lisboa, Associação dos Arqueólogos Portugueses, 1978, pp. 359-383.

⁽³⁵⁾ Veja-se esta perspectiva social dos mesterais em Maria Helena da Cruz Coelho, «O Povo – a identidade e a diferença no trabalho», in *Portugal em Definição de Fronteiras. Do Condado Portucalense à Crise do século XIV*, coord. de Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís de Carvalho Homem, vol. III de *Nova História de Portugal*, dir. de Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, Lisboa, Editorial Presença, 1996, pp. 278-284.

⁽³⁶⁾ Sobre a temática confraternal, em sentido amplo, leia-se Maria Helena da Cruz Coelho, «As confrarias medievais portuguesas: espaços de solidariedades na vida e na morte», in *Confradias, gremios, solidariedades en la Europa Medieval. XIX Semana de Estudios Medievales, Estella 92*, Estella, 1993, pp. 149-183.

de, perdendo os seus protectores laços familiares de origem, homens sós e desenraizados da sua pequena pátria natal, sentiam a imperiosa necessidade de se agregarem em irmandades.⁽³⁷⁾ À sombra da religião e pela força do associativismo, os oficiais de um idêntico mester, frequentemente vizinhos da mesma rua e fregueses da mesma igreja, resistiam assim unidos às possíveis tragédias da vida — uma catástrofe devida aos desequilíbrios dos elementos naturais, uma doença fortuita ou prolongada, uma invalidez pelo acaso infeliz de um acidente, ou a sombra dos difíceis anos da velhice. Em consentâneo, ganhavam a certeza de terem companheiros sufragantes na passagem desta vida para a do outro mundo, que lhes sepultassem o corpo e alumiassem a alma, com círios, orações e missas, no temeroso caminho para o Além. Esta irmandade confraternal, que até nos actos mais extraordinários de peregrinação se manifestava, entretecia-se num corpo de autoridades próprias e em reuniões regulares dos confrades que, pelo menos uma vez ao ano, partilhavam entre si o pão espiritual na celebração eucarística e o pão, alimento do corpo, num vodo entre irmãos, que unia vivos e mortos, e se estendia caritativamente aos pobres e desprotegidos.

A fraternidade entre irmãos, caritativa, assistencial e sufragante, podia ainda ser reforçada por outros laços de assimilação. Assim era, no caso dos artesãos, com a vizinhança do habitar e laborar. Pelo menos já desde Undecentos, os mesteirais tenderam a ocupar, segundo a especificidade do seu mester, uma rua. Esse arruamento, voluntário e desejado, era ainda um meio de se defenderem e de buscarem a força da união para melhor resistirem. Iriam comunicando entre si e mesmo exercendo um controlo recíproco sobre os meios e modos de produção de que dispunham, a aquisição de matérias-primas e a qualidade dos artefactos, para além de oferecerem, de um modo acessível e cómodo, os produtos do seu labor à clientela.

Estes laços de união no trabalho e nas confrarias criariam um capital de associativismo que, em momentos excepcionais, podia tomar corpo em movimentos colectivos. Assim foi nas décadas de 70 e 80 do século XIV. Então a rua e as praças públicas eram os palcos dessa força associativa e os actores assumiam-se como a multidão dos que, dominados pelas oligarquias urbanas e senhoriais, erguiam a voz e praticavam actos, manifestando o seu protesto.

⁽³⁷⁾ Sobre estes associativismos dos oficiais mecânicos em terras de Castela, veja-se José Maria Monsalvo, «Solidaridades de oficio y estructuras de poder en las ciudades castellanas de la Meseta durante los siglos XIII al XV (aproximación al estudio del papel político del corporativismo artesanal)», sep. de «*El Trabajo en la Historia*», *Séptimas Jornadas de Estudios Históricos organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*, Salamanca, Ediciones Universidad, 1996, pp. 42-66; Maria Isabel del Val Valdivieso, «Elites urbanas en la Castilla del siglo XV (Oligarquía y Comum)», in *Elites e redes clientelares na Idade Média. Problemas metodológicos*, ed. de Filipe Themudo Barata, Lisboa, Edições Colibri-CIDEHUS-UE, 2001, pp. 80-83.

O mote foi-lhes dado, nos inícios da década de 70, com o anúncio do casamento de D. Fernando com uma mulher que, segundo criam, desprestigiaria o seu rei e reino. Mas as raízes do descontentamento eram profundas, como dissemos, radican-do na crise demográfica, económica e social que, desde a Peste Negra se instalara, e que as guerras com Castela, a deflação monetária e o tabelamento dos preços mais aprofundara.

O alfaiate Fernão Vasques lidera o movimento de oposição em Lisboa e as uniões repercutem em cadeia nas vilas de Santarém, Alenquer, Tomar e Abrantes.⁽³⁸⁾ E depois prolongam-se de 1373 até finais do reinado do Formoso nestas mesmas vilas e noutras, como Leiria, Portel, Montemor-o-Velho e Sousel, como resposta à invasão castelhana na segunda guerra fernandina. Nelas se envolvem, entre outros, alfaiates, sapateiros, carpinteiros, correeiros e fanqueiros.⁽³⁹⁾ Mas estes são só aqueles de que ficaram os nomes e profissão. Uns porque foram decepados, como o alfaiate Fernão Vasques, outros porque viram os seus bens confiscados. O todo era composto mais amplamente por gente do povo, esses «baraços cheos de lavradores e de mes-teiraaes»,⁽⁴⁰⁾ com que D. Fernando compunha os exércitos e as armadas. Este recrutamento forçado dos homens de trabalho, a par dos demais males da guerra, provocava ódios, revoltas e uniões do povo, como também já de escudeiros, merca-dores, ourives, tabeliães e escrivães, alargando o espectro social dos descontentes contra a política bélica do monarca e os seus malogrados tratos de pazes e acordos .

O clímax desses motins populares atinge-se depois da morte de D. Fernando. D. Beatriz, consorciada com D. João I de Castela, era para o povo a prefiguração do jugo castelhano, que já tanto os fizera sofrer. Então os homens, que só possuíam de seu o corpo para a labuta e nada tinham a perder, revoltam-se.

Logo, quando no palco dos mandantes do poder constituído se clama «arraial» por D. Beatriz, nos palcos dos mandados, os mesteirais e o povo miúdo assumem um poder pela força.

Em Lisboa reinou a perturbação, ninguém sabendo ao certo a quem aclamar em substituição de D. Beatriz e da temida submissão a Castela.⁽⁴¹⁾ Em Santarém, o alcaide pequeno convocou os «melhores do lugar» para erguerem pendão e darem «arreal»

⁽³⁸⁾ Fernão Lopes, *Crónica do Senhor Rei Dom Fernando Nono rei destes Regnos*, introd. de Salvador Dias Arnaut, Porto, Livraria Civilização-Editora, 1966, caps. LX e LXI.

⁽³⁹⁾ Os mesteirais envolvidos ascendem a 46,6% como refere Maria José Pimenta Ferro, «art. cit.», p. 365, apresentando os seus nomes e profissões num quadro (p. 371). E, sobre o movimento de Sousel, leia-se Armando Luís de Carvalho Homem, «Nótula sobre um levantamento popular nas vésperas do Interregno», sep. *Bracara Augusta*, t. XXXII, fasc. 73-74 (85-86), Jan.-Dez. de 1978, pp. 3-19.

⁽⁴⁰⁾ Assim dizia a rainha que era composta a armada que atacou Sevilha na terceira guerra fernandina (*Crónica do Senhor Rei Dom Fernando*, cap. CXXVI).

⁽⁴¹⁾ *Crónica do Senhor Rei Dom Fernando*, cap. CLXXV.

por D. Beatriz.⁽⁴²⁾ Correndo tais rumores, o povo juntava-se em «assuadas», opondo-se a que a vila alçasse pendão pelo rei de Castela. Havia grande confusão, ouvindo-se a voz do poder aclamando D. Beatriz e a do contra-poder anunciando o infante D. João, o filho da lembrada Inês. Mas nada se decide. Então faz-se ouvir um peliteiro, de nome Domingos Anes, «homem refeçe e de pequena comta», como diz Fernão Lopes, perguntando: «que estamos fazemdo, ou que pregom he este ?». E desembainhando uma espada galvaniza a multidão que persegue o alcaide até ao castelo e decididamente lança vivas por D. João.

Também em Elvas o alcaide erguera a bandeira por D. Beatriz ao longo da vila.⁽⁴³⁾ Um destemido escudeiro do lugar, sabendo disto ao regressar à vila, levantou uma bandeira por Portugal. O alcaide prendeu-o, mas perante tal acto, sem temor e desafrontadamente, afirmou Gil Fernandes: «leixaae vjinr aarraya meuda das vinhas, ca elles me tiranom daqui». E de facto, conhecida a prisão, repicaram os sinos, juntou-se a gente da vila com a que andava fora, e foram todos, mesmo mulheres e moços, combater o castelo, o que resultou na libertação do escudeiro e fuga do alcaide. Clara mobilização colectiva⁽⁴⁴⁾ dos que, nada tendo a perder, estavam sempre prontos, por alguma convicção ou mais ainda por anseios profundos de mudança e ânsia de melhores dias, a seguirem os mais audazes, esperando que da revolta nascessem «outros mundos».

Como não esperar dos conturbados acontecimentos que se seguiram, um tempo novo e uma crença num desejado Messias? !⁽⁴⁵⁾

Em Lisboa, no mosteiro de S. Domingos, o «comũu poboo livre e nom sogeito a algũus» pediu ao Mestre de Avis, que já ousara perpetrar, acompanhadamente a morte do Andeiro, que aceitasse ser Regedor e Defensor do Reino.⁽⁴⁶⁾ E, perante o seu assentimento, prometeu-lhe a sua fidelidade até à morte. Mas este era o povo miúdo, que raramente decidia e comummente acatava. Na câmara deviam pronunciar-se os «homrrados cidadãos», os detentores da autoridade e mando. Estes, porém, calavam. Falavam «mui manso» de orelha a orelha. Sopesavam, ponderavam, porque, como bem sabiam, as deliberações envolviam poder e riqueza. Desde logo dos próprios, para além dos da *res publica*. Acima da dúvida ergueu-se a voz do tanoeiro

⁽⁴²⁾ *Crónica do Senhor Rei Dom Fernando*, cap. CLXXVI.

⁽⁴³⁾ *Crónica do Senhor Rei Dom Fernando*, cap. CLXXVII.

⁽⁴⁴⁾ Esta mesma mobilização colectiva está presente noutras revoltas, em tempos da regência, como em Portalegre e Estremoz, em que homens e mulheres «tiinhã bamdo pollo Meestre» (*Cronica Del Rei Dom Joham I de Boa Memoria e dos Reis de Portugal o Decimo, Parte Primeira*, prefácio de Luís F. Lindley Cintra, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1977, cap. XLIII).

⁽⁴⁵⁾ Sobre esta temática, consulte-se Margarida Garcez Ventura, *O Messias de Lisboa. Um estudo de Mitologia Política (1383-1415)*, Lisboa, Edições Cosmos, 1992.

⁽⁴⁶⁾ *Cronica Del Rei Dom Joham ...*, cap. XXVI.

Afonso Anes Penedo, confrontando-os com o cenário da submissão a Castela. Tais razões não chegaram para convencer os maiores. Mas porque aquele tanoeiro só punha em causa a sua garganta, e desembainhou a espada para cortar a daqueles que o não seguissem, a razão da força e o alvoroço das gentes convenceram os honrados cidadãos a tomar o Mestre por Regedor e Defensor do Reino. E, mais uma vez, em pontuais momentos de alteração da ordem e da norma, os pequenos decidem pelos grandes. A rua vira palco do poder e os que sempre obedecem vêem-se obedecidos. Até porque a arraia miúda conhece poucos argumentos de retórica. Convence pela força dos seus actos e pela ousadia dos gestos de quem pouco ou nada tem a perder. E assim se prolongaram os episódios populares da tomada de muitos castelos pelo Mestre, ou da defesa esforçada de Lisboa aquando do cerco castelhano. Que não mais seguiremos.

Importa antes fazer balanços. Como recompensou o Mestre de Avis e, depois das Cortes de Coimbra de 1385, o rei D. João I o «poboo do Mexias de Lisboa»?⁽⁴⁷⁾

Determinou, logo em Abril de 1384, que dois homens bons, letrados, estivessem no conselho do rei, representando o povo, e na câmara da cidade de Lisboa para darem, ou não, o seu acordo nos assuntos que lhes respeitassem. Estipulou que dois homens bons de cada mester integrassem a vereação lisboeta para deliberar sobre os nevrálgicos assuntos de posturas, lançamento de impostos e recolha ou arrendamento de taxas, sisas, talhas, fintas e serviços, e intervir nas eleições concelhias. Ratificou que os oficiais do concelho seriam eleitos e não de nomeação régia. Consentiu na isenção de aposentadorias e na submissão de todos, mesmo os privilegiados, ao pagamento de impostos, de acordo com a riqueza de cada um. Posteriormente, anuiu à isenção da almotaçaria, que sempre teria de ser ditada de acordo com os mesterais. E esta mesma isenção de almotaçaria para mesterais, braceiros e serviçais foi também outorgada a Évora.⁽⁴⁸⁾

Claro favorecimento dos mesterais, assalariados e povo comum. Medidas revolucionárias para um tempo revolucionário. Algo ameaçadoras da hierarquização social. Por isso efémeras. Os trabalhadores eram os pés da sociedade que a deviam sustentar com o seu labor. Eles eram os contribuintes e servidores dos concelhos e dos honrados cidadãos. Assim teriam de permanecer. Submetidos, não deliberantes.

Avançando os anos da governação joanina, a ordem será reposta. E, ao longo da centúria de Quatrocentos, o poder régio adensou-se em centralismo e burocracia, e

⁽⁴⁷⁾ Marcello Caetano, «O concelho de Lisboa na crise de 1383-1385», in *A Crise Nacional de 1383-1385. Subsídios para o seu estudo*, Lisboa-S. Paulo, Editorial Verbo, 1985, pp.129-134; Maria José Pimenta Ferro, «art. cit.», pp. 367-368.

⁽⁴⁸⁾ Gabriel Pereira, *Documentos Históricos da Cidade de Évora, Primeira Parte*, ed. fac-similada, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, p. 84.

o poder concelhio tornou-se mais oligárquico, restritivo e fechado. Para tal contribuiu mesmo decisivamente D. João I, com a lei dos pelouros de 1391, determinando que não mais as eleições dos oficiais concelhios fossem directas e públicas, mas se restringissem aos homens da vereação. Esses, em câmara, designariam os homens idóneos para juizes, vereadores, procuradores e chanceleres, que depois, anualmente, iam escolhendo.⁽⁴⁹⁾ Elegíveis, eleitores e eleitos formavam um só grupo, o dos homens bons e honrados das cidades e vilas, que detinham o poder político. Na verdade, era essa elite dirigente que verdadeiramente servia a ideologia e política centralizadoras dos monarcas de Avis e os objectivos de um Estado de Guerra e de Finanças em que o reino se consubstanciava.⁽⁵⁰⁾ Só este corpo restrito e oligárquico garantia a execução das ordens de recrutamento de homens e a cobrança de impostos para o reino. Logo, sempre e cada vez mais, como bem o demonstram as *Ordenações Afonsinas*, os monarcas visaram restringir o número dos eleitores e manter essa feição aristocrática da governação municipal. Depois, internamente, essas elites dirigentes reproduziam idênticos mecanismos de adscrição da gente ao trabalho, nos seus bens pessoais ou nos serviços comuns dos lugares, e às exacções fiscais concelhias.

É certo que este corpo governativo, composto pelo patriciado de cada localidade, com tónicas díspares, mais de possidentes fundiários ou mais de mercadores e detentores de capital monetário, ainda que tantas vezes ambas as riquezas se caldeassem, tinha inimigos a vencer ou, pelo menos, a neutralizar.⁽⁵¹⁾

⁽⁴⁹⁾ Sobre esta lei, veja-se Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio...*, pp. 18-19 e doc. IX.

⁽⁵⁰⁾ Uma visão desta ambiência de guerra através das Cortes encontra-se no estudo de Maria Helena da Cruz Coelho, «As Cortes e a Guerra», *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 1, Coimbra, Centro de História da Sociedade e da Cultura, 2001, pp. 61-80.

⁽⁵¹⁾ Para uma análise da definição e composição social destas elites em vários países europeus, leia-se Philippe Braunstein, «Pour une histoire des élites urbaines: vocabulaire, réalités et représentations»; Alain Derville, «Les élites urbaines en Flandre et en Artois»; Philippe Jansen, «Élites urbaines, service de la commune et processus d'aristocratisation: le cas de Macerata aux XIV^e-XV^e siècles», in *Les Élités Urbaines au Moyen Âge. XXVII Congrès de la Société des Historiens Médiévistes de l'Enseignement Supérieur Public*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997, respectivamente, pp. 29-38, 119-200, 201-223; Fco. Javier Goicolea Julián, «Sociedade y poder Concejil. Una aproximación a la elite dirigente urbana de la Rioja Alta Medieval», *Studia Historica*, 17, Salamanca, 1999, pp. 87-112. Para Portugal, consultem-se Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio...*, pp. 21-28 e Maria Helena da Cruz Coelho, «Les Élités Municipales», *Anais – Série História*, II, Lisboa, UAL, 1995, pp. 51-56; «O Estado e as Sociedades Urbanas», in *A génese do Estado Moderno no Portugal tardo-medieval (séculos XIII-XV)*, coord. de Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís de Carvalho Homem, Lisboa, UAL, 1999, pp. 269-292; «Elites de Trabalho e de Mando na Idade Média» (no prelo); Adelaide Lopes Pereira Millan da Costa, «Vereação» e «Vereadores». *O governo do Porto em finais do século XV*, Porto, Câmara Municipal do Porto, 1993 (sendo particularmente úteis as fichas biográficas dos oficiais); e «Prosopografia das elites concelhias e análise racional: a intersecção de duas abordagens», in *Elites e Redes Clientelares na Idade Média...*, pp. 63-70; Maria Ângela Rocha Beirante, *Évora na Idade Média*, Lisboa, FCG-JNICT, 1995, pp. 563-

Desde logo, a autoridade régia, expressa em acto pelo seu oficialato, era incómoda e cerceadora de privilégios dos mandantes locais. Já algo se vai conhecendo, e sob variadas facetas, sobre a acção dos corregedores das comarcas, dos alcaides dos castelos ou dos juizes nomeados por el-rei, ainda que este nos pareça ser um cargo a requerer novas atenções.

Apenas gostaríamos de reter aqui os perigos que todos eles, e não menos a fidalguia, representavam, desde logo para a liberdade de escolha dos oficiais locais pelos homens da governança. Os procuradores às Cortes, que dão voz a esses mandantes, insurgem-se contra a ida daqueles às reuniões em que ocorriam as eleições.⁽⁵²⁾ Como não menos clamavam contra a presença de tais oficiais e poderosos nas vereações, onde só a sua vontade, afeiçoada aos seus interesses, devia imperar. Repetiam-se as queixas, prova manifesta dessa interferência limitadora.⁽⁵³⁾

Mas o monarca foi-se tornando mais presente num certo número de oficiais da sua nomeação.⁽⁵⁴⁾ Ao longo de todo o século XV, os concelhos vão reclamando que os juizes dos órfãos, dos judeus, dos resíduos, das sisas e do vento e as suas escrivainhas, a par da escrivainha da câmara, deviam ser da livre escolha da vereação.⁽⁵⁵⁾ Os monarcas não cedem, pelo que os municípios vão até matizando os seus agravos, pedindo por vezes já tão-só que os juizes ordinários pudessem controlar esses oficiais e eles fossem em número mais reduzido⁽⁵⁶⁾ ou que, por exemplo, os juizes dos órfãos não existissem em povoações até cem vizinhos, cabendo as suas funções aos juizes locais.⁽⁵⁷⁾

-568 (tem as listas dos funcionários do concelho); Rita Costa Gomes, «As elites urbanas no final da Idade Média. Três pequenas cidades do interior», in *Estudos e Ensaios de Homenagem a Vitorino Magalhães Godinho*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1988, pp. 229-237; Miguel Gomes Martins, «A família Palhavã (1253-1357). Elementos para o estudo das elites dirigentes da Lisboa Medieval», *Revista Portuguesa de História*, t. XXXII, Coimbra, 1997-1998, pp. 35-93; «Estêvão Cibrães e João Esteves: A família Pão e Água em Lisboa (1269-1342)», *Arqueologia e História*, 53, Lisboa, Associação dos Arqueólogos Portugueses – Colibri, 2001, pp. 67-74; «Os Alvernazes. Um percurso familiar e institucional entre finais de Duzentos e inícios de Quatrocentos», *Cadernos do Arquivo Municipal*, 6, Lisboa, Câmara Municipal, 2002, pp. 10-43; Luís Miguel Duarte, «Os melhores da terra (um questionário para o caso português)», in *Elites e Redes Clientelares...*, pp. 91-106.

⁽⁵²⁾ A análise das matérias dos capítulos gerais baseia-se na obra de Armindo de Sousa, *As Cortes Medievais Portuguesas (1385-1490)*, vol. II, Porto, INIC-CHUP, 1990, onde esses capítulos se encontram resumidos. Doravante referi-los-emos pelo local e data das Cortes, seguida do número de ordem do capítulo que aquele autor aponta em tal estudo. Neste caso, Coimbra, 1390 (2); Guimarães, 1401 (1); Leiria-Santarém, 1433 (48).

⁽⁵³⁾ Cortes de Santarém, 1451 (16), Lisboa, 1459 (19), Évora, 1460 (5), Santarém, 1468 (4), Coimbra-Évora, 1472-73 (162).

⁽⁵⁴⁾ Veja-se sobre o tema Amélia Aguiar Andrade, «Estado, Territórios e Administração Régia Periférica», in *A Gênese de Estado Moderno*, pp. 151-187.

⁽⁵⁵⁾ Cortes de Viseu, 1391 (3); Lisboa, 1410 (26); Leiria-Santarém, 1433 (124); Lisboa, 1439 (22, 31); Coimbra-Évora, 1472-73 (148, 202); Évora, 1490 (35).

⁽⁵⁶⁾ Cortes de Santarém, 1430 (7); Évora-Viana, 1481-82 (126).

⁽⁵⁷⁾ Cortes de Santarém, 1468 (23).

O judicial era disputado entre a coroa e o poder local, sendo particularmente cobiçadas por ambos as competências de decisão sobre impostos, testamentos, bens de menores ou judeus, matérias de vital importância social e económica. Assim também o controlo da memória sobre os actos. Os escrivães deste e de outros cargos, como ainda o da própria câmara, eram muitas vezes ofícios que dependiam do soberano, por uma nomeação expressa ou por um rogo, para que os mesmos fossem exercidos por seus apaniguados, devidamente indigitados. Para além de este ser um meio dos monarcas compensarem serviços e fidelidades de vassallos e criados, era também uma manobra hábil para controlar a acção dos dirigentes locais. Registadas as deliberações por escrito, elas transmutavam-se em memória codificada, que a qualquer momento podia ser lembrada e veiculada até aos destinatários que a desejassem conhecer. Bem evidente é, pois, o temor e oposição das oligarquias municipais face aos oficiais régios detentores do poder da escrita e conhecimento dos escritos, quando requeriam, nas Cortes de Coimbra de 1390 (10), que os tabeliães que exercessem funções concelhias não as acumulassem com o tabelionato, ou, avançando mais, nas Cortes de Évora de 1408 (14), pedissem mesmo que lhes fosse interdito o desempenho de cargos municipais.

Este oficialato régio de actuação local, com competências judiciais e burocráticas, a que se juntava também o de âmbito militar, alcaides, coudéis e anadéis, ou de alcance fiscal, como contadores e almoxarifes, era, sem dúvida, um corpo outro de agentes municipais que interferiam no poder e mando das elites locais. É certo, como já começa a ser esboçado, que os dois grupos podiam interligar-se e ser mesmo intercorrentes, havendo homens com carreiras quer no poder central, quer no poder local,⁽⁵⁸⁾ da mesma forma que os conluios e jogos de aliança entre o oficialato régio e concelhio tinham forçosamente de se desenvolver, podendo servir ambas as partes.⁽⁵⁹⁾

No entanto, a nebulosidade ou indiferenciação das esferas de poder dos oficiais régios com actuação local não seria benéfica para os honrados cidadãos. Por isso pedem em Cortes que não haja acumulação de ofícios régios e concelhios, clarificação que os soberanos também parecem defender.⁽⁶⁰⁾ Como não era desejável a sobreposição entre o oficialato eclesiástico e o municipal,⁽⁶¹⁾ nem tão pouco a to-

⁽⁵⁸⁾ Maria Helena da Cruz Coelho, «O Estado e as Sociedades urbanas», pp. 288-289.

⁽⁵⁹⁾ Leia-se a este propósito Maria da Conceição Falcão Ferreira, *Gerir e julgar em Guimarães no século XV. Subsídios para o estudo dos ofícios públicos*, Braga, Arquivo Municipal Alfredo Pimenta-Câmara Municipal de Guimarães, 1993; «Relações entre poder local e poder central: aspectos de uma relação complexa», in *Actas do Colóquio Internacional «Universo Urbanístico Português. 1415-1822»*, Lisboa, CPCDP, 2001, pp. 69-78.

⁽⁶⁰⁾ Cortes de Leiria-Santarém, 1433 (22); Lisboa, 1439 (46); Lisboa, 1455 (17).

⁽⁶¹⁾ Cortes de Lisboa, 1439 (25).

mada do poder por parte de acostados dos nobres,⁽⁶²⁾ o que de novo a Coroa corrobora.

Nesta linha de interrecorrências, uma reflexão nos ocorre sobre certos capítulos gerais de Cortes quanto aos juízes de fora.

É bem conhecida a oposição imediata dos concelhos, aquando da nomeação mais frequente destes oficiais por D. Afonso IV.⁽⁶³⁾ Do mesmo modo, é sabido que os monarcas, de acordo com a suas maiores ou menores urgências de um efectivo controlo e garantia de fidelidade de uma cidade ou vila, assim os foram nomeando ou repondo a justiça nas mãos dos cidadãos. Dentro desta linha de pensamento, percebe-se bem que os concelhos, nas Cortes de Coimbra de 1400 (1), estejam a pedir a sua extinção, ao que D. João I, governando já sobre todos os súbditos e terras do seu reino, aquiesce.

Mas em Cortes posteriores, podemos entrever outras subtilezas. Nas de Leiria de 1433 (13), ao discutir-se a responsabilidade do encargo do salário dos juízes por ele-rei, propõe-se que os magistrados nomeados de *motu proprio* pelo soberano por ele fossem pagos; os que tivessem sido colocados a requerimento dos concelhos, destes receberiam os salários; e os que houvessem sido nomeados a rogo ou por causa de fidalgos e poderosos seriam tais privilegiados a suportar o seu vencimento. Mais esclarecidos ficamos ainda por capítulos apresentados às Cortes de Santarém de 1451(4) e de Évora-Viana de 1481-1482 (37). Os municípios rogavam que os monarcas só nomeassem juízes de fora quando os concelhos lho requeressem, o que poderia acontecer em conjunturas excepcionais, mormente de revoltas. Então esses magistrados deviam ser «entendidos e de boa consciência» para que impusessem a justiça. Mas, atente-se, o soberano só devia atender os pedidos para a nomeação de tal magistratura, por parte de quem fosse portador de uma carta assinada pelos oficiais do respectivo concelho e validada com o selo municipal.

Torna-se evidente que, em alguns concelhos e em certos momentos, os homens bons não conseguiam manter a justiça e a ordem.⁽⁶⁴⁾ Apoiavam-se então num poder judicial outro que as impusesse, abdicando do seu privilégio maior de justiça própria, já que a paz seria mais importante que um estado de tumulto. Mas percebe-se também que, por dentro do patriciado local, reinavam facções. Que se podiam adiantar à vontade da maioria no pedido desse juiz de fora ao monarca, manobra que o corpo governativo pretende, de igual modo, neutralizar. Logo, face à presença de um juiz

⁽⁶²⁾ Cortes de Évora-Viana de 1481-82 (10).

⁽⁶³⁾ Maria Helena da Cruz Coelho, Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio...*, pp. 12-14.

⁽⁶⁴⁾ Aliás, nas Cortes de Coimbra de 1385 (19), estavam justamente a pedir que pudessem degradar e confiscar os bens dos cabecilhas e membros de bandos armados.

de fora num determinado concelho haverá que sopesar a vontade de quem o impôs — rei ou concelho — e os motivos que desencadearam a sua nomeação. E entre estes não serão dos menores as rivalidades entre a «sanior pars» dos «maiores» e o seu todo, potenciadoras de conflitos. Se o grupo das elites do poder se tendeu a restringir e fechar, haveria sempre quem aí quisesse aceder. As conjunturas, os acontecimentos, os diversos mecanismos económicos, os meandros da capilaridade social, fariam ascender alguns homens à riqueza e prestígio. Esses desejariam depois romper com o tradicional círculo dos detentores do poder, que já em boa parte era familiarmente transmissível.⁽⁶⁵⁾

Só um denso estudo das sociedades urbanas medievais nos permitirá mergulhar com profundidade nesta análise. Poderemos, todavia, perceber algumas vertentes desta problemática através dos agravos apresentados no areópago das Cortes. Assim, nas de Leiria-Santarém de 1433 (34), pedia-se que pudessem ser escolhidos para oficiais concelhios homens que não detivessem cavalo, abolindo-se a legislação em contrário, mas que não fossem vassallos del-rei. Já para juízes se requeria alguma habilitação literária, pois havendo nos concelhos homens que soubessem ler e escrever, não devia entregar-se a magistratura a analfabetos.⁽⁶⁶⁾ Finalmente, nas Cortes de Évora-Viana de 1481-82 (160), rogava-se que fossem elegíveis para os cargos concelhios, não apenas os que moravam nas alcáçovas, como era comum, mas também os que habitavam nos arrabaldes.

Expressas ficam aqui algumas clivagens que atravessavam o círculo dos homens do poder — do velho privilégio, sem dúvida assente na fortuna, da cavalaria ser condição imprescindível para o desempenho de cargos concelhios e da detenção de saber, que cada vez mais se traduzia num capital técnico e especializado, até à diversificação dos suportes económicos e valores sociais que projectavam os que, na «baixa» das cidades e vilas, se entregavam a actividades comerciais e lucrativas e afirmavam a sua individualidade numa morada sita nessa tessitura urbana dos arrabaldes, sempre a refazer-se, vasada numa mentalidade mercantil e aberta à aculturação de gentes e ideias.

66

Estas específicas molduras sociais terão exigido readaptações e equilíbrios, ainda que por certo sempre instáveis, entre o grupo dos poderosos. A entrada nos meandros da governança através de uma aprendizagem pelo recrutamento por substituição de um oficial eleito, ou mediante um tirocínio pelos ofícios iniciais de procurador e vereador até ascenderem a juízes, seriam meios de ir incorporando este

⁽⁶⁵⁾ Para contextos europeus leia-se o interessante estudo de Elisabeth Crouzet-Pavan, «Les élites urbaines: apperçus problématiques (France, Angleterre, Italie)», in *Les Élités Urbaines...* pp. 9-28.

⁽⁶⁶⁾ Cortes de Leiria-Santarém, 1433 (56).

homens novos.⁽⁶⁷⁾ Imperioso se tornava que esses recém-chegados respeitassem o ordenamento estatuído. E, de facto, nas Cortes de Santarém de 1418 (4), os concelhos reclamavam que, nas eleições, os pelouros dos candidatos a juízes, vereadores e procuradores fossem colocados separadamente para que quem «merece ser juiz (não) saia por procurador». A hierarquização funcional havia que ser respeitada. Logo, pior que a renovação, seria a subversão.

Dominadas as facções e reequilibradas as forças, os homens bons exercitaram o poder a seu contento. Controlaram os circuitos económicos das suas cidades e vilas; codificaram a sociedade local nos seus estamentos, valores e comportamentos; apropriaram-se dos circuitos enquadradores, assistenciais e caritativos.

Bateram-se junto dos monarcas para que os provedores e juízes dos hospitais e albergarias fossem nomeados pelos juízes e homens bons dos lugares e para que as autoridades concelhias controlassem as contas e administração das instituições assistenciais.⁽⁶⁸⁾ E assim tais cargos acabavam, muitas vezes, por ser exercidos pelos homens bons, embora estes sofressem, também aqui, a concorrência dos validos régios.⁽⁶⁹⁾ Pugnaram por uma mendicidade legalizada e supervisada, que não encoberisse marginais e vadios. Rogaram e obtiveram a faculdade de os pobres só pedirem esmola mediante um atestado de invalidez, passado pelos juízes do lugar.⁽⁷⁰⁾

Investiram em pedidos renovados aos monarcas, no geral aprovados sob condições, no sentido de disporem desse bem maior que era a disponibilidade de recrutamento de mão-de-obra em tempos em que esta escasseava. Queriam que os moços de soldada trabalhassem pelos salários estabelecidos e não servissem outros homens senão os bons dos lugares. Para evitar concorrências, reclamavam que os monarcas estabelecessem um salário máximo e punissem todos aqueles que o ultrapassassem. Neste contexto, os órfãos eram riqueza disputada. Visavam pois os oficiais concelhios apropriar-se do cargo de juiz dos órfãos, para depois compeli-rem estes menores ao trabalho rural e doméstico, nas vilas e lugares a que pertenciam, desviando-os dos mesteres, como seria talvez o seu maior desejo.

Aliás, o trabalho da terra, pela urgência do abastecimento urbano, encontrava-se na primeira linha das preocupações dos dirigentes concelhios. Não poucas vezes formularam pedidos em Cortes, que favoreciam a vida dos lavradores, rogando que não lhes fossem tomados bens, serviços ou filhos à força, que não sofressem aposen-

⁽⁶⁷⁾ Sobre esta matéria consulte-se Adelaide Lopes Pereira Millan da Costa, «Vereação» e «Vereadores». pp. 71-95.

⁽⁶⁸⁾ Cortes de Évora, 1390-91 (8); Santarém, 1418 (39); Lisboa; 1455 (28).

⁽⁶⁹⁾ Cortes de Évora-Viana, 1481-82 (133).

⁽⁷⁰⁾ Cortes de Santarém de 1418 (23); Lisboa, 1427 (27).

tadorias, que não servissem na guerra. Mas, em contrapartida, exigiam que os filhos dos lavradores seguissem a profissão dos pais, garantindo a reprodução desse corpo produtivo, que não devia ser desviado do amanho da terra. Por isso, tentavam negar aos lavradores a arrematação de rendas, a regatia ou a criação de gado. Lavrar a terra, semear e colher os frutos seriam as suas únicas missões. Outros, lucrando por eles, os cidadãos, colocariam no mercado, a bons preços, os géneros agrícolas. Como não menos se locupletariam como intermediários entre os maiores possidentes e os camponeses, ou como rendeiros das rendas.

Ainda mais duramente atingiram os mesteirais, no económico e social.⁽⁷¹⁾ Os assomos de protagonismo e acção e as recompensas obtidas pelos oficiais mecânicos em finais de Trezentos diluíram-se, em grande parte, na centúria seguinte.

Os concelhos reclamavam liberdade para elaborar posturas e ordenações sobre os seus salários, ao que D. João I acedeu logo nas Cortes de Lisboa de 1398 (2). Ao mesmo tempo, os grandes obtiveram a faculdade de tabelar o preço dos seus produtos, tendo conseguido, nas Cortes de Santarém de 1418 (26), que fossem abolidas as almotaçarias gerais, prevalecendo as locais.

Entretanto, se por um lado queriam adscrever os filhos dos mesteirais às profissões dos pais, garantindo a continuidade dos ofícios, era tantas vezes à custa deste estrato que mandavam ser recrutados os homens para o serviço régio, como não admitiam que fossem desviados lavradores ou outras forças laborais, como a dos órfãos, para o trabalho oficial.⁽⁷²⁾

Mas todas estas medidas, numa leitura outra, mostram a pujança do nosso artesanato que, se nunca terá avultado em circuitos internacionais, tinha de viabilizar o mercado interno. Na realidade, como bem sabemos, sempre que um ofício rareava num qualquer centro urbano, os concelhos dispunham-se a privilegiar os seus mestres, isentando-os, entre outros favores, de serviços e contribuições municipais, para os atrair ao lugar.⁽⁷³⁾ Acresce que no burgo portuense, melhor conhecido pela abundância dos seus livros de vereação, ao percorrermos os róis dos homens da câmara, encontramos muitas vezes presentes, mais ou menos esporadicamente, em maior ou menor número, praticamente todos os oficiais mecânicos. Que aí estavam, é certo, individualmente, como marca da sua singular projecção económica ou social ou da

⁽⁷¹⁾ Sobre estes mesmos aspectos vividos em Castela, veja-se o já citado estudo de José Maria Monsalvo, «Solidaridades de ofício», pp. 66-90.

⁽⁷²⁾ Cortes de Lisboa, 1439 (8); Évora-Viana, 1481-82 (131); Coimbra 1391 (11); Leiria-Santarém, 1433 (21); Évora, 1490 (29).

⁽⁷³⁾ Uma síntese sobre estes privilégios colhe-se em Henrique da Gama Barros, *Historia da Administração Publica em Portugal nos séculos XII a XV*, 2.ª ed. dir. por Torquato de Sousa Soares, t. IX, Lisboa, Livraria Sá da Costa-Editora, 1950, pp. 299-310.

sua particular afeição e serviço às elites.⁽⁷⁴⁾ Mas pouco mais fazendo que presenciar esse «grande teatro do mundo» que eram as reuniões camarárias.⁽⁷⁵⁾

Algumas vezes, porém, eram requisitados mais em colectivo, quando se tinha em vista tomar deliberações sobre a sua profissão. Recorrentemente, os carneiros foram chamados à câmara, porque o abastecimento de carne era sempre escasso e os preços altos, sendo necessário negociar com estes fornecedores para servir o bem comum.⁽⁷⁶⁾ Igualmente foram chamados os sapateiros para se firmarem acordos sobre o fornecimento e preço da «calçadura».⁽⁷⁷⁾

Noutros casos, os mesterais eram excepcionalmente convocados para ouvir ler cartas de reis, rainhas e infantes, determinando ordens que seria necessário cumprir, ou para obter a mobilização dos vizinhos, como no caso da defesa do privilégio portuense de não abrigar fidalgos no interior do burgo, ou ainda para anunciar a realização de festividades que a câmara se propunha levar a efeito e que seriam, em grande parte, os trabalhadores a suportar em despesas e serviços.⁽⁷⁸⁾ Tal como eram os mesterais que serviam em certos ofícios executivos de vigilância, como os de quadrilheiros ou os de ouvidores e meirinhos dos termos.

Mais amplamente, e no seguimento dos privilégios obtidos em Lisboa, os mesterais, em representatividade dos seus mesteres, foram sendo admitidos às câmaras, ainda que em números e com poderes diversos, para deliberar ou votar sobre os assuntos que lhes diziam respeito. Assim aconteceu no Porto em 1392, em Santarém em 1436, em Tavira em 1446, em Évora em 1459.⁽⁷⁹⁾ Foi precisamente este

⁽⁷⁴⁾ Solução que se apresenta em Castela face à denodada oposição das oligarquias contra o acesso ao poder dos representantes do «comum», como o demonstra Maria Isabel de Val Valdivieso, «Elites urbanas en la Castilla del siglo XV (Oligarquía y Comum)», in *Elites e redes clientelares na Idade Média*, pp. 84-86.

⁽⁷⁵⁾ José Antonio Jara Fuente, «Sobre el concejo cerrado. Asamblearismo y participación política en las ciudades castellanas de la Baja Edad Media (Conflictos inter o intra-clase)», *Studia Historica*, vol. 17, 1999, p.120..

⁽⁷⁶⁾ «Vereações». *Anos de 1390-1395*, vol. II de Documentos e Memórias para a História do Porto, comentário e notas de A. de Magalhães Basto, Porto, Câmara Municipal, s.d., pp. 189-191, sessão de 18 de Abril de 1393; «Vereações». *Livro I, 1431-1432*, vol. XLIV de Documentos e Memórias para a História do Porto, leitura, índices de notas de João Alberto Machado e Luís Miguel Duarte, Porto, Arquivo Histórico, Câmara Municipal, 1985., pp. 126-128, sessão de 21 de Junho de 1432.

⁽⁷⁷⁾ «Vereações». *Anos de 1401-1449*, vol. XL de Documentos e Memórias para a História do Porto, com nota prévia de J. A Pinto Ferreira, Porto, Câmara Municipal, 1980, pp.13-14, sessão de 2 de Julho de 1401; pp. 28-29, sessão de 16 de Julho de 1401; pp. 449-454, sessão de 14 de Maio de 1441; pp. 321-325, sessão de 7 de Agosto de 1440.

⁽⁷⁸⁾ A título de exemplo, «Vereações». *Anos de 1401-1449*, pp. 380-382, sessão de Dezembro de 1440,

⁽⁷⁹⁾ A. H. de Oliveira Marques, *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*, vol. IV de *Nova História de Portugal*, dir. de Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, Lisboa, Editorial Presença, 1987, pp. 201-202. Aí se refere que no Porto os mesterais participavam nas reuniões camarárias, em 1392 sem voto, e a partir de 1475 com direito a voto.

papel político, mesmo que escasso, que as elites urbanas porfiaram em negar-lhes. Com um profundo desdém, nas Cortes de Évora-Viana de 1481-82, os «grandes», os «nobres», os «senhores», «os «sabedores», os «maiores», os «boons antigos cidadãos» ergueram a voz para repudiar os «plebeus», os de «baixa mão», os «meeeãos e...os mais baxos», os «inferiores», os «populares», os «prebeos dos mesteres».⁽⁸⁰⁾ Abonaram-se na ciência política aristotélica e bartoloniana e, entre muitos argumentos aduzidos para exigirem que os mesteres nunca estivessem nas câmaras, chegaram a afirmar, depreciativamente, «ca he conhecida cousa que os popullares nom conhecem que cousa he policia nem sabem que cousa he honra nem quando deve a homrra preceder o proveito nem podem distinguir amtre as virtudes moraees soomêe como homêes atonitos cum tumultos e vozes vâas dam clamores de ora escolherem e ora imgeitarem».⁽⁸¹⁾ Mas o monarca não negará voz aos oficiais mecânicos em Lisboa.

Insistem de novo os homens da governança nas Cortes de Évora de 1490. Desejam ver os mesterais afastados dos ofícios régios e concelhios e do tabelionado, como já no anterior parlamento haviam rogado que eles não administrassem estalagens. Mais determinadamente pugnam para que os mesterais não estivessem na câmara de Lisboa e, se de todo não fosse possível afastá-los, que aí se mantivessem como «olheiros» e sem direito a «dar voz», pedido que o monarca adia para ulterior decisão.

Face a este ostracismo a que os remetem os homens do poder, os «meãos» estão em profunda união com os «mais baixos». E se não se lhes oferecem, com frequência, ocasiões de revolta, é sempre possível ir resistindo e contestando. A nível local ou mesmo nacional. Buscam então expressar as suas reivindicações, ao mais alto nível, junto do monarca e dos oficiais régios. Se os concelhos, através dos seus procuradores, sempre tiveram ensejo, a partir de meados de Duzentos, de expressar os seus agravos em Cortes, tais procuradores, já o sabemos bem, eram, em grande parte, porta-vozes das elites governativas. Raramente apresentavam as «dores» dos outros, dos que trabalhavam, serviam e pagavam. Souberam estes, porém, mobilizar-se. Apelando à sua identidade laboral e social, fizeram chegar a algumas Cortes delegações paralelas às oficiais. Em alguns casos não terão atingido sequer o palco maior do parlamento, ficando-se apenas pelos seus bastidores. Seriam tão-só ouvidos pelos oficiais régios. Mas estes, em nome do rei, decidiam sobre os agravos expostos e era

⁽⁸⁰⁾ Leia-se este capítulo de Cortes em Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio...*, doc. XI. O discurso social, bem como a intitulação das elites, serão indicadores importantes para averiguar a honorabilidade e notabilidade dos seus membros, bem como a evolução dos conceitos, como o demonstra Thierry Dutour, no estudo «La supériorité sociale à Dijon à la fin du Moyen Âge (XIII^e-XIV^e – début XV^e siècles)», in *Les élites Urbaines...*, pp. 305-317.

⁽⁸¹⁾ Maria Helena da Cruz Coelho, Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio*, doc. XI.

isso que importava. Sobretudo se, como aconteceu na maioria dos casos, lhes dessem razão.

Apresentaram-se assim, por ocasião dessas grandes assembleias deliberativas, os mesteres, o povo miúdo, os pequenos das cidades e vilas ou os moradores e lavradores do termo de Ponte de Lima, Porto, Guarda, Coimbra, Santarém, Torres Novas, Estremoz e Évora através de procuradores que por eles falavam.⁽⁸²⁾ O que pressupõe, desde logo, a existência de líderes capazes de reunir assembleias e auscultar vontades, sabendo depois canalizá-las até aos meandros burocráticos do poder supremo. E tais delegações são, desde logo, a expressão clara da dominância da sede mais urbanizada dos concelhos sobre o seu termo, essencialmente rural e, no interior dos centros urbanos, a expressão da dicotomia entre os que dirigem a política e a economia e os que trabalham e são afastados das deliberações. Não pormenorizaremos aqui todas as suas reivindicações, que remetemos para um estudo aprofundado que temos em mãos. Como nota comum, é de realçar que agora estamos perante o negativo do registo das delegações oficiais. Escutam-se severas críticas contra as oligarquias locais. Conhecem-se os seus artifícios de poder e mando, os seus conluíus, a sua actuação opressiva. A que se somam também veementes queixas contra a fiscalidade régia, abusiva e discriminadora, a que os mandantes fechavam os olhos, porque as suas extorsões atingiam sobremaneira os estratos produtivos e muito em especial os do campo.

Sublinhemos, porém, alguns recortes.

Coimbra mobilizou um caçador-mor do rei como representante dos moradores do termo, certamente pelas identidades da ambiência rural que ambos partilhavam, para estar presente nas Cortes de 1459. Mas se este expressa queixas dos lavradores do termo da cidade e dos moradores do couto de Semide contra a acção dos cobradores régios, não deixa igualmente de pedir que Coimbra tivesse o mesmo regimento de Lisboa e Santarém quanto aos mesteres. Reclamavam, pois, a sua presença em vereação, acrescentando «e saberemos as cousas como andam e os dinheiros do concelho como se despendem», para além de assim «procurarem» pelos lavradores.⁽⁸³⁾ É a manifestação da solidariedade urgente entre os que, sempre mandados, querem pelo menos vigiar esse mando e ter voz para expor os seus males. Porque se os mesterais poderão representar entre nós a «elite do povo comum»,⁽⁸⁴⁾ não nos

⁽⁸²⁾ Sobre o sentido destas delegações paralelas leia-se o que escreveu Armindo de Sousa, *As Cortes Medievais*, vol. I, pp. 210-214.

⁽⁸³⁾ TT – Estremadura, liv. 7, fls. 245v-246.

⁽⁸⁴⁾ Muito significativo sobre a definição e actuação das elites políticas e das elites do «comum» para Castela é o estudo de Maria Isabel del Val Valdivieso, «Elites urbanas en la Castilla del siglo XV (Oligarquía y Comum)», in *Elites e redes clientelares na Idade Média*, pp. 71-89.

parece que tenha havido grandes clivagens entre eles e o conjunto do povo, até porque as elites políticas pretendiam igualá-los e subjugar-los do mesmo modo.

Por sua vez os «pequenos» de Ponte de Lima sabem desmontar perfeitamente os vícios das estruturas dirigentes. Os «maiores» da vila são todos entre si irmãos, tios, primos e cunhados, pelo que os pelouros dos ofícios «nunca lhes saem da mão».⁽⁸⁵⁾ E isto sem embargo de na vila e termo haver outras pessoas, fidalgos e escudeiros, muito pertencentes para os ofícios e que até por vezes já haviam sido juizes. Mas, e estamos em 1459, o círculo do poder restringira-se. Porque só assim, quase «em família», diríamos, é que esses poderosos lançavam grossas peitas e exigiam serviços dos homens para as suas vinhas, onde traziam mais de cem homens. Clamam então os agravados: «e todo esto he estraguo da terra e em espicial de nós outros hos pequenos». Mais acrescentam que tais governantes consideram «que nós pees hos avemos de servir e adorar e se o asi nom fazemos loguo nos ameaçam e nos levam mayores talhas que aos outros que os servem e nos fazem servir com pressos e nas outras serventias do concelho tres vezes dobrado». Ora, como rematam: «todo esto cessaria se os ditos officiaaes amdassem per muitas pessoas pois que os hii ha». O povo comum tem, pois, a clara noção do sentido opressivo de um poder oligárquico, pedindo concretamente que, pelo menos, exista um juiz da vila e outro do termo para contrabalançar interesses e vontades. Se os plebeus não conheciam a doutrina de Aristóteles ou Bártolo, analisavam perfeitamente a política dos dirigentes locais.

Aqui rogava-se por equilíbrios internos. Já os procuradores dos mesteres do concelho de Santarém visavam um controlo externo. Queriam que o corregedor se demorasse na vila «porque elle exucuta melhor as hordenaçooes e pusturas do concelho que os officiaaes della e da melhor hordem e maneyra e repario aos officyaaes e esso mesmo toma as comtas mais sem afeiçooees e exucuta melhor as dividas que elles...».⁽⁸⁶⁾ Os oficiais não pretendiam tê-lo por perto mais de quinze dias, enquanto os mesterais rogavam que ele se demorasse dois meses e mais, se fosse necessário. Era a certeza de um poder superior ao dos governantes a zelar pelo bem comum, punindo as «afeições» dos grandes que «escusam quem lhes apraz» e igualando no cumprimento das ordenações tanto «o grande como o pequeno».

Não nos alongaremos mais neste enumerar de denúncias sobre os desmandos dos actores do poder constituído. E também por aqui nos quedaremos na encenação da teatralidade do poder municipal no seu todo.

⁽⁸⁵⁾ TT – Além Douro, liv. 3, fls. 31v-32.

⁽⁸⁶⁾ TT – Estremadura, liv 7, fls. 268-269.

O reino de Portugal, nos séculos XIV e XV, conheceu um poder concelhio activo e actuante. Sujeito, porém, a regras, comportamentos e actuações específicas.

A Coroa apoiava-se nestes poderes locais de concelhos e senhorios para dominar burocrática e administrativamente territórios e homens. Mas procurava controlar esses poderes e concertá-los com as suas linhas de acção política. Conseguiu que os municípios fossem cadeias da sua máquina de guerra e de fisco. Não logrou que os mesmos se integrassem nos circuitos de livre circulação e transacção de mercadorias. Porque esses centros sempre umbilicalmente cuidavam dos seus interesses próprios, descurando os alheios e gerais.

Por sua vez, o exercício do poder municipal foi-se afastando dos muitos actores e das amplas assembleias deliberativas, para se confinar ao espaço fechado de uma câmara e a uma minoria de oficiais e homens bons. A política régia e a conjuntura de Quatrocentos favoreceu inequivocamente essa feição restrita, oligárquica e fechada do poder local.

Todavia, no senhorio colectivo que era um concelho, o poder dos eleitos dimanava de todos os que nele moravam e o sustentavam. Conceito teórico que a prática cada vez mais contrariava. Mas suficientemente enraizado para que os vizinhos, sentindo-se lesados, reagissem. Não se sublevavam contra a trifuncionalidade sócio-política vigente, aceitando «que os maiores na Republica devem reger e governar e os meeãos obedecer e ajudar e os mais baxos trabalhar e servir».⁽⁸⁷⁾ Esses meios e baixos reservavam-se, porém, o direito de lutar pelos seus interesses e vigiar os maiores.

A sua força advinha-lhes de uma forte igualdade de vida, sujeita a similares condições de trabalho, de serviço e contribuições. Acrescida de linhas de solidariedade horizontal e de laços associativos que estes homens mais desprotegidos e carentes sempre buscaram e reforçaram. E assim, em certas conjunturas especiais, essas uniões exprimiram-se em movimentos colectivos. O submisso povo miúdo subverteu. De público passou a actor e dirigiu a cena política. Momentos excepcionais. Habitualmente os dominados sujeitavam-se, mas resistiam na demora do cumprimento de ordens ou mesmo na contestação do mando. Como o fizeram nas delegações paralelas às Cortes, apontando o dedo aos governantes, revelando as suas manobras e excessos, reclamando justiça e reparação dos danos. Do êxito do seu agir só o tempo vivido, que não o contado, poderia oferecer a real dimensão.

Mas, inequivocamente, os municípios, mais ensombrada ou mais iluminadamente, cumpriram uma missão no Portugal da Monarquia e da República. Estruturaram sociedades e poderes no Continente e no Império. Hoje, em democracia, mais deles

⁽⁸⁷⁾ Capítulo das Cortes de Évora-Viana de 1481-82, in Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O Poder Concelhio...*, doc. XI.

se espera. Porque é dentro deles que se devem gerar as forças vivas da cidadania, do associativismo e do comprometimento político, em tempos e espaços de Comunidades ou de um Mundo Global, que não pode e não deve dissolver identidades, gorar sonhos ou abater vontades.

ESCALAS DO PODER LOCAL: DAS CIDADES AOS CAMPOS

1 – Introdução

A experiência vital de cada indivíduo na sua relação com o Poder indica que ao longo da sua vida são dois ou três os níveis com que se vê enquadrado, como do mesmo modo são dois ou três os círculos dentro dos quais se desenvolve a trama institucional da sua própria existência: o sítio onde vive ou onde trabalha, a região em que se insere e o país a que pertence. Na organização do seu dia a dia é confrontado com actos reguladores que provêm das autoridades locais (Junta de Freguesia, Câmara Municipal, Comissões de Coordenação), mas nas questões mais gerais e talvez mais estruturantes as suas referências dirigem-se para o governo central ou para as suas repartições sediadas na sua cidade ou vila. Mas de muitos modos o local e o nacional interagem e estão muito longe de se definirem ou de se pretenderem como compartimentos estanques.

Acrescente-se, no entanto, que hoje em dia o quotidiano de todos nós é influenciado por forças que estão muito para além desses dois círculos. Não só porque as leis nacionais são, por vezes, derivadas de estímulos e motivações que se geram para lá das fronteiras físicas do próprio país, mas porque cada um, desde o interior do seu pequeno escritório, pode estar em contacto permanente e interactivo com o mundo inteiro. Quer dizer o global e o local cruzam-se e é em virtude da fantástica e universal possibilidade de troca de informações que um episódio insignificante acontecido numa pequena cidade, mostrado a todo o mundo, pode desencadear movimentos que o catapultam para o centro das preocupações da humanidade. Global e local interagem e o local pode de repente tornar-se global.

Mas não é neste nível que pretendo colocar o registo da minha intervenção.

Quando se fala de escalas do poder local o que é que se pretende designar? Na linguagem corrente hodierna, a expressão poder local é utilizada para significar a governação autárquica que, em princípio, cabe aos municípios exercer. Por conseguinte, subentende-se nela uma referência ao municipalismo. Advirta-se, no entanto, que nem os concelhos parecem monopolizar o poder local, nem a dimensão política esgota o conceito de poder local. Lembraria, por exemplo, que, entre

outros, o poder religioso está no terreno e condiciona eventualmente outros sectores do poder.

Do mesmo modo, ao evocarmos o poder local nos séculos passados, entendemos regra geral, o poder atribuído ou exercido pelos concelhos. Mas acima e abaixo dos municípios havia outras instâncias do poder. Efectivamente os Reis de Portugal criaram e desenvolveram circunscrições outras, acima dos concelhos, de base territorial mais ou menos extensa, algumas ocasionais, outras de grande durabilidade que, a nosso ver, se podem classificar de poderes intermédios. Intermédios entre o quê? Naturalmente entre o poder do centro e o poder dos Concelhos. Algo a que António Manuel Hespanha engloba sob a designação de Administração periférica da Coroa.⁽¹⁾ E abaixo dos Concelhos existiam comunidades que no século XIX se inseriam no que Rodrigues Sampaio chamava «associações naturais», ou seja as famílias, as freguesias e as paróquias, ao contrário dos municípios que para ele não faziam parte do seu entendimento de associações naturais.⁽²⁾

Como quer que seja numa exposição sobre as escalas de poder local não podemos ignorar nenhuma das ditas circunscrições.

2 – Que circunscrições acima dos Concelhos?

2.1 – A Relação e Casa do Porto e o seu Governador

Falemos primeiro das que acima rotulámos de ocasionais. É sabido que no Antigo Regime por toda a Europa se verificava uma certa sobreposição das competências de diversas instituições. Quero dizer com isto que uma instituição vocacionada para a administração da justiça podia ser superiormente encarregada ou encarregar-se de funções administrativas correntes. Com este preâmbulo pretendo trazer à discussão neste Congresso sobre Poder Local um Tribunal Superior, a Relação e Casa do Porto e afirmar que ele, não de modo permanente mas sim a espaços, constituiu uma verdadeira instância superior (hesito em classificá-la de «regional») de poder administrativo, através do seu Governador e dos Desembargadores.

⁽¹⁾ HESPANHA, António Manuel, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político Portugal – séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994, p. 195.

⁽²⁾ OLIVEIRA, César de, *História dos Municípios e do Poder Local dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1995, p.212. Excluímos do nosso quadro de referência as Províncias. Não é que as não consideremos divisões espaciais importantes e com identidade própria e historicamente muito forte mas porque nelas, durante a época moderna, não estacionou nenhuma instituição de poder de base provincial, com excepção da organização militar (séc. XVIII – Governadores de armas) e séc. XVII (Feitores das Alfândegas e portos secos).

Se atentarmos na doutrina das Ordenações Filipinas não é consagrada aí nenhuma interferência do Governador na administração concelhia. Mas que tais matérias não eram de todo afastadas das suas atribuições ressalta da prescrição legal que obrigava todos os tabeliães e escrivães dos lugares e concelhos de seu distrito a registarem em livro adequado, guardado no Tribunal, os seus sinais de pública identificação para se poderem cotejar e reconhecer as assinaturas de documentos saídos de sua lavra.⁽³⁾ Ora o distrito da Relação do Porto abrangia as três Províncias do Norte, Trás-os-Montes, Entre Douro e Minho e Beira, com exclusão da Comarca de Castelo Branco mas incluindo as correições de Coimbra e da Esgueira que alguns autores colocavam na Província da Estremadura.⁽⁴⁾ Trata-se de uma circunscrição que abrangia mais de um terço do território português.

Provámos no já longínquo ano de 1986 na nossa tese de doutoramento que aos Governadores da Relação foram confiadas tarefas e conferidos poderes que iam muito para além das competências normais ligadas à esfera da justiça. A resposta a problemas sociais agudos como o da pobreza e da fome (1590 e 1614), a fiscalização e mesmo a chefia dos serviços de saúde pública que normalmente cabiam ao Senado da Câmara (prevenção ou profilaxia da peste), organização da defesa militar contra a pirataria ou potenciais ataques externos, a própria autorização para um Vereador ir a banhos (1625), a fiscalização das contas do Cofre dos Crescimentos e da Imposição do Vinho, o controlo da eleição/nomeação de alguns oficiais camarários, nomeadamente os Almotacés.⁽⁵⁾

Do que nessa altura tínhamos dúvidas era se essa acção de supervisão administrativa se exercia apenas sobre a cidade do Porto e seu termo onde o Governador residia ou se se alargava a outras cidades e vilas colocadas sob a alçada do Tribunal. Pudemos averiguar que não só o Governador mas também alguns Desembargadores do Tribunal desenvolveram actividades de fiscalização em todo o Norte, sobretudo em dois tipos de circunstâncias: quando se declaravam situações de crise do género das que acima referimos ou quando a largueza dos programas a executar exigia alguma coordenação de pendor regional.

Lembremos alguns exemplos: em 1624 um Desembargador (Francisco de Andrade Leitão) foi enviado à vila de Caminha para inquirir sobre o desempenho suspeito do Escrivão da Alfândega local; em 1586, outro Desembargador foi desta-

⁽³⁾ *Ordenações Filipinas*, Livro I, título I, § 44.

⁽⁴⁾ SILVA, Francisco Ribeiro da, «O Governador da Relação do Porto: um magistrado judicial ou um delegado regional do poder régio?» in *III Jornadas de Estudo Norte de Portugal Aquitânia*. Actas, Porto, 1966, p. 394.

⁽⁵⁾ SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e o seu Termo (1580-1640). Os homens, as Instituições e o Poder*, vol. I, Porto, Arquivo Histórico Municipal, 1988, pp. 976-977.

cado para averiguar em Viana da Foz do Lima acerca de ocorrências locais eventualmente favoráveis às pretensões de D. António, Prior do Crato. No século XVII era normal que, próximo do fim de cada ano, um Desembargador da Relação se ausentasse para Guimarães a fim de aí fiscalizar as contas das receitas e despesas do Concelho. Será ocioso recordar que as despesas com pousada, alimentação e prendas corriam por conta os cofres concelhios?⁽⁶⁾

Conclusão: a partir de 1583 um novo poder supraconcelhio, o do Governador da Relação, foi-se sobrepondo ao menos em situações específicas e ocasionais aos poderes do Senado Municipal do Porto. Não admira que três anos decorridos, não obstante a honra que significava para os brios portuenses a instalação do segundo Tribunal Superior do Reino dentro de seus muros, a Câmara tenha requerido ao rei que o dito fosse transferido para outra cidade, Lisboa de preferência.

Quando acontecia que o Governador das Justiças acumulava esse ofício com o cargo de Governador das Armas (e isso aconteceu no século XVIII, por exemplo com João de Almada e Melo), prefigurava uma autoridade de amplos poderes regionais. O que não quer dizer que o espaço que lhe cabia em jurisdição tivesse chegado a constituir uma região administrativa. Ainda que possamos suspeitar de que a expressão «três Províncias do Norte» tenha sido usada por Lisboa para designar um espaço do Reino com alguma solidariedade pelo menos operacional. Por exemplo, em 1760 foi dado à Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro o exclusivo da fabricação e comercialização da aguardente nas três Províncias do Norte, território que conserva alguma correspondência, ainda que vaga, com o da Província Eclesiástica de Braga que é uma das três em que se divide o Portugal católico.

2.2 – *Comarcas, Corregedores e Provedores*

Observemos de seguida outros círculos difundidos por todo o Reino que, criados por iniciativa régia para tornar mais eficaz e expedita a administração da justiça, acabaram por tutelar de algum modo os Concelhos. Referimo-nos às Provedorias e Comarcas, (a palavra Comarca é utilizada nas Ordenações Filipinas para designar o espaço territorial de jurisdição quer do Provedor quer do Corregedor) circunscrições distintas entre si pelas competências específicas dos seus titulares, pelo número e obviamente pelas dimensões espaciais e áreas de jurisdição. Insistimos que não se devem confundir Provedorias com Comarcas ainda que em alguns poucos casos tenha havido coincidência nos limites e até na pessoa nomeada, como eram os casos das Comarcas do Porto, Braga (após 1790), Faro e Penafiel.

⁽⁶⁾ SILVA, Francisco Ribeiro da, «O Governador da Relação do Porto...», o.c., p. 398.

Tempos houve em que quase coincidiam no espaço umas e outras. De facto, nos princípios do século xvii sendo 26 o número de Comarcas,⁽⁷⁾ provavelmente seria algo mais baixo, mas bem próximo desse, o número de Provedorias e um tudo nada mais elevado o número de almoxarifados, circunscrições fiscais — 28 ou 29. Mas nos finais do século xviii, situando-se entre 24 e 26 o número de Provedorias,⁽⁸⁾ crescera muito o das Comarcas, parte substancial das quais surgiu na sequência da lei da abolição das Donatarias de 1790 que, como veremos, transformava tendencialmente as antigas Ouvidorias senhoriais em Comarcas régias.⁽⁹⁾ Em 1825, o seu número já era de 44.⁽¹⁰⁾

Mas mais do que pela quantidade e pela extensão, as duas circunscrições distinguíam-se pelas competências específicas dos seus magistrados, respectivamente Provedores e Corregedores.

2.2.1 – Provedores

As Ordenações Filipinas que guardam o principal texto de referência sobre o estatuto dos Provedores (Livro I, tit. 62), acrescentado por leis avulsas dos monarcas posteriores, principalmente de D. José, de Dona Maria I e de D. João vi, atribuem genericamente aos Provedores das Comarcas poderes de controlo e vigilância na área dos bens da Coroa e das finanças municipais, seguindo direcções específicas que aqui não importa pormenorizar. A sua jurisdição estendia-se também à administração de bens particulares deixados por testamento em benefício de terceiros que tanto podiam ser órfãos como instituições de caridade e legados pios deixados como penhor e garantia de sufrágios. Por conseguinte, são agentes régios encarregados da fiscalização de rendas e de bens públicos da Fazenda ou dos Concelhos, mas também são legalmente vocacionados para a protecção a indivíduos em situação fragilizada. Por essa via, a sua acção, mais do que a de qualquer outro Magistrado, interferia no quotidiano das pessoas.

⁽⁷⁾ Em 1629 foram contactados os Corregedores das seguintes comarcas: Viana, Ponte de Lima, Miranda, Guimarães, Torre de Moncorvo, Vila Real, Porto, Lamego, Pinhel, Esgueira, Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria, Tomar, Portalegre, Santarém, Alenquer, Setúbal, Évora, Elvas, Estremoz, Beja, Lagos e Tavira. (SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e o seu Termo (1580-1640). Os Homens, as Instituições e o Poder*, II vol., Porto, 1988, p. 997.

⁽⁸⁾ MARQUES, A. H. de Oliveira, *Breve História de Portugal*, Lisboa, 1995, p.346. O Almanaque Português de 1825 enumera as seguintes Provedorias: Algarve, Aveiro, Beja, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Elvas, Évora, Guarda, Guimarães, Lamego, Leiria, Lisboa(?), Miranda, Moncorvo, Ourique, Penafiel, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Tomar, Torres Vedras, Viana do Minho e Viseu.

⁽⁹⁾ Não foi o caso da de Alcobaça nem da de Penafiel, criadas em 1775

⁽¹⁰⁾ *Almanach Portuguez*, Lisboa, 1825.

Como superintendente das «obras, órfãos, capelas, hospitais, confrarias, albergarias, gafarias», como aparece escrito em quase todas as cartas de nomeação, cabia-lhes fiscalizar a execução dos testamentos e fazer cumprir as vontades dos defuntos, especialmente as relativas a bens ou fundações para sufrágio das almas.

Pertencia-lhe igualmente cuidar dos interesses dos órfãos, obrigando os Juizes do mesmo nome a cumprirem o estipulado na lei e recebendo os agravos e apelos das suas sentenças.

Outro sector específico da sua providência eram os hospitais e a assistência aos doentes neles internados. Até tomavam contas todos os anos aos oficiais das poderosas Confrarias das Misericórdias.⁽¹¹⁾ Nos inícios do século XIX, porém, uma parte dessas competências passou para a Intendência Geral da Polícia.⁽¹²⁾

Ao nosso objectivo interessa sobretudo sublinhar o primeiro campo apontado — o da relação com as Câmaras — que, aliás, está longe de ser o mais importante no conjunto dos artigos que definem as suas competências legais. Na verdade, aquele título não consagra mais que 11 artigos (num conjunto de 80) às atribuições directas dos Provedores na esfera da administração concelhia.

Nesse domínio, o primeiro e principal cuidado do Provedor seria o de garantir a justa e segura arrecadação das terças régias em tempo adequado e nos valores correctos. Por isso, era mandatado para, anualmente, inspecionar os livros das rendas do Concelho e obrigar o Tesoureiro municipal a entregar ao recebedor das terças o que a elas pertencesse. O peso que o legislador conferia a esta obrigação está subentendido na pena cominada ao Provedor, isto é, no caso de a arrecadação se perder por sua negligência, seria compelido pelos seus superiores hierárquicos (os Desembargadores do Paço) a repor do seu bolso a importância em falta. Mas, para além disso, deveria fiscalizar o uso que se fazia dos restantes dois terços dos dinheiros concelhios. Despesas que não fossem em prol do bem do Concelho não seriam aprovadas. E as verbas despendidas em subsídios, que por altura das festas se atribuíam um pouco por toda a parte às individualidades investidas em autoridade (inclusive os mesmos Provedores), só seriam levadas em conta se para elas houvesse provisão régia a autorizar. Caso contrário, os Vereadores teriam que restituir do seu as verbas ilegítimamente levantadas ou, no caso de culpa do Provedor, seria ele próprio mais uma vez a repor.

Por conseguinte, é a lei fundadora que obriga os Provedores à vigilância cuidada e à tutela apertada dos Senados Municipais no que tocava às finanças e aos bens dos

⁽¹¹⁾ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, *Livro 2º de Leis*, fl. 66 (alvará de 22 de Janeiro de 1604), confirmado e ampliado pelo alvará de 18 de Outubro de 1806. As rendas dos hospitais anexos às Misericórdias estavam sob a sua fiscalização (lei de 13 de Janeiro de 1615).

⁽¹²⁾ Alvará de 18 de Outubro de 1806.

concelhos. Posteriormente, a missão dos Provedores foi facilitada pela lei de 1766 que ordenou novas e mais transparentes formas de organização da contabilidade municipal.

Em que sentido é que funcionaram as práticas de tutela dos Provedores? Embora não sejam abundantes as monografias disponíveis sobre estas matérias, os estudos publicados permitem estabelecer o seguinte: a actuação dos Magistrados pautava-se por uma cada vez mais apertada vigilância e controlo das finanças municipais, de modo especial sobre as despesas, mas sem deixar de olhar pela optimização da arrematação e cobrança das receitas. Concretamente, no que se refere às despesas, os abusos mais comuns e mais antigos que deviam refrear diziam respeito à concessão de propinas e subsídios não autorizados e ao pagamento de contas para as quais não havia sido solicitada a permissão régia prevista nas Ordenações. A fiscalização das receitas passava pela prevenção de nepotismos e conluios indesejáveis mas frequentes entre arrematantes na fase da adjudicação dos bens ou das rendas e pela vigilância da eficácia da recolha na fase da cobrança e isto já em épocas recuadas como esclarecemos, há uns anos, na nossa dissertação doutoral.⁽¹³⁾

Do mesmo modo, protegiam os bens dos concelhos devendo tirar devassa dos descaminhos desses bens se os contratadores das terças lho requeressem⁽¹⁴⁾ e ordenando a restituição dos que andassem sonogados⁽¹⁵⁾ bem como dos maninhos e baldios que Donatários, Igrejas ou Mosteiros possuísem sem o respectivo título, de nada valendo neste caso a posse imemorial.⁽¹⁶⁾

Sempre foram na Província os zeladores e administradores por excelência dos bens da Coroa.

Até 1790, dadas as isenções de correição de muitas terras de Donatários, a Monarquia Absoluta teve interesse estratégico em reforçar o prestígio dos Provedores, pois, face aos Donatários, não podia recorrer aos Corregedores uma vez que, por privilégios antigos, estes não podiam entrar nelas. Aliás, já nos inícios do século XVIII os Provedores haviam sido encarregados de, nas devassas anuais, vigiar e denunciar casos de Donatários que casassem sem prévia licença do Rei.⁽¹⁷⁾ E em pleno pombalismo foi necessário esclarecer que, quanto às Câmaras dos Donatários, os Provedores podiam para elas passar ordens mas só para aquelas para onde os Corregedores as não mandassem e que na qualidade de Contadores da Fazenda Real, não se lhes poderiam colocar entraves para entrem em qualquer lugar, por

(13) SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e o seu Termo...oc.*, pp. 983-984.

(14) Alvará de 10 de Fevereiro de 1654.

(15) Alvarás de 13 de Outubro de 1666 e de 23 de Julho de 1766.

(16) Provisão de 26 de Novembro de 1766.

(17) Lei de 13 de Dezembro de 1616.

mais privilegiado que fosse.⁽¹⁸⁾ A lei da abolição das Donatarias derrubou todos os obstáculos que ainda pudessem subsistir quanto ao seu direito de entrada nessas terras. Pensámos, aliás, que a abolição das Donatarias deixou de justificar a existência de Provedores.

Daí em diante a Magistratura sobreviverá ainda até 1830, altura em que é extinta, mas cada vez mais a sua esfera de acção se exerce dentro dos parâmetros fixados pelo Ordenações. Mesmo aí vão ter que saber viver com a concorrência dos Corregedores com os quais aqui e além vão surgir inevitáveis conflitos de competência.

Pelo que ficou dito, impõe-se a conclusão de que eram magistrados de grande poder e prestígio institucional. Mas o Absolutismo, não obstante as práticas de venalidade e hereditariedade dos ofícios (que, aliás, se limitaram a cargos bem menos importantes), não favoreceu a criação de Oficiais intocáveis. Nem os Provedores o eram, não obstante as Ordenações Filipinas não os incluírem no rol dos magistrados obrigados a dar residência o que não quer dizer que dela fossem para sempre dispensados.⁽¹⁹⁾

A acção tutelar dos Provedores, nos finais do século XVIII, cujo símbolo do poder era a vara branca,⁽²⁰⁾ mostrou-se determinante nos municípios do Noroeste Peninsular, «sobretudo nas terras de senhorio particular»,⁽²¹⁾ sendo igualmente sensível noutros municípios estudados, de que destacamos o de Montemor-o-Novo.⁽²²⁾

2.2.2 – Corregedores

Tal como acontecia com os Provedores, o documento-referência dos Corregedores encontra-se nas Ordenações Filipinas (Liv. 1.º, tit. 58) acrescentado ou explicitado pelo regimento que era dado em cada nomeação e enriquecido estrategicamente por legislação avulsa posterior.

As suas atribuições exerciam-se tanto no âmbito judicial como no da administração civil propriamente dita. A promoção da justiça era provavelmente a mais marcante

⁽¹⁸⁾ Provisão de 12 de Outubro de 1769 e instrução de 4 de Setembro de 1773.

⁽¹⁹⁾ De facto o decreto de 24 de Setembro de 1623 subentende que a sua promoção não era possível sem despacho favorável na residência.

⁽²⁰⁾ Portaria de 25 de Outubro de 1747.

⁽²¹⁾ CAPELA, José Viriato, *O Minho e os seus Municípios. Estudos Económico-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal*, Braga, 1995, p.111. Do mesmo Autor ver ainda *O Município de Braga de 1750 a 1834. O Governo e a Administração económica e financeira*, Braga, 1991, pp. 178-179; *A Câmara, a nobreza e o povo do Concelho de Barcelos*, Barcelos, 1989, pp. 235-237.

⁽²²⁾ Ver FONSECA, Teresa, *Relações de Poder no Antigo Regime. A administração municipal em Montemor-o-Novo (1777-1816)*, Montemor-o-Novo, 1995, p.125.

das suas competências e era sobre ela que devia incidir a sua primordial atenção ao chegar ao lugar de exercício, dando protecção judicial especial aos menos poderosos e atendendo diligentemente às queixas dos injustiçados. Nas cabeças de Comarca onde tinham sua morada habitual, concediam audiência duas vezes por semana.

E nas correições que anualmente eram obrigados a fazer pelos lugares da Comarca, indagariam acerca de conluios e provas falsas para corrigir sentenças eventualmente injustas e proceder contra juizes corruptos. Para além de denunciar protecções ilegítimas dos Grandes a criminosos e malfeitores, poderia, por acção nova, conhecer alguns feitos em que os juizes da terra fossem considerados suspeitos. Já no fim do nosso período, foi-lhes cometida mesmo a vigilância sobre a conduta dos Juizes de Fora no que tocava à observância das leis contra o monopólio dos gados.⁽²³⁾

Outra competência socialmente importante do Corregedor, antes e depois da criação da Intendência da Polícia, era a manutenção da ordem pública, superintendendo e coordenando a acção dos agentes tradicionais da ordem, quais eram os alcaides pequenos, os meirinhos, os quadrilheiros, fiscalizando a legitimidade da actividade dos profissionais da saúde, obstando à formação de grupos antagónicos e rivais despoletadores de violências, promovendo acções de pacificação entre concelhos desavindos e fiscalizando a moralidade pública. A promoção da observância das leis e dos decretos régios e a punição exemplar dos desobedientes era também sua obrigação natural.

Aos Corregedores eram também cometidas atribuições no âmbito do fomento florestal e frutícola, de acordo com a aptidão das regiões onde exerciam o mandato. Não raro, cartas régias especiais encomendavam-lhes determinadas medidas de incremento agrícola, nomeadamente no campo da cerealicultura, da criação de cavalos, da construção ou beneficiação da rede viária e até do repovoamento de lugares desertificados.

No campo da administração municipal propriamente dita, cabia ao Corregedor não só convocar e presidir às eleições para os mais importantes cargos concelhios e fazer listagem das personalidades mais aptas para os postos de topo, bem como decidir sobre a bondade de eleições de almotacés mas também fiscalizar os diversos aspectos da acção governativa dos Vereadores municipais e estimular o seu zelo para a manutenção eficaz das infra-estruturas da comunidade (calçadas, pontes, chafarizes, caminhos, casas do Concelho).

Não pertencendo à governança municipal, o Corregedor comparecia na Câmara em momentos cruciais da vida concelhia ou nacional e a Coroa, para além de exigir o

⁽²³⁾ Portaria de 11 de Fevereiro de 1813.

seu parecer para despachar requerimentos das Vereações, frequentemente encomendava-lhe serviços que iam para além das competências definidas nas Ordenações do Reino: por exemplo, coadjuvação em assuntos militares, defesa dos direitos da Coroa perante atitudes abusivas dos Donatários da mesma Coroa⁽²⁴⁾ ou até dos Bispos das Dioceses a pretexto da defesa de antigos privilégios.⁽²⁵⁾

Assim sendo, parece importante sublinhar desde já que, embora a lei fundamental dos Corregedores se mantivesse válida enquanto as Ordenações o foram, ao longo dos tempos verificou-se uma importante evolução nas suas competências no sentido do alargamento progressivo do seu campo de intervenção na vida local em geral e na esfera das atribuições municipais tradicionais e até de tutela de outros magistrados. Tal processo será mais visível a partir do pombalismo mas é-lhe seguramente anterior.

Reconhecidos como os principais magistrados da Comarca⁽²⁶⁾ e nessa medida como mandatários por excelência da pretendida modernização administrativa, a resolução de 1 de Outubro de 1764 dá-lhes jurisdição para receber as queixas contra os capitães-mores á ordem do General da Província, por turno com os Provedores e os Juizes de Fora. Ainda cumulativamente com Provedores e Juizes de Fora, a carta de lei de 14 de Outubro de 1773 concedia-lhes, quando em correição, o conhecimento dos processos de adjudicações de casas, terrenos e prédios.

Nesta linha ascensional, é-lhes reconhecido o direito exclusivo de publicar leis e passar ordens às Câmaras das cidades e vilas principais⁽²⁷⁾ e bem assim a incumbência de presidir às eleições para os Superintendentes das Coudelarias e até de os substituir nas vacaturas ou nos seus impedimentos. Substituíam também os ministros do primeiro banco quando estes se retiravam para dar «residência».⁽²⁸⁾

Já próximo do final do ministeriado pombalino, abriu-se-lhes um campo não totalmente novo mas sintomático das novas relações do Estado com a Igreja: foram incumbidos de visitar anualmente os conventos de Religiosos para indagar se tinham cárceres privativos onde tiranizavam os irmãos.⁽²⁹⁾

A complexidade progressiva da vida das comunidades exigia novas instituições no Centro a que naturalmente era preciso corresponder na Periferia. Neste processo, mais uma vez, os Corregedores estiveram na primeira linha: criada a Intendência Geral da Polícia de Lisboa com jurisdição alargada a todo o Reino,⁽³⁰⁾ foi pedido aos

(24) decreto de 17 de Novembro de 1801.

(25) – Aviso de 20 de Março de 1782.

(26) Provisão de 10 de Março de 1764.

(27) Provisão de 12 de Outubro de 1769.

(28) Resolução de 27 de Julho de 1771 e Alvará de 8 de Fevereiro de 1775.

(29) Resolução de 2 de Maio e lei de 30 de Julho de 1775.

(30) Alvará de 25 de Junho de 1760.

Corregedores que se dedicassem mais e mais ao combate à criminalidade e pela ordem de 3 de Janeiro de 1789 foram ligados organicamente à Intendência Geral da Polícia para darem parte dos crimes ocorridos na sua área. E no contexto da Guerra da Sucessão de Espanha, foi-lhes confiado o ónus de sequestrar os bens dos milicianos desertores e era a eles que se deviam dirigir os Generais em chefe para a requisição de bagageiros e carreiros.⁽³¹⁾ Aliás, eram obrigados a proceder contra os Juizes ordinários que não cumprissem as ordens dos Inspectores de Transportes.⁽³²⁾

Nem a área da saúde lhes era estranha: competia-lhes dar posse e fiscalizar a actividade profissional do delegado do Físico-Mor do reino nas terras de sua jurisdição.⁽³³⁾ E até os serviços tradicionais dos Provedores, como a protecção a menores eram invadidos: em 1811 foram encarregados de distribuir pelos Párcos os menores desamparados da sua circunscrição.⁽³⁴⁾

Reafirmando embora que os Corregedores sempre gozaram de grande prestígio e da protecção régia como agentes qualificados da centralização e como vigilantes e promotores por excelência da observância das leis e do direito, temos que reconhecer que no decorrer da segunda metade do século XVIII as circunstâncias políticas e as renovadas filosofias do Poder levaram a um notório reforço da sua intervenção na organização da vida das comunidades, de modo a convertê-lo, como diz José Viriato Capela, «no mais importante interlocutor do governo com os povos e administrações locais e territoriais».⁽³⁵⁾ A sua acção concreta torna-se bem visível a quem se der ao trabalho de examinar as correições e os respectivos capítulos.⁽³⁶⁾

Na verdade, a prática das correições remonta a épocas muito anteriores em relação àquela que aqui estudámos e não era um exclusivo dos Corregedores.⁽³⁷⁾ Mas a força das observações escritas anualmente pelo Corregedor impõe-se agora aos responsáveis pelas Câmaras como uma norma de aferição da sua própria eficácia governativa.

Deve acrescentar-se, aliás, que a dignificação da justiça e a defesa dos respectivos oficiais foi expressamente desejada pelo Poder político: de facto, o alvará de 24 de Outubro de 1764 considerava crime de lesa-majestade a resistência aos magistrados.

(31) Portarias de 12 de Junho de 1809 e de 9 de Maio de 1812.

(32) Portaria de 14 de Maio de 1812.

(33) Alvará de 22 de Janeiro de 1810.

(34) Portarias de 1 de Março de 1811, de 8 de Agosto de 1811 e 8 de Maio de 1812

(35) CAPELA, José V., *A Câmara, a Nobreza e o Povo do Concelho de Barcelos*, Barcelos, 1989, p. 241.

(36) Ver CAPELA, José V., *Política de Corregedores. A actuação dos Corregedores nos municípios minhotos no apogeu e crise do Antigo Regime(1750-1834)*, Braga, 1997.

(37) Nos finais do século XVI, Juiz, Vereadores, Procurador da Cidade e Escrivão da Câmara do Porto faziam correição anual pelos 12 lugares do Termo da Cidade aos quais não chegava a acção dos almotacés urbanos. (AHMP, *Próprias*, livro 3, fls. 261-264.

Deve interpretar-se no mesmo sentido tanto a disposição que proibia aos Vereadores que serviam de Juizes pela Ordenação o final conhecimento de todas as causas cíveis e criminais⁽³⁸⁾ como a determinação que mandava anexar aos Juizes de Fora os Juizes dos Órfãos leigos que não tivessem proprietário.⁽³⁹⁾

A «residência»: sindicância e avaliação do desempenho

Mas, perguntar-se-á, os Corregedores ter-se-ão convertido então em supermagistrados intocáveis e inatingíveis? Quando os ofícios de Corregedor e Provedor se concentravam na mesma pessoa, os seus poderes eram, de facto, de amplo espectro. Prepotência e abusos de poder, sempre os houve, mesmo em ofícios de pouca substância. Mas havia mecanismos dissuasores de arbitrariedades. Por um lado, tiveram que suportar durante muito tempo a concorrência, a atenção e talvez a inveja dos Juizes de Fora e até dos Provedores. Mas o mais incómodo era que no fim do seu mandato trienal tinham que se sujeitar à residência que, no fundo, era uma espécie de sindicância e de avaliação do seu trabalho desenvolvido ao longo do triénio — uma verdadeira correição ao corregedor.

Como é que se processava a «residência» e sobre que matérias é que incidia?

Um mês ou dois antes de completar o triénio, o Oficial devia fazê-lo saber ao Desembargo do Paço. Logo este Tribunal enviaria um Desembargador ou, mais correntemente, nomearia um Oficial de graduação igual ou mais elevada que se deslocaria à cabeça da Comarca ou da Ouvidoria — o qual logo que chegasse, ordenaria ao Sindicato que se retirasse para um lugar que ele próprio lhe fixaria, distante no mínimo seis léguas. A sindicância era publicamente anunciada através do lançamento de pregões a convidar a população a comparecer perante o Sindicante, nos trinta dias seguintes, para fazer as declarações que entendesse acerca do magistrado cessante, a favor ou contra, com garantia total de que nenhum mal lhe adviria em consequência do que dissesse.

As matérias sobre as quais os declarantes se podiam pronunciar contemplavam naturalmente as mais diversas matérias, mas o Legislador fixou algumas nas Ordenações que eram de inquirição obrigatória.⁽⁴⁰⁾ Posteriormente, outras matérias pontuais foram sendo acrescentadas, de acordo com os decretos que o rei queria ver cumpridos. A melhor forma para o conseguir parece que era comprometer os Corregedores na sua observância, asseverando que essas novas matérias iriam fazer parte do elenco das perguntas a fazer às testemunhas e mais depoentes.

⁽³⁹⁾ Alvará de 23 de Outubro de 1813.

⁽³⁸⁾ Alvará de 5 de Setembro de 1774.

O que pensar sobre a eficácia dos juízos de residências?

Não se conhecem estudos de fundo sobre as «residências» em Portugal, ao contrário do que sucede em Espanha. Nós próprios descobrimos indícios de que no século XVII, não obstante as queixas contra a falta de isenção e cumplicidade dos Sindicantes denunciada em Cortes, os prepotentes, pouco zelosos e incompetentes podiam ser prejudicados na sua colocação futura.⁽⁴¹⁾ Ao que parece, a eficácia era muito duvidosa no período que aqui abrangemos.⁽⁴²⁾ Todavia, tal como Dominguez Ortiz,⁽⁴³⁾ pensámos que o simples facto de elas existirem constituiu um freio contra a tentação de prepotência e arbitrariedade. Esse alvitre ganha mais consistência se tivermos em conta que nas residências não era apenas o desempenho do Corregedor que era devassado mas também o de todos os seus oficiais subalternos que lidavam com as pessoas no dia a dia. Se acrescentarmos que o sistema da residência se estendia a outros magistrados, como os Juízes de Fora⁽⁴⁴⁾ e Juízes de Fora dos Órfãos,⁽⁴⁵⁾ e ainda aos Vereadores mais velhos que substituísssem os Juízes de Fora nas suas ausências ou impedimentos,⁽⁴⁶⁾ estamos em presença de estruturas que poderiam ter protegido eficazmente os mais débeis contra a prepotência dos mais fortes. Mas a realidade nem sempre corresponde ao modelo.

3 – Os Concelhos

Como insinuámos acima, pensámos que, entre nós, ao menos desde a Idade Média o poder local por antonomásia é o poder municipal. Mas os Concelhos eram muitos e muito diferentes entre si. Nos finais do Antigo Regime, Portugal contava mais de 800, já o lembrámos. Após a reforma de 1836 o seu número foi abatido para

⁽⁴⁰⁾ *Ordenações Filipinas*, Livro 1º, tit, 60.

⁽⁴¹⁾ SILVA, Francisco Ribeiro, *O Porto e o seu Termo ...*, II vol., p.1006.

⁽⁴²⁾ É essa a posição defendida por HESPANHA, António Manuel, *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Coimbra, 1982, p. 420.

⁽⁴³⁾ DOMINGUEZ ORTIZ, António, *Historia de España - El Antiguo Régimen: Los reyes católicos y los Austrias*, 5.ª ed, Madrid, 1978, p. 201.

⁽⁴⁴⁾ Sobre residências dos Juízes de Fora de Évora, ver , Maria Teresa Couto Pinto Rios da, *Absolutismo e Municipalismo. Évora (1750-1820)*, dact., vol. I, Lisboa, Universidade Nova, 2000, p. 153-154. Esta dissertação de doutoramento, embora chegasse às nossas mãos muito depois da redacção deste capítulo (e daí o pouco uso que dela fizemos) não deixa de ser um contributo importante para aprofundamento destas matérias.

⁽⁴⁵⁾ Acerca das matérias sobre as quais incidia a sindicância aos juízes dos órfãos, ver o respectivo documento publicado no nosso *Filipe II de Espanha Rei de Portugal*, II vol., Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques, 2000, pp. 551-555.

⁽⁴⁶⁾ Alvará de 5 de Setembro de 1774.

351.⁽⁴⁷⁾ Tão drástica redução significa que havia concelhos em demasia? Contrariamente ao que parece evidente, a questão não é susceptível de uma resposta do tipo sim ou não. Num sistema político representativo em que o acesso generalizado aos cargos do poder é desejável e garantido, há naturalmente limites mínimos de população e de recursos para que uma comunidade possa sobreviver organizada. É óbvio que na maior parte destes concelhos não havia homens em número e com preparação adequada para assumir rotativamente os postos da liderança municipal. Mas no Portugal moderno, o poder em qualquer nível que o consideremos, inclusive ao nível municipal, cabia a algumas famílias cujos membros se perpetuavam no exercício dos cargos, pelo que uma quantidade mínima de pessoas bastava para assegurar as principais tarefas. Por isso, centenas de concelhos minúsculos puderam subsistir durante séculos. E não obstante a sua insignificância e a sua insuficiência invencível, pela estrutura institucional e pelo tipo de funções desempenhadas pelos seus oficiais, mereciam a designação de concelhos tanto como os de maior pujança espacial, demográfica, social e económica. Nesse sentido, e só nesse, se pode falar de uma certa uniformidade dos concelhos portugueses. Mas no tipo de relacionamento deles com o poder central, na importância e na relação de forças dos concelhos entre si, as diferenças eram óbvias e as rivalidades por motivos bem fúteis também. A propósito das rivalidades, bastará lembrar que uma das obrigações do Corregedor era a de prevenir e sanar diferendos entre os concelhos da sua jurisdição. Rivals e marcados por uma tradição de individualismo. Mas é possível encontrarem-se demonstrações de interacção e apoio mútuo em circunstâncias conjunturais adversas: as comunicações que entre si estabeleciam os concelhos do litoral a dar notícias de peste ou da presença de piratas, a colaboração em acções de prevenção da pirataria, a cadeia de solidariedade que se verificou por alturas da aclamação do Duque de Bragança em 1640 nos concelhos do Norte ou na luta contra o invasor francês em princípios de Oitocentos.

Sendo diferentes, pode-se falar de uma certa hierarquização dos concelhos. Assim, desde sempre, e formalmente pelo menos desde 1591, a Câmara de Lisboa era considerada a «cabeça» das Câmaras das cidades e vilas do Reino cujo bom governo dependia do da capital,⁽⁴⁸⁾ o que normalmente foi bem aceite pelas demais, com alguns episódios de insubmissão por parte de algumas, nomeadamente pela do Porto.⁽⁴⁹⁾ É sabido que os Concelhos de primeiro banco em Cortes (tradicionalmente Lisboa, Évora, Coimbra, Porto e Santarém) constituíam uma referência nas relações

(47) FIGUEIREDO, Fausto J. A. de, *O.c.*, p. 12.

(48) Regimento de 30 de Julho de 1591.

(49) SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e o seu Termo...*, II vol., p. 829.

do poder central com as Câmaras como se formassem uma espécie de «sanior pars» e exemplo incontornável para as demais.⁽⁵⁰⁾ Aliás, enquanto existiram Cortes (as últimas, como é sabido, tiveram lugar em 1697) a hierarquia dos Concelhos ficava bem patente no lugar que cada um ocupava na sala da sessão se abertura. Dado o formalismo das convocatórias, avesso a novidades, é possível que um ou outro Concelho que entretanto conseguisse adquirir projecção pelos progressos demográficos ou de dinamismo económico, ficasse de fora deste quadro de prestígio e de capacidade de intervenção que as Cortes significavam.

Por conseguinte, ter a sede em cidade ou vila, gozar ou não da prerrogativa de assento em Cortes, ser ou não ser cabeça de comarca ou concelho-cabeça,⁽⁵¹⁾ pagar terças gordas ou magras ao Erário régio,⁽⁵²⁾ dispor de abundante ou exigua população, contar muitas ou poucas casas nobres, muitos ou poucos mosteiros, são critérios utilizados de escalonamento dos Concelhos. O que significa que a maioria dos Concelhos, maioria que se contava por centenas, de jurisdição senhorial ou régia, era, de facto, de importância menor. E constitui, sem dúvida, sinal inequívoco da importância dos concelhos o ter ou não Juiz de Fora e Juiz de Fora dos Órfãos.

Os Termos dos Concelhos ou os Concelhos com Termo

Existe uma outra realidade diferencial de que raramente se fala mas que me parece que aqui não deve ser olvidada. São os termos dos Concelhos ou os Concelhos com Termo ou Alfoz como, a propósito de Coimbra, preferiu chamar-lhe o Senhor Prof. António de Oliveira.⁽⁵³⁾ Penso que teria todo o interesse um estudo comparado não só sobre a extensão dos termos dos concelhos mas das relações que as vilas ou cidades cabeças de concelho mantinham com o seu termo. É que podemos estar perante verdadeiras circunscrições administrativas aglutinadoras, ainda que à força, de vários e antigos concelhos. Exemplificarei rapidamente com o caso do Porto que se não é único é, pelo menos, insólito. É que D. João I submeteu ou confirmou a submissão à Câmara do Porto os sete Julgados envolventes que coincidem em grande parte com o que hoje em dia se chama Grande Porto. Eram eles: Bouças (Matosinhos), Maia (com Azurara), Refojos de Riba d’Ave (Santo Tirso), Aguiar de

⁽⁵⁰⁾ Elvas não descansou enquanto não conseguiu assento nesse primeiro banco – o que conseguiu em 1642.

⁽⁵¹⁾ O Procurador de Barcelos aduz esse argumento para reivindicar mais poderes. CAPELA, José V., *A Câmara, a Nobreza e o Povo ...* p. 105.

⁽⁵²⁾ Ver CAPELA, José Viriato, *O Minho e os seus Municípios...*, Braga, 1995, p. 56.

⁽⁵³⁾ OLIVEIRA, António de, *A vida económica e social de Coimbra de 1537 a 1640*, 2 vol.º, Coimbra, Faculdade de Letras, 1971-1972.

Sousa, Penafiel, Gondomar e Melres, Gaia e Vila Nova. Submeteu quer dizer isso mesmo: passaram a estar dependentes do Senado da Câmara do Porto não só sob o ponto de vista económico e de organização militar mas também administrativamente. A ponto de cada um deixar de ter Câmara própria e passar a ser governado por um Ouvidor, eleito local e anualmente, mas aprovado e empossado pela Câmara do Porto, o qual respondia perante a mesma Câmara. Quer dizer: o termo do Porto assim alargado passou a constituir uma espécie de senhorio exercido não por um Donatário leigo ou eclesiástico, mas por uma cidade ou melhor, pelo Senado Municipal dessa Cidade.

Deveremos chamar Concelhos a cada um destes espaços? Na verdade, como dissemos, não dispunham de Câmara. Mas elegiam os seus oficiais: um ouvidor, um meirinho, às vezes um procurador e em certos casos beneficiavam mesmo de almotacé. E também de juiz dos órfãos, cargo que frequentemente se transmitia pela via da hereditariedade ou mesmo da venalidade. A terminologia da época pode ser um bom indicador. Ora se inicialmente a palavra «julgado»⁽⁵⁴⁾ era a mais utilizada, a partir do séc. XVII usam-se as duas indiscriminadamente com preferência progressiva pela segunda, isto é, pela designação de Concelho.

Que tipo de relações se estabeleciam entre a cidade e o termo?

Relação de dependência, com tensões e conflitualidades que bem se podem adivinhar.

Mas dentro do Termo existiam espaços dotados de isenções e imunidades, os coutos e honras. Sobre eles a Câmara do Porto tentou exercer o domínio possível, de acordo com as épocas e o zelo dos Vereadores por um lado e dos Corregedores da Comarca por outro. De maneira geral pode dizer-se que a Câmara exerceu a jurisdição no crime mas no cível foi obrigada a, repetidamente, reconhecer a autonomia dos senhores, sobretudo dos mosteiros. Uma grande vitória da centralização foi a conseguida contra o Balio do Couto de Leça o qual, na segunda década de seiscentos tendo tentado formar Câmara com Vereadores e demais oficiais, foi impedido disso por decisão do Tribunal.

Mas parece evidente por outros estudos que as honras e os coutos disseminados pelo Reino dispunham de organização institucional mínima e autónoma.

Creio, por isso, poder afirmar com verdade que um conjunto de instituições básicas aproximaram modelarmente os concelhos uns dos outros, independentemente de ser grande ou pequeno o seu espaço.

⁽⁵⁴⁾ Segundo António Manuel HESPANHA, julgado era uma «circunscrição administrativo-judicial decalcada sobre uma unidade geográfica natural ou tradicional...». *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Coimbra, Almedina, 1982, p. 150.

Que instituições básicas?

Um (ou dois) Juizes ordinários (ou um de fora)

Vereadores (de seis a um, conforme os casos, sendo de três ou dois os números mais vulgares. Seis apenas em Lisboa).

Procurador do Concelho e Tesoureiro

Procurador(es) dos Mesteres quando o dinamismo dos ofícios ou mesteres o justificava.

Escrivão

Mas que poderes em concreto se adequaram aos Concelhos?

Se pensarmos nos Concelhos de jurisdição régia que tinham por cabeça uma cidade ou vila de razoável dimensão, os poderes do senado municipal poderiam organizar-se e desenvolver-se do seguinte modo:

Poder executivo de administração e de governo — esse era o primordial e principal poder que era também a principal obrigação: cuidar do «regimento» da terra e das obras do concelho de modo que os moradores dela pudessem bem viver.

Alguns Vereadores tinham desse poder um entendimento lato, quase tão lato, à sua escala, como o poder dos Reis em relação ao reino. Embora noutro nível, o da representação, lembremos que em 1630 os Vereadores do Porto, congregados em corpo de Câmara, ousaram recomendar ao Bispo da Diocese que enquanto esperava que os bailadores acabassem sua dança na procissão do Corpo de Deus não tomasse cadeira diante deles mas buscasse assento no interior de uma casa contígua até que a dança acabasse e a procissão pudesse prosseguir. Na mesma linha, o dominicano Frei Miguel Chamorro chama aos Vereadores portuenses «pais desta cidade e seu povo»⁽⁵⁵⁾ usando uma expressão que evoca aquele aforismo já presente em Diogo Lopes Rebelo do Rei como pai dos súbditos e da pátria.

Os outros poderes decorriam deste poder primordial.

Assim, o **poder legislativo** — ou seja, promulgação de posturas e acórdãos de acordo com os costumes antigos da cidade ou vila, ou por força de novos condicionalismos desde que cumprissem «ao prol e bom regimento da terra»⁽⁵⁶⁾ e desde que fossem previamente submetidos á aprovação da Junta dos cidadãos.

Na mesma lógica dispunham de poder económico. Cumpria aos vereadores (e em parte aos almotacés por eles nomeados) organizar mercados e feiras (as feiras francas dependiam da aprovação prévia do monarca), fixar preços dos produtos pro-

⁽⁵⁵⁾ SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e seu Termo...*, pp. 416-417.

⁽⁵⁶⁾ Ordenações Filipinas, Livro, I, tit. 66, § 28.

curando um equilíbrio sempre difícil entre os interesses dos vendedores e os dos compradores e velar pelo seu cumprimento, emitir licenças de comércio, atrair fornecedores das mercadorias (criação de infraestruturas portuárias, boa conservação dos caminhos e vias, das pontes etc.) O poder económico passava pela administração correcta dos bens do Concelho. Bens móveis como barcas de passagem de rios, e imóveis como quintas e maninhos e ainda direitos de tipo senhorial como os foros a pagar pela construção de casas em solo considerado propriedade municipal. Eram-lhes igualmente cometidas recomendações de fomento de riqueza, por meio de programas de florestação e de aproveitamento agrícola.

O **poder financeiro** de que dispunham era diminuto, significando pouco mais do que a colaboração com as ordens do poder central. Mas o poder central não podia dispensar a colaboração do poder local na recolha das sisas e donativos ou contributos especiais, pela razão simples de que não dispunha nem parece ter alguma vez querido dispor de pessoal para organizar a cobrança directa. Para aliciar os concelhos, tornou-os participantes (parceiros) nos apuros efectuados, através da negociação do cabeção das sisas em tempos que remontam a D. Sebastião.

Capacidade eleitoral — eleição trienal dos governantes locais (isto é, dos que haviam de servir os diversos cargos da governança municipal — juizes ordinários, vereadores, procurador do Concelho, tesoureiro. Poder tutelado pelo Corregedor. Poder de eleger os representantes ou Procuradores às Cortes. Poder de eleger os oficiais do abastecimento que eram os Almotacés. Eleição fechada e limitada. Poder e dever de eleger / nomear oficiais necessários ao bom andamento da vida quotidiana.

Poder judicial — Limitado mas importante, nomeadamente na resolução de pequenos conflitos de que é feita a vida de uma cidade ou vila. Que exerciam os vereadores juntamente com o Juiz de Fora e com os juizes ordinários, para o que davam audiência duas vezes por semana. O pelourinho e a cadeia pública municipal remetem para o poder judicial municipal.

Poder policial — Segurança e defesa das populações foi uma preocupação de todos os tempos. Assegurada pelos quadrilheiros, meirinhos e alcaides pequenos, ofícios bem distintos na sua origem mas que coincidiam nos objectivos e missões.

Poder militar — Nas cidades e vilas principais em épocas de crise formava-se uma Companhia de nobres e cidadãos capitaneada pelo Vereador mais velho e era no âmbito municipal que se organizavam as Companhias de Ordenanças.

4 – As Freguesias e Lugares

O Concelho não era a fronteira última da divisão administrativa. Integradas nos concelhos, mas sem constituírem sempre corpo místico com eles, espalhavam-se os

milhares de freguesias que dispunham de organização administrativa própria ainda que rudimentar. Há que fazer distinção entre os oficiais privativos das paróquias, eleitos localmente e aí empossados e os que, também eleitos na localidade, tomavam posse dos cargos nas Câmaras e agiam em nome delas. Isto nos tempos finais da época moderna e sem prejuízo de, por vezes, o mesmo oficial assumir ambos os papéis.⁽⁵⁷⁾ Os oficiais próprios das aldeias eram designados de forma diversa conforme as terras, mas os nomes mais vulgares no Entre Douro e Minho parecem ser os de *juiz do subsino* ou simplesmente *eleito* e são eles que representam a localidade em actos de interesse comunitário, como por exemplo, o aforamento dos baldios. Quanto aos segundos, são designados como *jurados*, *quadrilheiros* e *coudeis da montaria* ou *coudeis da raposa*.

Embora não abundem estudos sobre a organização administrativa das freguesias, algo mais poderemos acrescentar sobre estes cargos. A eleição era realizada, em princípio em todas as freguesias, no fim de cada ano, sabendo-se que cada um servia durante um ano, com excepção dos quadrilheiros cujo mandato se exercia por três anos. As freguesias mais povoadas elegiam dois ou três jurados. Assim era no termo do Porto mas noutras terras o mecanismo era diferente.

Por exemplo, em 1758, em S. João de Bastuço, na Comarca de Barcelos, os moradores reuniam na presença do Pároco para eleger juiz do subsino e dois homens da fala.⁽⁵⁸⁾ O Juiz da vintena (ou juiz pedâneo) e seu escrivão da freguesia de Santo Aleixo, concelho de Monforte, eram nomeados pela Câmara tal como o de Nogueira, em Bragança, era nomeado pelo Juiz de Fora.⁽⁵⁹⁾

A nomeação para os ofícios administrativos da freguesia não era muito apetecida porque os benefícios eram nulos e os incómodos podiam ser de monta. Por outro lado, adquirir um privilégio que isentasse de servir nos cargos paroquiais era fácil. Pelo que podia suceder uma destas duas situações: ou os ofícios eram desempenhados pelos mais débeis ou não havia quem servisse por todos serem privilegiados. A mais corrente era a primeira e assim se defraudavam as intenções do legislador que pretendia ver nas funções os mais capazes. Mas não faltam no Entre Douro e Minho exemplos da segunda em que, por serem todos privilegiados, os moradores não tiveram outra solução senão servir rotativamente sem distinguir entre privilegiados e devassos.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁷⁾ CAPELA, José V., *A Câmara, a nobreza e o povo...*, p. 114-115.

⁽⁵⁸⁾ ANTT, *Dicionário Geográfico, (Memórias Paroquiais)*, Livro 6, fl. 450. Sobre estes cargos. Ver CAPELA, José V., *A Câmara, a nobreza e o povo ...*, p. 121.

⁽⁵⁹⁾ ANTT, *Dicionário Geográfico, (Memórias Paroquiais)*, Livro 2, fl. 288 e L. 25, fl. 202.

⁽⁶⁰⁾ SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e o seu Termo...*, II vol., p.681.

Seriam importantes as funções e os poderes das autoridades das aldeias? Sem dúvida! Apesar de maciçamente analfabetos (no Termo do Porto no século XVII não mais de 5% eram capazes de assinar o seu nome), os jurados, tal como os juizes da vintena configurados nas Ordenações do Reino, dispoñdo de alçada proporcional ao número de habitantes, julgavam e sentenciavam sem apelo nem agravo pequenas contendas entre moradores, em processo verbal e sumário. Competia-lhes ainda aplicar e executar coimas por danos provocados por gados. Estava fora da sua alçada o julgamento de causas sobre bens de raiz. E não se poderiam esquivar a colaborar com as autoridades concelhias nos diversos aspectos da administração, às vezes contra os seus próprios interesses.

As atribuições dos quadrilheiros das aldeias não diferiam muito dos da cidade: deviam prender todos os malfeitores, especialmente os que andassem fugidos à justiça, procurariam estar bem informados sobre eventuais furtos cometidos na sua terra e sobre seus receptadores bem como acerca de movimentações de pessoas estranhas. As casas de jogo e de passe, os infractores da moral pública, a existência de bruxas e feiticeiras tudo devia denunciar ao Juiz. Em nome da quietude e dos bons costumes.

Quanto aos coudeis da montaria ou juizes da raposa diremos, antes de mais, que se trata de uma instituição muito vulgar nas freguesias do termo do Porto mas que não temos visto referenciada para outros lugares. As suas funções, mais do que ligadas ao controlo dos obrigados a sustentar cavalo, exerciam-se no âmbito da protecção contra arremetidas de animais selvagens. Concretamente deviam pôr-se de atalaia contra raposas, lobos e outros bichos que pudessem causar dano aos moradores e suas criações.⁽⁶¹⁾

Resumir-se-ia a estas três magistraturas o cuidado da organização da vida quotidiana nas aldeias? Essas eram as que asseguravam a ligação orgânica da aldeia ao concelho. A julgar pelo que está averiguado para o Concelho de Barcelos, as freguesias criavam os seus próprios órgãos e governavam-se internamente através deles.

Perante estas informações, uma conclusão parece impôr-se: para além da realidade institucional das Comarcas e dos Concelhos, existia insofismável a realidade das paróquias com as suas instituições próprias de cuja eficácia nem sempre ficou memória nos Arquivos. Mas a parcimónia das informações não esconde que os habitantes dos lugares e povoados do reino, dentro dos seus microcosmos, se sabiam reger e governar por si próprios.

⁽⁶¹⁾ AHMP, *Copiador do Governo*, Livro 2057, fl.79v-81 (24 de Julho de 1784)

Conclusão

Duas conclusões — a primeira é que, olhando para o passado, a organização do poder local obedeceu a várias escalas mas em qualquer delas mostrou-se suficientemente idóneo e capaz de organizar a vida das populações, ainda que na época moderna (quer foi aquela que aqui tratámos) o poder central tenha desenvolvido mecanismos e instituições de tutela desse mesmo poder. Um dos objectivos régios ao colocar agentes seus espalhados pelo Reino terá sido o de tentar atenuar ou calibrar o eventualmente progressivo poder das famílias dominantes que tenderam a perpetuar-se no poder municipal, especialmente nas cidades e vilas mais importantes. Duvido que se tenha pretendido alguma vez evitar a formação dessas elites. É minha convicção que Corregedores, Provedores e Juízes de Fora se assumiram como agentes do poder central mas a sua eficácia em cada caso, para além das suas capacidades pessoais, teve a ver com circunstâncias e conjunturas diversas.

A segunda é que assim como não concebo como teria sido possível no passado a organização da vida quotidiana das comunidades sem o forte contributo dos agentes locais, nascidos e criados no seio dessas mesmas comunidades que eram os concelhos e freguesias, também não entendo como seja possível no futuro prescindir desse contributo. E quanto mais democrática for a organização estrutural do país, maiores vantagens poderão advir ao poder local. Isto porque em democracia, quem detém o poder é quem os governados quiserem e enquanto o quiserem.

É óbvio que não pode estar em causa um poder central prestigiado e competente mas suficientemente lúcido para perceber que um poder local, igualmente prestigiado e competente e dotado de meios, pode ser a chave do bem-estar e da felicidade quotidiana das populações — que, no fundo, é o que mais importa.

(Página deixada propositadamente em branco)

PODERES LOCAIS NAS ÁREAS SENHORIAIS (SÉCULOS XVI-1640)

1. Introdução ⁽¹⁾

Pediram-me para falar sobre os poderes locais nos espaços senhoriais. Na época moderna e, muito particularmente nos séculos XVI e XVII, presumi eu, pensando nas características da investigação que tenho realizado. No entanto, a natureza do congresso sugeria o interesse de reflexões abrangentes, não limitadas a situações particulares, como ocorreria se a análise se centrasse no exemplo que melhor conhecimento que é evidentemente o da Casa de Bragança.

De qualquer forma, o ponto de partida seria naturalmente esse. Procurei, por isso, retomar o fio condutor do inquérito que fizera anos atrás. Recordei, nomeadamente, a informação que recolhera nos arquivos e na bibliografia disponível, os elementos que agregara com a preocupação de situar o caso brigantino no contexto português, as diferenças e as semelhanças face a outras casas senhoriais, os dados que ficaram por explorar.

A revisitação do itinerário de então e, sobretudo a releitura das conclusões extraídas nessa época, sugeriram-me a apresentação de uma síntese sobre as características e as formas de relacionamento entre os poderes locais, muito especialmente entre os poderes concelhios e o poder senhorial entre 1500 e 1640, balizada pelas interpretações que a historiografia medieval e tardo-moderna portuguesa têm produzido sobre o tema. O objectivo deste enquadramento na longa duração será, pois, o de melhor evidenciar as linhas de continuidade e de mudança. O mesmo é dizer, as eventuais especificidades do tema nesta época histórica.

⁽¹⁾ Antes de iniciar este texto não posso deixar de prestar homenagem ao notável labor de investigação e à produção historiográfica do Professor Doutor António de Oliveira. Na leitura da sua obra não apenas recolhi múltiplos ensinamentos, como encontrei, e encontro sempre, pistas e sugestões de análise relevantes para a minha formação intelectual e investigação histórica. Figura de incontestável e reconhecida qualidade de historiador (e de historiador modernista), também na sua qualidade de professor formou e marcou sucessivas gerações de historiadores. Em Coimbra e não só. É, pois, nessa dupla qualidade que lhe apresento os meus sinceros agradecimentos pelo exemplo que a todos nos dá.

2. Imagens historiográficas

Embora por razões naturalmente diferentes, os estudos sobre os poderes locais em qualquer uma dessas épocas limítrofes são bastante abundantes o que possibilitou a estruturação de imagens claras sobre as formas de organização e os problemas de relacionamento político e social das comunidades locais. Deles procurarei apresentar uma brevíssima síntese.

2.1. A época medieval

Para a época medieval, ou melhor tardo-medieval, os trabalhos de Humberto Baquero Moreno⁽²⁾ e de Maria Helena da Cruz Coelho⁽³⁾ constituíram-se em quadro referencial na análise destes temas, condicionando e orientando muitas das investigações subsequentes. E, pela importância historiográfica que o discurso em cortes assumiu para o conhecimento destas realidades, os estudos de Armindo de Sousa⁽⁴⁾ revelaram-se igualmente fundamentais. De resto, há anos atrás, num estado da questão sobre o poder concelhio na época medieval, Maria Helena da Cruz Coelho apresentou um exaustivo balanço do tópico com enumeração da profusa bibliografia existente que julgo ainda válido.⁽⁵⁾

Assim, numa síntese necessariamente esquemática, poder-se-á dizer que um dos principais elementos destacados por esta literatura é o dos altos níveis de conflitualidade existente entre os diferentes poderes, sendo muito sublinhada a oposição

⁽²⁾ Humberto Baquero Moreno, «As cortes de Lisboa de 1448», *Revista Portuguesa de História*, t. XVI, vol. I, Coimbra, 1976, pp. 185-208; *Idem*, *Tensões sociais em Portugal na Idade Média*, Porto, Athena, s/d; *Idem*, «Abusos e violências na região da Beira interior durante o reinado de D. Afonso V», *Revista de História das Ideias*, vol. 6, *Revoltas e Revoluções*, 1984, pp. 175-192; *Idem* «Um conflito social em Pinhel e seu termo no século XVI» in *Marginalidade e conflitos sociais em Portugal nos séculos XIV e XV. Estudos de História*, Lisboa, Ed. Presença, 1985, pp. 172-211; *Idem*, «Bandos nobiliárquicos em Olivença nos fins do século XV», *Revista de História*, vol. VI, 1985, pp. 121-144; *Idem*, *Os municípios portugueses nos séculos XIII a XVI. Estudos de História*, Lisboa, Editorial Presença, 1986; *Idem*, «O município nos séculos XV-XVI» in *O Município no Mundo Português*, Funchal, Região Autónoma da Madeira, 1998, pp. 37-47.

⁽³⁾ Maria Helena da Cruz Coelho e Joaquim Romero Magalhães, *O poder concelhio. Das origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, Ed. do Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1986; Maria Helena da Cruz Coelho, «Relações de domínio no Portugal concelhio de meados de Quatrocentos», *Revista Portuguesa de História*, t. XXV, 1990, pp. 235-289; *Idem*, «O poder concelhio em tempos medievais. Balanço historiográfico» in *O Município no Mundo Português...* pp. 49-62.

⁽⁴⁾ Armindo de Sousa, *As cortes medievais portuguesas (1385-1490)*, vol. I, Porto, INIC / Centro de História da Universidade do Porto, 1990; *Idem*, «A socialidade (estruturas, grupos e motivações)» in *História de Portugal*, dir. José Mattoso, vol. II, *A monarquia feudal*, coord. José Mattoso, Lisboa, Círculo de Leitores, pp.

⁽⁵⁾ Maria Helena Cruz Coelho, «O poder concelhio em tempos medievais...», pp. 56-57.

entre pequenos e poderosos. Por poderosos leiam-se entidades socialmente muito heterogêneas que abarcavam os principais das terras, a fidalguia local ou os titulares de jurisdições, fossem eles de origem laica ou eclesiástica.

Uma vez que a fonte de informação maioritariamente utilizada foi o discurso dos povos em cortes (capítulos gerais e especiais), estes autores acautelaram a análise desses textos atendendo às particularidades que indiscutivelmente marcaram as condições da sua produção. Mesmo assim, o panorama que desenharam das relações sociais quatrocentistas era organizado em torno do paradigma do conflito e muito polarizado em torno desse binómio analítico opressor / oprimido. E, de entre os opressores, os senhores jurisdicionais emergiam como um grupo globalmente caracterizado pela violência, abuso, arbitrariedade, voracidade, revelando contumaz desrespeito pelos foros e tradições das comunidades sob a sua tutela.

Do rol dos excessos nomeados contavam-se os roubos de géneros e animais, o abuso sobre os serviços da mão-de-obra rural e na cobrança de direitos (em que a aposentadoria assume sempre relevo), a senhorialização de municípios realengos, a exorbitante ingerência no funcionamento dos órgãos locais. Sublinhe-se ainda a insistência das queixas relativas ao número de «acostados», tomados como os agentes *in loco* da subversão da ordem devida.

Ou seja, persistente leque de agravos contra a fidalguia, espelhado na importância numérica dos capítulos de cortes sempre dedicados ao tema. No conjunto das reuniões de cortes (37 entre 1385 e 1490), Armindo de Sousa identificou-o como o terceiro tópico mais debatido — 82 capítulos de um total de 1248 — e o segundo mais recorrente — em 24 das 37 reuniões⁽⁶⁾ —, não hesitando em generalizar afirmando que «a nobreza de Portugal, nos finais da Idade Média, foi um grupo detestado pelo povo» ou que «os fidalgos se comportaram pelo País como tiranetes de um qualquer *farwest*».⁽⁷⁾

2.2. A época tardo-moderna

Situação totalmente distinta é apresentada pela historiografia para a fase final do Antigo Regime. Embora quantitativamente abundante, a produção historiográfica sobre os espaços locais pouca atenção dedicou às relações entre os poderes munici-

⁽⁶⁾ Armindo de Sousa, *As cortes medievais portuguesas...*, vol. I, Quadro síntese «Os grandes temas», pp. 524-525.

⁽⁷⁾ Citações de Armindo de Sousa in *História de Portugal*, vol. II, *A monarquia feudal*, Lisboa, Estampa, 1993, respectivamente pp. 384 e 385.

pais e os seus senhores.⁽⁸⁾ Uma das explicações avançada em textos de síntese por Nuno G. Monteiro é a da escassa relevância desse tópico. Com efeito, a significativa redução dos espaços de senhorialismo jurisdiccional efectivo — em 1640 correspondia a cerca de 57% do número total dos concelhos, enquanto em 1811 a pouco mais de 31%⁽⁹⁾ —, acompanhada pela ausência quase permanente dos donatários na corte, limitara os níveis de controlo efectivo sobre os senados camarários e, portanto, sobre o exercício da política à escala local. Quanto muito, a atenção dos senhores focava-se na cobrança dos direitos, muitas vezes delegada em rendeiros, pois era esse o plano dominante em que a presença senhorial se fazia sentir já que «na maior parte dos concelhos do País se pagavam direitos de foral a casas eclesiásticas ou nobiliárquicas». O que significa que no conjunto do Reino o espaço da pressão senhorial estava relativamente circunscrito, sendo as excepções os senhorios eclesiásticos e a algumas poucas casas titulares de maiores dimensões.

A conflitualidade existente decorria, por isso e quase sempre, dos actos de cobrança de direitos parciários, os mais pesados e gravosos para a economia dos moradores, mesmo quando existia clara legitimidade para o fazer. Os poucos casos de efectivo controlo sobre o espaço político e social local não revelavam grandes níveis de conflitualidade, a menos que servissem para exigir rigor na tributação senhorial. Seguia-se a tramitação processual fixada, o que significava que os procedimentos administrativos eram balizados pelo quadro legal, não se distinguindo significativamente dos aplicados nos concelhos que estavam sob jurisdição da Coroa. Seria essa a razão que permitiu afirmar-se que «nos finais do Antigo Regime a «questão senhorial» se confundia com a cobrança de direitos e não com as jurisdições».⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ Escassos casos de que se podem citar Teresa Sena, *A Casa de Oeiras e Pombal: Estado, Senhorio e Património (mimeo)*, Lisboa, FCSH-UNL, 1987; Maria Paula Marçal Lourenço, *A Casa e Estado do Infante, 1654-1706*, Lisboa, JNICT, 1995, Teresa Fonseca, *Administração Senhorial e relações de poder no Concelho do Vimieiro (1750-1801)*, s/l, Câmara Municipal de Arraiolos, 1998; mais indirectamente Rogério Capelo Pereira Borralheiro, *O município de Chaves entre o Absolutismo e o Liberalismo (1790-1834)*, Braga, ed. Autor, 1997.

⁽⁹⁾ Nuno Gonçalo Monteiro, «Poder Senhorial, Estatuto Nobiliárquico e Aristocracia» in *História de Portugal*, dir. José Mattoso, vol. IV, *O Antigo Regime (1620-1807)*, coord. A.M. Hespanha, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, p. 343. Para este último valor, incluímos os leigos, os eclesiásticos e a ordem de Malta, mas não tomámos em conta as casas da família real pois, embora evidenciassem modelos administrativos de tipo senhorial, não prosseguiram lógicas políticas senhoriais. Se, as incluíssemos o valor seria de cerca 47%. Já no que respeita à percentagem de 57%, incluímos todos, excepto Coroa e ordens militares (estas porque já incorporadas na Coroa há muito, e pese embora abarcarem também os concelhos a ordem de Malta que deviam de facto ser contabilizada como jurisdições senhoriais.

⁽¹⁰⁾ Nuno Gonçalo Monteiro, *Op.cit.*, p. 356.

Assim, e com a excepção dos numerosos e veementes movimentos anti-senhoriais polarizados em torno da privatização dos maninhos e da cobrança dos direitos parciários, a partir da segunda metade de setecentos,⁽¹¹⁾ o tema não parece particularmente relevante quer na historiografia dos municípios, quer na do grupo nobiliárquico.

3. Entre épocas: continuidades e mudanças (1500-1640)

Do ponto de vista historiográfico, esta é indiscutivelmente a época menos atendida em estudos monográficos. Os trabalhos de Romero Magalhães, António de Oliveira, Francisco Ribeiro da Silva e A. M. Hespanha são obras marcantes, seja pela renovação das perspectivas teóricas, seja pelo alargamento do campo temático.⁽¹²⁾ As abordagens focalizaram-se em torno de grandes problemáticas da história política e institucional numa avaliação do feixe de relações estabelecido entre as comunidades locais e os poderes centrais. Outros temas fortes foram a caracterização e as formas de reprodução das oligarquias municipais ou a descrição da sua acção no governo das terras. Porém, e salvaguardando as muito poucas excepções, não se debruçaram sobre as práticas políticas dos titulares de jurisdições sobre o território, nem averiguaram os impactes locais das formas necessariamente mais presenciais do exercício do seu poder.

Mais recentemente, surgiu uma série de dissertações da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa relativas ao período filipino, de âmbito marcadamente

⁽¹¹⁾ Margarida Sobral Neto, *Terra e conflito na região de Coimbra, 1700-1834*, Viseu, Palimage, 1997

⁽¹²⁾ Apontar todos os textos destes autores que são relevantes para o tema em causa seria, por certo, fastidioso. Aponto, por isso, as contribuições mais marcantes. Para além do já citado trabalho conjunto com Maria Helena da Cruz Coelho, Joaquim Romero Magalhães, *Algarve económico durante o século XVI*, Lisboa, Edições Cosmos, 1970; *Idem*, *O Algarve Económico. 1600-1773*, Lisboa, Estampa, 1988; *Idem*, *As Estruturas Sociais de Enquadramento da Economia Portuguesa de Antigo Regime. Os Concelhos*, sep. *Notas Económicas*, n.º 4, Nov. 1994. António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra de 1537 a 1640*, 2 vols., Coimbra, 1971. Francisco Ribeiro da Silva, *O Porto e o seu Termo (1580-1640). Os Homens, as Instituições e o Poder*, 2 vols., Porto, Arquivo Histórico do Porto, 1988; *Idem*, «Estrutura Administrativa do Condado da Feira no Século XVII», *Revista de Ciências Históricas*, vol. IV, 1990, pp. 255-271. António M. Hespanha, *Justiça e Administração entre o Antigo Regime e a Revolução*, sep. *Hispania. Entre Derechos Proprios y Derechos Nacionales*, eds. Bartolomé Clavero, Paolo Grossi e Francisco Tomás y Valiente, t. I, 1990 e *idem*, *Visperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Madrid, Taurus, 1989 (versão portuguesa *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal – séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994).

localista e sem definição de uma unidade problemática clara.⁽¹³⁾ Não oferecem, por isso, utilidade para o tema aqui em análise. O mesmo não ocorre, todavia, em estudos sobre outras temáticas em que a caracterização social e a percepção dos diversos níveis de interrelação dos poderes a nível local constituiu uma das vertentes de estudo. Citem-se como exemplos os trabalhos sobre casas senhoriais leigas ou eclesiásticas, sobre ordens militares, ou ainda sobre misericórdias.⁽¹⁴⁾

Ou seja, a historiografia moderna oferece-nos uma abordagem muito distinta da da Baixa Idade Média. Ora, se para a época tardo-moderna tal laconismo se compreende em função da especificidade dos contextos históricos já mencionados, o mesmo não ocorre para o século XVI e para a primeira metade do século XVII.

Com efeito, em matéria de organização dos poderes, nomeadamente no que respeita ao poder senhorial, este período apresenta significativas linhas de continuidade com a época medieval. Note-se que o poder social do grupo nobiliárquico, até melhor prova em contrário, parece assentar essencialmente sobre o exercício de poder territorializado no Reino (jurisdição completa, de juro e herdade e às vezes até com isenção da Lei Mental; cobrança de rendas e direitos extraídos dos sectores agrícola e piscatório). Usando mais uma vez dados coligidos por Nuno G. Monteiro, comprovamos a importância da administração senhorial até à primeira metade do século XVII, uma vez que em 1527-1532, 54,6% do total das câmaras do país estava sob a jurisdição senhorial (leiga e eclesiástica), número que cresce ligeiramente para 57,6% em 1640, como já se disse.⁽¹⁵⁾ São valores muito significativo, tanto mais, que

(13) Fernando Cecílio Calapez Corrêa, *A cidade e o termo de Lagos no período dos reis Filipes*, Lagos, Centro de Estudos Gil Eanes, 1994; João dos Santos Carvalho Cosme, *O Alentejo a Oriente d'Odiana (1600-1640). Política, sociedade, economia e cultura*, Lisboa, Ed. Cosmos, 1994; Aires dos Passos Vieira, *Almada no tempo dos Filipes. Administração, Sociedade, Economia e Cultura (1580-1640)*, s/l; Câmara Municipal de Almada, 1995; Joaquim Candeias da Silva, *Abrantes — a vila e seu termo no tempo dos Filipes (1580-1640)*, Lisboa, Edições Colibri, 2000.

(14) Sem preocupação de exaustividade: Laurinda Faria dos Santos Abreu, *A Santa Casa da Misericórdia de Setúbal de 1500 a 1755: Aspectos de Sociabilidade e Poder*, Setúbal, Santa Casa da Misericórdia de Setúbal, 1990; José Damião Rodrigues, *Poder Municipal e Oligarquias Urbanas*, Ponta Delgada, Instituto Cultural de Ponta Delgada, 1994; Maria Marta Lobo de Araújo, *Dar aos pobres e emprestar a Deus: as Misericórdias de Vila Viçosa e Ponte de Lima (séculos XVI-XVIII)*, Barcelos, Santa Casa da Misericórdia de Vila Viçosa e Ponte de Lima, 2000; Isabel dos Guimarães Sá, *As Misericórdias Portuguesas de D. Manuel I a Pombal*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, sobretudo o capítulo 3 nas pp. 74-77; Rute Maria Lopes Pardal, *As elites de Évora ao tempo da Dominação Filipina: Estratégias de controle do poder local (1580-1640)*, Évora, Universidade de Évora, 2003 (Dissert. Mestrado, mimeo.). Sobre senhorios laicos cf. Mafalda Soares da Cunha, *A Casa de Bragança. 1560-1640. Práticas senhoriais e redes clientelares*, Lisboa, Estampa, 2000. Sobre ordens militares vd. Maria Cristina Gomes Pimenta, *As Ordens de Avis e de Santiago na Baixa Idade Média. O governo de D. Jorge*, GEsOS / Câmara Municipal de Palmela, Palmela, 2002.

(15) Nuno G. Monteiro, «Os poderes locais no Antigo Regime», in *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 52. Todavia, se incluirmos neste cômputo, e para 1527-1532, os senhorios das ordens militares que só incompletamente estavam sob dependência da Coroa, o valor crescerá para cerca de 70%.

estes valores pecam por defeito, uma vez que se excluíram os concelhos senhoreados pelas ordens militares.⁽¹⁶⁾

E, ao contrário do que se verificará ao longo da dinastia de Bragança, todos os dados de que dispomos sugerem que, até 1640, estes espaços senhoriais eram efectivamente administrados pelos donatários. Quer isto dizer que os seus titulares, porque geriam recursos assentes em direitos e privilégios com importante incidência territorial, necessitavam de agentes administrativos — seja judiciais seja da fazenda — para ocupar os ofícios das terras, para assegurar a gestão central dessas estruturas senhoriais e ainda para acompanhar os processos junto dos diferentes organismos da administração central da Coroa. Já sobre o efectivo controlo militar do território haveria que indagar melhor a documentação e tentar compreender se a criação das ordenanças não afrontou os privilégios senhoriais. De qualquer modo, e a questão talvez não seja irrelevante para o nosso argumento, transferiu o ónus do recrutamento militar para as instâncias locais. Em todo o caso, os senhores detinham grande parte das alcaidarias-mores, as frontarias mores do Reino, para além de assegurarem os comandos militares em tempo de guerra.

Esta sintética apresentação do quadro senhorial do Reino serve apenas para matizar a ideia, às vezes ainda corrente, de que as acções de D. João II teriam reduzido drasticamente o peso do senhorialismo em Portugal. Tal não ocorreu, embora, de facto, se esbata a imagem de conflitualidade exacerbada entre o poder senhorial e os poderes locais. E no entanto, muito está ainda por conhecer relativamente a estas questões. Nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de uma cronologia mais fina do peso deste mesmo senhorialismo. Seria necessário, por exemplo, um conhecimento mais rigoroso, não apenas do tipo de direitos doados e usufruídos pelos diversos donatários ao longo desde período, quanto também das suas práticas políticas. Fontes como as actas de vereações, confirmação de pautas, correspondência entre os donatários e as câmaras aguardam um escrutínio aprofundado. Iguamente por analisar sistematicamente estão os clausulados das cartas régias de doação e de confirmação de terras aos diferentes senhores. Que não constitui matéria despicienda para esta questão, uma vez que dela depende o conhecimento da amplitude dos poderes senhoriais. A partir desse estudo poder-se-ia, por hipótese, perceber melhor em que moldes se processou o alargamento da área sob jurisdição senhorial, ou seja se o tipo de direitos e espaço de intervenção dos donatários nas comunidades locais se restringiu ou alargou.

⁽¹⁶⁾ Dados ainda mais significativos colhem-se relativamente às estruturas administrativas do reino, já que, em 1640, 90% do pessoal administrativo (ou seja, oficiais concelhios, senhoriais e de outras entidades não eclesíásticas) não dependia da coroa. A. M. Hespanha, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994 (orig., ed. Lisboa, mimeo, 1986).

Exponho uma hipótese, apoiada num caso. São conhecidas as imagens de que o período da Monarquia Dual teria compensado a nobreza portuguesa do afastamento da corte com o reforço do seu poder a nível local.⁽¹⁷⁾ O que concorda com o já aludido aumento da área de jurisdicionalismo senhorial no Reino e também com outra imagem fixada pela historiografia que é a da proliferação de mercês, em 1580, como meio de persuasão do grupo nobiliárquico. Resta, todavia, provar se a maior parte delas incidiu sobre doação de jurisdições ou se foram preferidos outros instrumentos de agraciamento. Igualmente por apurar é a natureza dos direitos sobre o território e as gentes que foram transferidos. O mesmo é dizer se além das doações de título genérico, foram concedidas provisões para concessão de direitos especiais. Dito de outro modo, se a almejada equiparação ao estilo dos direitos senhoriais castelhanos por que se bateu a nobreza em 1580 se confirmou. Em caso afirmativo, tal significaria um reforço das capacidades de domínio senhorial sobre as comunidades, o qual teria redobrado efeito numa administração, que se reconhece ter sido muito presencial. Caso contrário, e sabendo desde já que a reclamada extinção da Lei Mental se não confirmou, poderíamos estar perante uma tentativa de paulatinamente reduzir as competências jurisdicionais da nobreza senhorial.

O caso concreto reporta-se à casa de Aveiro em 1621, mas creio que tem uma incidência mais geral. O duque de Aveiro mantinha há algum tempo um contencioso com a Coroa sobre a extensão dos direitos nas suas terras. Em causa estava o facto de embora estar em posse de prover as serventias de todos os ofícios de suas terras por si e pelos duques seus antecessores (ao abrigo das suas doações como constava da sentença), o monarca ter mandado proibir que os donatários as provessem. O duque entendia que ele não se devia incluir nessa determinação «por razão da dita posse em que estaua». Mas essa alegação fora indeferida. Ora, adiantava o Aveiro que, depois dessa proibição, o rei tinha concedido ao duque de Bragança, ao marquês de Alenquer, ao Marquês de Castelo Rodrigo e ao conde de Lumiares (filho deste) poder para prover serventes dos ofícios de justiça das suas terras, como constava dos traslados e alvarás que anexava ao processo. E entre essas provas estavam o traslado da carta régia de 2 de Outubro de 1616 em que se concediam amplos poderes ao duque de Bragança e a já mencionada sentença da relação de 15 de Fevereiro de 1603 em como se tinha achado por bem provida a serventia que fizera

⁽¹⁷⁾ Jorge Borges de Macedo, «Nobreza na Época Moderna», in *Dicionário de História de Portugal*, dir. Joel Serrão, 2.ª ed. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1975, vol. IV, p. 388. Esta tese foi acolhida por Fernando Bouza Álvarez, *Portugal en la Monarquía Hispanica (1580-1640). Filipe II, Las Cortes de Tomar y la Genesis del Portugal Católico*, Madrid, Universidad Complutense, 1987, vol. I, pp. 481-522.

de um ofício por estar em posse por si e por seus antepassados. Requeria, por isso, privilégio idêntico ao dos citados senhores.⁽¹⁸⁾

Não conheço o desfecho dessa petição, mas é bom que se diga que, mesmo que se estivesse a desenhar algum cerceamento a determinado tipo de poderes senhoriais, tal não significava nenhum corte abrupto nem, como se viu, que fosse universalmente aplicado.

No estádio actual da investigação, atrevemo-nos pois a sugerir que a questão da melhor convivência entre o poder senhorial e as suas terras deve ser colocada nos seguintes termos:

1. Desde logo ao nível da historiografia. As tendências mais recentes da historiografia modernista sobre as monarquias europeias têm sublinhado, quer a importância dos discursos e das práticas políticas conducentes à criação de consensos, quer o lugar dos sistemas de trocas (ou de contrapartidas) na geração de acordos e, portanto, no carácter paternalista da acção política. Disciplinarização e negociação têm sido conceitos vulgarizados para expressar as estratégias de dominação e de controlo político. Tal grelha interpretativa, sedutoramente apoiada por impressivas evidências empíricas, influenciou naturalmente as abordagens historiográficas sobre estes temas em Portugal, reorientando a investigação e conduzindo, portanto, à desvalorização do conflito enquanto tópico de análise.

2. Mas também as fontes documentais de consulta mais evidente parecem corroborar tal ideia. Tal é o caso dos capítulos dos povos em cortes;⁽¹⁹⁾ das visitas, com particular destaque para as das ordens militares;⁽²⁰⁾ da documentação senhorial.⁽²¹⁾ O laconismo das duas primeiras, aquelas onde à partida se esperaria estarem melhor

(18) A carta régia para o duque de Bragança está adiante transcrita. Quanto à questão do Aveiro ver British Library, *Egerton*, 1136.

(19) Para as cortes de Torres Novas de 1525 e as de Évora de 1535 cf. Fernanda Olival, «As cortes de Torres Novas, as cortes de Évora e as reformas administrativas dos inícios do século XVI», *Actas do Colóquio Évora, o foral manuelino e o devir quinhentista*, org. Câmara Municipal de Évora / Universidade de Évora, Universidade de Évora, 2001 (no prelo); para as cortes de Lisboa de 1562 cf. Maria do Rosário de S. T. B. de Azevedo Cruz, *As Regências na Menoridade de D. Sebastião. Elementos para uma História Estrutural*, 2 vols., Lisboa, IN/CM, 1992; para as cortes de Tomar de 1581 cf. Fernando Bouza Alvarez, *Portugal en la Monarquía Hispanica (1580-1640). Filipe II, Las Cortes de Tomar y la Genesis del Portugal Católico*, 2 vols., Madrid, Universidad Complutense, 1987 (diss. dout., mimeo.); para as cortes de 1619 e 1641 cf. Pedro Cardim, *Cortes e Cultura Política no Portugal do Antigo Regime. Século XVII*, Lisboa, Edições Cosmos, 1998.

(20) Ver Maria Cristina Gomes Pimenta, *As Ordens de Avis e de Santiago...*, bem como a transcrição de numerosas visitas a citadas na bibliografia deste mesmo estudo.

(21) Mafalda Soares da Cunha, *A Casa de Bragança. 1560-1640...*

espelhados as reivindicações dos povos, surpreende, sobretudo pelo contraste com a época medieval. Uma possível explicação, que retomaremos adiante, será a da mudança dos espaços de apresentação de agravos dos povos. Silêncio mais esperado é o das fontes de produção senhorial ou guardadas em arquivos de casas senhoriais, sejam elas leigas ou eclesiásticas. Afinal preservavam-se apenas os documentos com interesse probatório, o que não era manifestamente o caso dos registos de abusos.

3. Hipóteses mais plausíveis para explicar esta aparente drástica redução dos níveis de conflitualidade, e que devem ser lidas articuladamente, parecem-nos então ser:

- a) O aparecimento de quadros legislativos gerais, com particular destaque para as *Ordenações Manuelinas* e a subsequente maior uniformização dos processos administrativos e
- b) as práticas de gestão paternalista dos recursos por parte dos donatários.

Quanto à primeira, pode-se admitir que a difusão de uma normativa de incidência geral — que regulava o conjunto dos procedimentos relativos às eleições concelhias, definia as competências das vereações, do oficialato local e as formas de articulação com o corpo de oficiais periféricos da Coroa e senhoriais; explicitava as diferentes instâncias judiciais e modalidades de recurso, etc. — criou quadros de referência quer para o funcionamento dos diferentes órgãos, quer para as formas de relacionamento socio-político. Significa isto que as relações sociais ficaram mais e melhor enquadradas jurídica e administrativamente. Esse facto teve dois tipos de efeitos: por um lado reduziu o nível de conflitualidade (todos conheciam melhor os direitos e privilégios próprios), por outro normalizou e redireccionou a resolução dos conflitos para os tribunais.

Talvez este último facto explique a alteração dos conteúdos das queixas apresentadas pelos povos em cortes. Estas, para além de serem convocadas de forma bastante mais espaçada que anteriormente, passaram a polarizar grandes temas de política geral do reino.⁽²²⁾ O que não inibia totalmente a diversidade. Mas o que importa aqui destacar é a clara sobriedade no que respeita à denúncia de abusos senhoriais. Para as cortes de 1562, Maria do Rosário Th. Barata, a propósito da categoria «agentes limitadores da actuação régia», sublinha o fraco peso das críticas ao

⁽²²⁾ Veja-se, por exemplo, o que ocorreu nas cortes de 1525 e 1535. Os temas centrais foram o encabeçamento das sisas (e, portanto, as ordenações da fazenda) e os conteúdos da recém editadas Ordenações Manuelinas. O mesmo se poderia dizer para as de 1562 ou 1581. Os temas fortes variavam, claro, mas contribuíram para uma maior concentração dos discursos dos povos. Cf. a este propósito os estudos citados na nota 18.

grupo nobiliárquico.⁽²³⁾ Pedro Cardim, para as cortes de 1641, refere que de um total de 867 capítulos, só 16 reportam à acção senhorial e a Universidade de Coimbra é, de resto, a entidade mais criticada com 8. A maioria dos gravames (378) incidem sobre questões estritamente locais, sejam elas administrativas ou económicas. Dois outros temas importantes foram as confirmações de privilégios e a fiscalidade.⁽²⁴⁾

Assim, se esta re-hierarquização temática do discurso dos povos em cortes sugere melhores formas de convivência entre os poderes locais e os senhoriais, apoia sobretudo a ideia já mencionada do crescente papel do Direito na modelação dos comportamentos e, claro está, na resolução dos conflitos. Infelizmente, a documentação necessária à comprovação desta hipótese escasseia, uma vez que os arquivos dos tribunais centrais (Casa da Suplicação e Desembargo do Paço) referentes a estas épocas desapareceram quase totalmente.

Em todo o caso, documentação avulsa quer de origem camarária, quer de fundos senhoriais aflora de quando em vez esse tema, relatando contendas e pleitos contra entidades senhoriais. E a este propósito talvez seja interessante apontar três ideias:

1. Ao nível dos protagonistas, a oposição à dominação senhorial por parte de elementos do Terceiro Estado surge muito mais frequentemente corporizada por indivíduos do que pelos municípios ou por quaisquer outros organismos de poder local que estivessem sob a sua tutela.
2. Em relação às matérias em disputa, os conteúdos desses processos versam sobretudo questões tributárias e são mais expressivos nas zonas onde se cobravam direitos raçoeiros pesados. Terras de reguengos, por exemplo.⁽²⁵⁾ Nestes

⁽²³⁾ «Mas, de imediato, as críticas poupavam, preferencialmente, a nobreza, detentora de maior influência social, na promoção dos cargos, na posse de bens de raiz e de grande parte da movimentação comercial, e os pedidos representavam, sobretudo, o desejo de cercear a importância ascensional do clero quanto à posse de bens de raiz, influência na corte e na administração, isenção de tributação e convivência com os interesses da nobreza em vários aspectos, como no da concessão de comendas.», Maria do Rosário de S. T. B. de Azevedo Cruz, *Op. cit.*, vol. I, pp. 343-344.

⁽²⁴⁾ Pedro Cardim, *Op. cit.*, pp. 151-152.

⁽²⁵⁾ Dada a natureza de alguns dos bens do concelho, o pleito que opôs o povo de Alenquer ao Marquês com insuportável dispêndio das suas fazendas pode bem ter esta origem. Ou a do descontentamento pela desanexação da Casa das Rainhas. Desconheço a causa concreta e até a solução. Em todo o caso, a oposição entre o povo de Alenquer e o seu senhor parecia acesa, uma vez que o povo acusava o marquês de, através do seu advogado, utilizar todos os estratagemas jurídicos possíveis e imaginários «excepciones, peremptorias, declinatorias, dilatorias, y embargos» para atrasar a justiça. Diziam que o negócio já fora interrompido três vezes e que o marquês queria interromper de novo. Havia cinco anos e sete meses que o povo perseverantemente requeria justiça e com isso já gastara muitos mil ducados contribuindo para essa verba até os pobres trabalhadores que deixaram de comer, o que pedia particular atenção por ser ganho com o suor do rosto e sangue de mãos. Invocavam, por isso, o amor de vassallos para com Sua Magestade para que desse solução. British Library, *Egerton*, ms. 1135, fl. 338.

casos, a coacção podia fazer-se sentir, mas talvez nem sempre seja possível falar de actuações excessivas por parte dos aparelhos senhoriais. Nalguns casos tratava-se de cobrar zelosamente aquilo a que se tinha direito, mas que as populações não queriam cumprir. No fundo, impedir a evasão tributária. Sob jurisdição régia, tais situações produziam, de resto, efeitos similares.

3. A redução do nível de abusos jurisdicionais por parte do grupo senhorial. O que não quer dizer ausência, claro está. Conhecemos os problemas gerados pelos senhores da Feira no século XVI,⁽²⁶⁾ as demandas das câmaras de Alvito e do Redondo contra os respectivos titulares por causa das jugadas.⁽²⁷⁾ E ainda os casos que a Casa de Bragança perdeu em justiça e algumas suspeições levantadas à sua administração. E outros, seguramente. Parecem, no entanto, situações bem mais pontuais do que as reveladas para a Idade Média. Exceptuem-se, porém, os cavaleiros da ordem de S. João que, provavelmente pelo peculiar estatuto jurisdicional que detinham, se comportavam de forma bastante atrabiliária.⁽²⁸⁾

Se é verdade que não é possível certificar estas hipóteses com dados quantitativos, talvez ganhem plausibilidade se se aduzirem algumas evidências relativamente à actuação dos donatários nos seus senhorios. Sobretudo no que respeita às relações com os poderes locais.

O que nos reconduz ao tema das práticas de gestão paternalista dos recursos senhoriais por parte dos donatários.

Já se disse antes que nos séculos XVI e XVII o peso do senhorialismo no território continental era muito importante. Tal significava, em muitos casos, transferência quase completa de recursos políticos, económicos e militares da Coroa para os donatários. Nada de novo, portanto, relativamente ao século XV. Importa, por isso, explicitar como a gestão destes recursos, ao difundir o patrocínio enquanto sistema político e social, constituiu um instrumento fundamental não apenas na preservação

⁽²⁶⁾ Mesmo assim, as questões relatadas incidem sobre direitos económicos. Cf. Inês Amorim, «Os senhores da Feira e a propriedade da terra no séc. XVI: maninhos e águas», *Revista de História*, vol. XI, 1991, pp. 131-147.

⁽²⁷⁾ Carta de 7 de Janeiro de 1549, da câmara do Alvito ao rei, pedindo a instrução de um processo contra o Barão para impedir que este abusasse na cobrança das jugadas, IAN/TT, *Corpo Cronológico*, P. I, mço. 82, doc. 128 e, sobre o mesmo assunto, mas contra o 3.º conde de Redondo in José Hermano Saraiva, (notas de), *Ditos portugueses dignos de memória. História íntima do século XVI*, 2.ª ed., Lisboa, Pub. Europa-América, s/d, anedota 234, p. 98.

⁽²⁸⁾ António de Oliveira, «A violência do poder dos cavaleiros de S. João no período filipino» in *Estudos e Ensaios em homenagem a Vitorino Magalhães Godinho*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1988, pp. 263-276.

das formas tradicionais de exercício do poder senhorial como, até mesmo, no reforço dos poderes locais.

Partamos da ideia de que a posse de recursos é indissociável da existência de conjuntos de necessidades. Sobretudo de gente, ou seja de servidores de perfil variado, desde fidalgos de linhagem para assegurar a reputação do serviço palatino e a comunicação directa com a corte régia, a letrados de sólida formação académica para assegurar a defesa judicial dos direitos das casas, a clérigos para ocuparem postos eclesiásticos, a elites locais para gerirem as respectivas comunidades, até uma mole relativamente indiferenciada de gente das terras para ocupar os ofícios locais.

Para além da oferta deste bastante flexível campo de oportunidades de serviço, as casas senhoriais proporcionavam mercês, remuneravam e dispensavam protecção ajustadas às qualidades sociais dos servidores e aos serviços que deles se esperavam.⁽²⁹⁾ Detenhamo-nos para já no caso brigantino.

Sediados em Vila Viçosa, os duques controlavam uma extensa, mas dispersa área territorial. Que não governavam presencialmente. A sua gestão era, por isso, mediada por agentes administrativos próprios, num organigrama que não se distinguia particularmente do da Coroa. Utilizavam a mesma matriz formal, com lógicas bastante similares, usufruindo de um conjunto muito amplo de privilégios. Muitos deles diziam, de resto, directamente respeito à gestão dos espaços senhoriais, tanto no que respeita à nomeação de pessoas, quanto à aplicação da justiça e à capacidade tributária. Em alguns casos eram bastante similares aos que a Coroa detinha e que contrariavam até alguns novidades legislativas o que tinha mesmo estado na origem de processos judiciais movidos pelos tribunais da monarquia. Uma boa síntese da amplitude destes privilégios é apresentada numa carta régia de 2 de Outubro de 1617. Veja-se: «avendo respeito a mo pedir por sua carta o duque de Bragança meu muito amado e prezado primo e a seus serviços e muitos merecimentos de sua casa; e por lhe fazer merçe ej por bem que elle possa ter chancellaria de sua Casa e de suas terras, e leuar os direitos della e que os officiaes das mesmas terras se chamem por

⁽²⁹⁾ Como se sugeriu em outros trabalhos sabemos que, pelo menos a partir de meados de quinhentos, várias administrações senhoriais, elaboraram regimentos para regular a satisfação dos serviços da respectiva criadagem. Conhecem-se dois regimentos para a Casa de Bragança: um data de 1565, dois anos após a morte de D. Teodósio I, e foi produzido pelo monarca para fixar «como se hão de pagar aos criados e criadas do Duque Dom Theodosio que Deus tem seus seruiços» (ACB, Ms. 19, fls. 53v-56). Esse tabelamento, como se depreende do próprio texto, acolhia o que fora assentado num regimento do Duque D. Teodósio I e nos do infante D. Duarte e do marquês de Vila Real. Em 1583, com D. Teodósio II, foi elaborado um regimento sobre a satisfação dos moradores da sua casa (António Caetano de Sousa, *Provas...*, t. IV, P. 2.ª, pp. 14-18) e em 1611, foi pedido um traslado do regimento sobre os pagamentos de 1565. Embora desconheçamos o seu conteúdo, sabemos que também o duque D. João I elaborou um documento similar (Testamento do duque D. João I, António Caetano de Sousa *Provas...*, t. IV, P.1.ª, p.406). Diga-se de resto que estes textos não pretendiam inovar, mas tão somente equiparar o funcionamento das casas senhoriais ao da Casa Real.

elle na forma da ley noua e que seus ouidores passem cartas de seguro nos casos em que os corregedores das comarcas as podem passar na forma da ordenação e que possa prouer os offiços de escriuães dos orfãos, taballiães, escriuaes das camara e Porteiros dellas e assj os que ouuerem de seruir ante os juizes de fora como ordinarios con declaração que os nam podera prouer sendo os ditos offiços da apresentação e prouimento das camaras, e que possa em suas terras jsentar dos encargos dos conçelhos as pessoas que lhe parecer e isto per mandado e nam por priuillegio, e que prouēja nas mesmas suas terras os offiços de Procuradores do numero em pessoas aptas e sufficientes não excedendo nisto o numero que delles costuma aver Os quaes serão primeiro abellitados per mjm ou pello meu desembargo do paço, e que das duas partes dos Rendimentos dos conçelhos das suas terras possa mandar despender o que lhe parecer nas obras do bem publico dellas com declaração que as obras serão somente pontes, fontes, calçadas, estradas publicas e outras desta callidade // e que prouēja as seruentias daos offiços de justiça das suas terras assj e da maneira que seus antepassados o fizeram e que faça escudeiros as pessoas que lhe parecer sendo Vassalos seus das suas terras posto que autoalmente não estejam no seruiço de sua casa, e assj ey por bem que conforme a isto cesse a demanda que o Procurador de minha Coroa tem movido ao Duque o que tudo assj me praz sem embargo de quaesquer leis e ordenações que em contrario aya e mando as justiças offiçiaes e pessoas a que o isto pertencer cumprão...».⁽³⁰⁾

Ora esta amplitude dos poderes senhoriais garantia um alto nível de domínio sobre as comunidades sob a sua tutela. Mas o que se pode e deve destacar é a clara utilização das elites e das instituições locais como instrumentos coadjuvantes do controlo sobre esses mesmos espaços. Ou seja, uso político das redes interpessoais estruturadas à sombra dos recursos da própria casa.⁽³¹⁾ Explicitemos um pouco melhor:

Os Bragança em lugar de afrontarem os poderes locais, reforçaram-nos, utilizando-os em seu proveito. Note-se que a integração de membros de parentelas de elites locais na corte ducal em foros de moradores foi a este título absolutamente decisiva. Esses elementos agilizaram a comunicação entre o paço e as terras e ajudaram a amortizar tensões com a sede do senhorio. Os diferentes tipos de mercês dispensados pela casa foram estratégicos nesse processo. Exercitava-se a liberalidade para harmonizar relações interpessoais através de jogos de compensações, de trocas e de negociação dos diferentes interesses em presença. É o que se verifica na confirmação das câmaras, na dada de ofícios locais, na concessão de tenças, de benefícios ecle-

⁽³⁰⁾ ACB, ms. 1, fls. 275-276v.

⁽³¹⁾ Cf. um desenvolvimento mais abonado deste tópico em Mafalda Soares da Cunha, *A Casa de Bragança. 1560-1640...* .

siásticos, de dotes, nos apoios financeiros ao estudo, a deslocações, a compra de bens. De tudo um pouco.

Dados semelhantes podem ser adiantados para as casas de D. Jorge, depois duques de Aveiro, dos marqueses de Vila Real ou mesmo do infante D. Luís. O já citado trabalho sobre o governo de D. Jorge revela como os ofícios locais das terras das ordens de Santiago e de Avis eram muito frequentemente atribuídos a criadagem da sua casa ou a cavaleiros das ordens. Numa linha um pouco distinta, mas talvez ainda mais interessante, percebemos como podia ser a própria Coroa a reforçar a influência política das casas nos respectivos senhorios. Uma análise da chancelaria de D. Manuel, demonstra que os ofícios das terras do marquês de Vila Real que eram da dada régia foram numerosas vezes providos em criados do marquesado.

Acrescente-se um outro elemento. Para além das câmaras, a partir do século XVI as Misericórdias difundiram-se como outras importantes instituições locais. Ora o que se detecta no senhorio brigantino é uma sistemática política de patrocínio a essas instituições. O caso mais evidente ocorre naturalmente em Vila Viçosa onde, como pormenorizadamente se demonstrou numa tese recente, «os Duques de Bragança fizeram da Misericórdia de Vila Viçosa uma instituição subsidiária do Paço ducal».⁽³²⁾ O sistema instituído beneficiava ambas as partes: a casa de Bragança, através do exercício da virtude da liberalidade, concedia legados e ajudava a solver as questões que surgiam, obtendo assim controlo sobre esse espaço político e social local; os confrades usufruíam das vantagens desse espaço de poder e de representação que, de resto, se constituiu também como ponte de acesso para outras carreiras. De forma mais ou menos evidente tal terá ocorrido noutras terras. Sabe-se como essas instituições, a que se podem adicionar outras confrarias e hospitais, recorriam e dependiam da casa brigantina para a sua sobrevivência e conhece-se bem o capital social, económico e político que todas elas conferiam aos seus corpos dirigentes, sempre membros das elites das terras. Que eram, justamente, quase sempre as mesmas que ocupavam as vereações.

Ou seja, estamos perante dispositivos institucionais que devem ser apreendidos no quadro de um sistema de inter-relações entre os diferentes actores sociais, e onde se constata que os modelos organizativos se traduziam em desempenhos de poder e estruturavam hierarquias de prestígio.

Com efeito, não será demais acentuar que era a territorialização do poder senhorial que fundava a gestão paternalista e negociada dos espaços senhoriais. E, note-se que, depois do sobressalto patente nas queixas quatrocentistas dos poderes locais contra a perda do estatuto de terras realengas, estes estabilizaram os modelos de

⁽³²⁾ Maria Marta Lobo de Araújo, *Dar aos pobres e emprestar a Deus...*, p. 123.

relacionamento político-administrativo com os seus senhores. Porque os quadros legais estavam mais clarificados e porque paulatinamente reconheceram os conjuntos de benefícios que podiam retirar do modelo de administração senhorial.⁽³³⁾ Afinal este constituía também uma fonte de benesses e oferecia uma capacidade de intermediação que lhes amplificava a voz junto das instâncias centrais. Vale a pena recordar que as chancelarias estão recheadas de doações e privilégios a particulares e a terras onde se refere expressamente o «a pedido» deste ou daquele senhor. Elevar a cidade ou a vila, aumentar o número deste ou daquele ofício local, privilegiar moradores das terras isentando-os de impostos,⁽³⁴⁾ são exemplos possíveis de muitos outros casos.

Como também podiam intervir moderando os excessos dos principais das terras para com as populações. Os Bragança fizeram-no. Parece-nos, de resto, que os casos de abusos e opressões aos povos nasciam bem mais destas elites locais que dos senhores das terras. Romero Magalhães di-lo para o Algarve quinhentista⁽³⁵⁾ e há historietas que fixaram jocosamente essas situações.⁽³⁶⁾ Insistimos por isso na conveniência de apurar mais aprofundadamente se os donatários também não emergem destas situações de conflito em que não são parte directa como árbitros e garantes da ordem devida.

Talvez por isso a gestão senhorial neste século XVI e inícios do XVII apresente uma configuração relativamente pacífica. Em jeito final, recorde-se que nos levantamentos populares de 1636-37, a grande nobreza, ao invés de reprimir pela força — como lhe era, de resto, pedido pela Coroa — procurou negociar, aquietar e conciliar os ânimos e, depois, no rescaldo dos tumultos, chegada a hora da punição, tentou minorar os castigos propostos pela justiça régia.⁽³⁷⁾

⁽³³⁾ Parece ser esse o caso do concelho de Pereira revelado nos vários episódios da longa demanda judicial que opôs Coimbra aos sucessivos donatários desde meados do século XV até ao século XVIII. Em causa estava o direito de exercício da jurisdição crime por Coimbra que os donatários usurpavam. Com o conluio dos de Pereira, diga-se. António de Oliveira chegou mesmo afirmar que «com a aceitação gostosa da população senhoreada» e a narrar os estratagemas por eles usados «a fim de granjearem jurisdição para os donatários», António de Oliveira, *A vida económica e social de Coimbra...*, vol. I, pp. 47 e 56.

⁽³⁴⁾ Um exemplo possível: privilégio concedido pelo rei a pedido do marquês de Vila Real, em 1502, para que os moradores da vila e termo de Valença tenham privilégios idênticos aos de Caminha, ou seja de serem isentos do pagamento da dízima das mercadorias que vêm de fora, exceptuando-se apenas os produtos vindos de França ou de terras de mouros, IAN/TT, *Chancelaria de D. Manuel*, L. 6, fl. 116.

⁽³⁵⁾ Joaquim Romero Magalhães, *Algarve económico durante o século XVI*, pp. 226-227.

⁽³⁶⁾ Caso da demanda que o 3.º conde do Redondo trazia com o povo por causa das jugadas em que o porta voz eleito dos moradores, para além de perder o pleito, se revelou um rendeiro das sisas muito opressivo, José Hermano Saraiva, (notas de), *Ditos portugueses dignos de memória...*, n.º 234, p. 98

⁽³⁷⁾ Veja-se a síntese destas questões em António Oliveira, *Poder e Oposição Política em Portugal no Período Filipino (1580-1640)*, Lisboa, Difel, 1991, pp. 195-225.

João Marinho dos Santos

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

O(S) PODER(ES) NAS «ILHAS» (SÉCS. XV E XVI)^(*)

Quando o «Rei de Boa Memória» decidiu ir em pessoa à conquista de Ceuta, naturalmente teve de escolher a melhor forma de governar a cidade depois de tomada. Não podendo ficar, elegeu substituto, o qual foi D. Pedro de Meneses, futuro conde de Vila Real. Gomes Eanes de Zurara reconstituiu assim a transmissão de poderes: «Deixo-vos mais — disse elle [D. João I] — todo meu *comprido* [sublinhe-se] poder per que possais mandar ã esta cidade como eu propriamente faria se presente fosse, com ho quall poderẽs poer ofiçiaes, assy de justiça como de fazemda, e, segumdo vossa conciência, podeys emxecutar quallquer cousa que sêtyrdes por bem do comum della, ãẽ vos tomo menagem do castello nem da cidade, porque nõ soomente aquesta mas outras [cidades], se mas Deus nesta parte der, emtendo confiar de vos».⁽¹⁾

Gorou-se, por razões que não iremos invocar, a constituição de um vasto *senhorio real* no Norte de África durante o governo de D. João I, mas a obtenção do proveito/riqueza, em plena *Longa Depressão* económica, exigiu, poucos anos depois da conquista de Ceuta, a abertura do rumo da descoberta da Madeira e dos Açores e a inauguração da colonização do primeiro destes arquipélagos. O modelo de governação ultramarina aqui adoptado foi o mesmo de Ceuta, porém não por muito tempo.

Com efeito, já no decorrer do reinado de D. Duarte, para satisfazer interesses mútuos da Coroa / Estado e da Ordem de Cristo (entretanto empenhada no projecto da Expansão Ultramarina), a delegação de poderes conhecerá, nas «Ilhas», uma nova instância — a donataria, *intrometendo-se* assim entre a realeza e a capitania. Será primeiro donatário, por carta régia de 26 de Setembro de 1433, o infante D. Henrique, o qual aceitará governar os *novos territórios* da Coroa, com «mero misto ymperio em todallas pessoas», retendo contudo o monarca a decisão última em matéria de guerra e paz, o exclusivo da circulação da moeda com a sua efigie (ficando, portanto, proibida a cunhagem monetária nas «Ilhas») e a aplicação da pena máxima (morte e talhamento de membro).

^(*) Por «Ilhas» entendemos os arquipélagos da Madeira e dos Açores.

⁽¹⁾ *Crónica do Conde D. Pedro de Meneses*, edição e estudo de Maria Teresa Brocardo, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1997, p. 204.

Absentista, o primeiro donatário acabará, na prática, por trespassar para os seus capitães das «Ilhas» a quase totalidade dos *compridos* poderes com que D. João I, D. Duarte, o regente D. Pedro e D. Afonso V o beneficiaram, *sem* esquecer a Ordem de que era Governador. Retenha-se que esta ampla transferência de mando será o grande argumento invocado pelos capitães dos donatários para se oporem ao processo de recuperação de poderes por parte da Coroa/Estado, sobretudo a partir de 1474, ou seja, quando o «Príncipe Perfeito» se tornar colaborador de D. Afonso V nos assuntos ultramarinos.

Uma vez no trono, D. João II prosseguirá com afinco o esforço de centralização político-administrativa, convertendo-se num rei *carismático*, não apenas por ter exercido de várias formas (designadamente, através do poder de tirar a vida ou de a manter) esse carisma, mas também porque o viu reconhecido, interna e externamente (relembre-se, por exemplo, a celebração do Tratado de Tordesilhas). Mais: nele e por ele, os principais valores que entreteciam a sociedade portuguesa (a saber: a honra, o proveito, a fama e a glória) lograram estabelecer um largo consenso social. Com ele, o exercício do poder tornou-se um acontecimento *central*, já que à Coroa / Estado (reconheça-se neste binómio o imbricamento do poder personalizado e do institucional) se passará a recorrer cada vez mais (mesmo nos espaços ultramarinos), para introduzir nas relações sociais a obediência, a ordem, a paz, a igualdade possível... Assim, o privilégio continuará a ser uma prerrogativa da Coroa, só que, ao exercê-lo, o que o monarca pretenderá explicitar será o carácter excepcional do distinguido perante a Lei Geral, podendo ele, como defensor do interesse comum, reconhecer ou cassar as excepções singulares. Claro está que a este reforço da centralidade política e social não foi alheia a crescente autonomia económico-financeira da Coroa / Estado (viabilizada pela prática directa do tráfico ultramarino e pela crescente arrecadação dos impostos alfandegários), o que proporcionará, inclusivé, uma tecno-estrutura militar independente da nobreza tradicional. Na verdade, uma «nova nobreza» passará a fornecer à Coroa / Estado quadros militares e administrativos mais competentes e submissos.

Recorde-se que a *gazua* que abrirá então o progresso ou a modernização será a prática do trato ou do grande comércio, como registará Tomé Pires, na sua *Suma Oriental*, ao considerar que «esto he que nobreçe os regnos que faz grandes as jemtes nobelita as cidades e o que faz a guerra e a paz ».⁽²⁾

Correlativamente, irá emergindo uma mentalidade mais quantitativista, tanto ao nível do privado como do público, e ir-se-á afeiçoando uma burocracia (no verdadeiro sentido do termo) para colher mais impostos e resolver problemas de crédito.

⁽²⁾ *Ob. cit.*, p. 132.

Enfim, poder-se-á dizer que outro tipo de organização sócio-económico-cultural está a tentar estilhaçar a antiga organização tradicional, pelo que valores *novos*, como a fama e a glória terrena ou a riqueza móvel, estão a associar-se a valores antigos, como a honra ou a conquista da glória celeste.

Por serem espaços adjacentes do Reino, com densidades populacionais elevadas e categorias sociais próximas do *centro* (alguns dos moradores serão dignitários com frequência da Corte); por serem periferias económicas de peso na organização mercantil do Império (através do fornecimento de mercadorias *reais*, como o açúcar, o pastel ou os cereais); por funcionarem como entrepostos marítimos (quase) imprescindíveis quanto ao traçado das rotas transatlânticas — não surpreenderá que a modernização requerida pela Nação e querida, sobretudo, por D. João II e D. Manuel se tenha alargado às Ilhas. Que vemos, pois, ocorrer neste sentido?

Talvez que a principal decisão do poder real tenha sido a nomeação de corregedores, a partir dos anos 70 do século xv, com alçadas que extravasavam o mero campo judicial. A eles serão, na verdade, recomendadas a fiscalização da arrecadação e da boa gestão da Fazenda Pública e a vigilância dos comportamentos dos funcionários e pessoas privilegiadas. Serão, portanto, os corregedores malquistos e combatidos pelos representantes da organização tradicional, encabeçada pelos capitães dos donatários; serão seus apoiantes os agentes e estratos sociais interessados na estruturação da organização mercantil, como os lavradores-mercadores e os municípios por eles controlados, com a ajuda, a partir de certa altura, dos «juizes de fora». Exercerão em itinerância o seu cargo, ou seja, deslocar-se-ão em funções de capitania em capitania, o que será aproveitado para anular ou protelar os seus «mandados», pese embora a promulgação de «cartas mandatoreas» de sentido contrário. Mais: acumular-se-ão os processos de suspeição e as alegações intermináveis às suas decisões, como indicadores da renhida luta que travarão localmente. E nem sequer os seus apoiantes lhes pouparão, por vezes, as acusações de oprimirem os povos com aposentadorias e requisições de transportes extraordinários que o exercício do seu cargo exigia.

Em suma: os capitães procurarão reter o poder judicial, argumentando que, salvo a aplicação das penas máximas, toda a administração da justiça lhes fora confiada pelos donatários e que os monarcas sempre haviam respeitado tal transferência, ao confirmarem as respectivas *cartas de doação*. Por sua vez, a realeza insistirá no argumento da delegação de poderes e na fundamentação da correição como «[...] coisa que esguarda a superioridade, e o maior e mais alto senhorio, a que todos sam sogeitos, a qual assí he unida e conjuncta ao principado do rei».⁽³⁾

⁽³⁾ Ordenações Manuelinas, Liv. I, Tít. XXXIX.

Mas, para nos apercebermos, sumariamente, como funcionava, nas «Ilhas», a justiça laica entre as diversas instâncias, retenhamos o seguinte:

A «baixa» ou primeira instância tinha por sedes as vilas/cidades dos municípios e por agentes principais os «juizes da terra» ou juizes ordinários, cabendo apelar das suas decisões, em matéria cível, para os capitães dos donatários (ou, mais propriamente, para os seus «ouvidores») e, só por instrumento de agravo ou carta testemunhável sua, é que era dada apelação para o donatário. Em feito crime, o capitão era obrigado a dar apelação para as instâncias superiores, em especial no caso de aplicação, como se disse, das penas máximas.

A estratégia da realeza será no sentido de o corregedor substituir os ouvidores dos capitães, invocando que se tratava de administrar *melhor justiça* e, portanto, favorecer as comunidades; só que o exercício do seu múnus não era permanente, pelo que logo voltava a reinstalar-se a «justiça do capitão».

Esclareça-se, ainda, para se perceber melhor a teia de relações que envolvia os capitães e os ouvidores, que estes eram, por norma, os substitutos dos primeiros nas suas frequentes e até prolongadas ausências.

Mas, a luta travada pela realeza, através sobretudo da correição, contra o senhorialismo retrógado das «Ilhas», teve ainda outra face — a do senhorialismo eclesiástico, com a agravante de a Igreja ser uma instituição de poder transfronteiriço e detentora, como se sabe, de armas muito poderosas.

Com efeito, a autoridade reconhecida da Igreja advinha-lhe do facto de dispor de força (não tanto física, embora os «meirinhos do eclesiástico» pudessem prender), mas sobretudo psicológica, já que poderia aplicar multas e sanções que passavam pelas temerosas armas da «interdição» e da «excomunhão», sem falar da terrível «inquisição». Deste modo, os «oficiais» eclesiásticos não eram apenas conselheiros ou juizes de almas (e todos os ilhéus estavam enquadrados numa freguesia), mas pequenas ou grandes autoridades (consoante os seus estatutos), reconhecidas pela força da sua função social, pela arrecadação da riqueza pública a que tinham direito, pelo relativo desafogo económico em que viviam e, até, pelo prestígio cultural de que muitos desfrutavam.

Com a nomeação dos corregedores, açirram-se também, naturalmente, as tensões entre os delegados da jurisdição régia e da jurisdição episcopal. Da parte dos primeiros, a preocupação será, como um deles refere ao monarca, evitar que os «juizes eclesiásticos tomem vosa jurdiçam e oprimam a terra»; da parte dos segundos, mais propriamente dos ouvidores do eclesiástico, a tendência será para tirar esforço dos conflitos e dos meios disponíveis (multas, prisões, degredos...), por razões nem sempre claras para os julgadores do outro foro. E, para agravar mais a situação, algumas infracções de natureza sócio-religiosa recaíam, conjuntamente, sob a alçada do Estado e da Igreja. Eram casos *mixti fori*.

Quanto à constituição da administração episcopal, recorde-se que, pela bula *Etsi suscepti*, de 9 de Janeiro de 1443, a espiritualidade das terras do Ultramar que não tivessem bispo deveria ser confiada a prelados escolhidos pela Ordem de Cristo, com sede em Tomar. Até à extinção da vigairaria de Tomar, a administração episcopal de arquipélago açoriano foi assegurada por um «vigário nullius», tendo sido depois transferida (a 12 de Junho de 1514) para a responsabilidade do bispo do Funchal. A pedido de D. João III e pela bula *Aequum reputamus*, de 3 de Novembro de 1534, foi criada a diocese dos Açores, com sede em Angra, na ilha de S. Miguel (sic), embora submetida à arquidiocese do Funchal, situação que persistiu até 1550.

Facilmente se captaria, então, o peso do terciário eclesiástico, na Madeira e nos Açores: ao verificar o número de filhos que, sobretudo nas famílias nobres e aristocráticas, entrava em religião; ao ter em conta o valor dos bens móveis e imobiliários afectos a instituições religiosas e de assistência; ao observar a grande quantidade de edifícios (igrejas, ermidas, capelas, mosteiros/conventos, oratórios...) que, disseminados pelo espaço habitado, contribuía para marcar a paisagem com a presença do sagrado; ao considerar o cômputo do pessoal eclesiástico que recebia rendas públicas e auferia outros réditos...

Eram, efectivamente, proventos da cleresia das «Ilhas»: as ordinárias/vencimentos pagos com o produto do dízimo; as custas dos ofícios fúnebres e das missas de sufrágio (verba, por vezes, elevada a ponto de justificar a instituição de «capelas», como forma de vinculação dos bens familiares); a venda de sepulturas; o «casual», as oblações / ofertas, as penas pecuniárias impostas pelos tribunais eclesiásticos e até pelos párocos...

Sendo, por natureza, um imposto *universal* (para que ninguém ficasse isento, havia até o ramo das «conhecenças» que recaía sobre o trabalho das pessoas cuja tributação decimal não atingisse os 30 rs. por ano), o «dízimo», como é sabido, tributava os produtos agrícolas e pecuários e os frutos do mar. Era um imposto devido a Deus ou aos seus representantes na terra e a que ninguém devia eximir-se. Acabou por constituir a principal fonte de rendimentos dos donatários, com a obrigação destes o aplicarem em despesas com o eclesiástico (cerca de meio dízimo) e com a administração pública (o restante). Por sua vez, os capitães dos donatários recebiam a «redízima» (a décima do dízimo) e outros impostos, como os direitos sobre o exclusivo da instalação de moendas, dos fornos de cozer ou da venda do sal.

Só com a concentração, na mesma pessoa (o que sucederá em 1495 com D. Manuel I), do poder real e do poder donatario é que os réditos da Coroa / Estado, provenientes das «Ilhas», crescerão substancialmente, através dos dízimos e, sobretudo, dos direitos alfandegários e dos chamados impostos «novos». É que a partir de então, também, crescerão notoriamente as despesas públicas.

Efectivamente, Finanças Públicas e Estado moderno interagirão de forma estreita, proporcionando a cesura entre o poder público e o privado, com a evolução a conferir nítida superioridade ao poder real sobre o senhorial, muito embora a Coroa / Estado tivesse necessidade de atribuir comendas e de pagar, com benefícios fiscais, serviços prestados por particulares. À essência da própria organização mercantil, ou seja, à circulação dos bens e ao consumo irá o Estado colher as maiores fatias dessa fiscalidade.

Isto sem falar do lançamento de impostos extraordinários, alguns dos quais, pela regularidade na sua aplicação, acabarão por se converter em ordinários. Por exemplo, muitas das despesas públicas passarão a ser satisfeitas com impostos que incidirão sobre a venda da carne e do vinho.

Mas, a defesa militar das «Ilhas» será, sem dúvida, a rubrica principal dos gastos públicos, a partir do momento em que se construir o «Atlântico dos Espanhóis» (ou seja, se estabelecer a carreira das «Índias Ocidentais», com as suas frotas do ouro e da prata), o que espezinhará a ganância de «corsários» franceses e ingleses. Até aos anos 40 da era de Quinhentos, a defesa das «Ilhas» foi, efectivamente, quase uma questão particular, própria de cada comunidade local e quando muito uma preocupação financeira dos principais municípios. Depois, a fortificação das cidades / vilas com portos e até de pequenos trechos do litoral mais *aberto* correrá por conta da Coroa / Estado, embora com o contributo financeiro (através de «fintas») das respectivas populações, o que não deixará de ser um pesado ónus. Concretamente, na Madeira, segundo apurou José Manuel Azevedo e Silva, as despesas militares consumirão cerca de metade dos respectivos orçamentos, em finais do século XVI.

Aos cofres dos municípios e de outras instituições será cometido o pagamento de pequenas e diversas despesas públicas, mas, mesmo assim, houve a necessidade de alienar património e de contrair dívidas, o que resultará necessariamente no esvaziamento do poder local. Mais: aos escassos réditos dos municípios, com frequência se associava a corrupção dos oficiais camarários. Entre as despesas regulares, contar-se-ão: o pagamento de vencimentos e serviços, a realização de pequenas obras, as deslocações de procuradores ao Reino, algumas festas municipais...

118

Apesar de tudo, quer na Madeira, quer nos Açores, o saldo financeiro, ao longo dos séculos XV e XVI, será sempre francamente positivo, o que beneficiará, até 1495, os donatários e, posteriormente, a Coroa / Estado. Porém, esta instituição teve de proceder a uma profunda reconversão da tecnoestrutura administrativa para arrecadar e gerir os proventos públicos.

Assim, as instâncias da «contadoria» e da «provedoria» irão acumulando importância no aparelho financeiro, sobrepondo-se aos «almoxarifados» e até às «feitorias». Isto para não falar já da supervisão de um órgão especializado — a Vedoria, com sede em Lisboa. Além disso, os «rendeiros» substituirão, por norma, os

«recebedores», garantindo-se, assim, em princípio pelo menos, arrecadações mais seguras e a Coroa / Estado chegará a nomear, com frequência, oficiais extraordinários («comissários») para actuarem, económica e financeiramente, nas «Ilhas».

Ser-se pobre, para além do estigma social, envolvia, pelo menos nos séculos xv e xvi, a fatalidade impeditiva de exercer a cidadania plena, quer em «ofícios» do Poder Central, quer da governação local. Recorde-se, concretamente, a exigência de ter que dar fiança (nem todos a conseguiam), para se obter o provimento de certos cargos e até de um simples ofício mecânico. Aconteceu, porém, que em sociedades estruturadas sobretudo na consociação da honra e do proveito, mas carecidas de meios de vida que não fossem os relacionados com a exploração da terra ou com a alienação do seu domínio útil (apesar de tudo, a actividade mercantil não ocuparia muitos), o acesso à posse dos ofícios públicos teria de patentear um interesse crescente, mesmo que os vencimentos/ordenados se fossem degradando. É que era mais uma fonte de património familiar (susceptível, inclusivé, de passar de pais para filhos), mas era também um indicador de prestígio social, *uma deferência* do monarca pela delegação de parte do seu poder no titular do ofício.

Açorianos e madeirenses apreciavam, então (e continuam a apreciar), os ofícios públicos. Logo, muitos dispunham-se a *servir o rei* nas «Ilhas» e fora delas (para fazerem jus a uma recompensa que poderia ser a atribuição de um cargo), mostravam interesse em frequentar um «Estudo»/Universidade e certos eleitos anelavam pela permanência na própria Corte. Restava aos que, não dispendo de formação adequada ou de serviços suficientes para serem contemplados com um «ofício», comprá-lo. Ora, diga-se em abono da verdade que o Poder Central não desdenhou (antes pelo contrário) de utilizar o cargo público para pagar serviços, mantendo-se muito atento (através do recurso mesmo à delacção) às faltas cometidas pelos titulares, para lhes retirar o ofício e dá-lo ou vendê-lo a outro.

Não era mais *aberto* o provimento para os cargos municipais. Com o progressivo desaparecimento dos «homens bons» (uma espécie de «assembleia municipal»), os «vereadores» viram os seus poderes robustecidos e garantidos, ao constituir-se a elite política dos «homens da governação». Também os «juizes ordinários» eram recrutados nessa elite. Nestas circunstâncias, o exercício do poder local *fechava-se*, passando a funcionar em proveito de uns poucos e das suas clientelas, ainda que mais sintonizado com o Poder real. Pelo anos 20/30 da era de Quinhentos, as principais câmaras das «Ilhas» passarão a eleger três vereadores, enquanto nos concelhos mais ruralizados e tradicionais se manterão dois, tendo chegando a haver mesmo casos de um só.

Controlando a informação, através de «posturas», «acordãos» ou «pregões», aos vereadores era fácil intervir e interferir nas decisões emanadas dos principais centros do Poder (incluindo o Poder real), ao ampliarem ou minimizarem o sentido

das mensagens, ao desvirtuá-las ou ignorá-las, simplesmente. Por tal, entre o que se legislava e o que se executava ou cumpria havia uma enorme diferença e, tanto mais, quanto as «Ilhas» eram lugares distantes com comunicações circunscritas ao «Verão marítimo» .

Mas, quando o poder era delegado, desobedecer a um funcionário equivalia desobedecer ao próprio rei e a insidiação era grave. Contudo, o que parece ter-se verificado é que mesmo os representantes da organização senhorial mais conservadora tinham da realeza uma imagem quase sagrada (realeza *mística* ou realeza *maravilhosa* a classificou Marc Bloc), mostrando-se, portanto, sequiosos de servir o rei para comungar da *centralidade* social que ele figurava. Mais: alguns moços fidalgos e fidalgos da Casa d'el-rei, habitualmente residentes nas «Ilhas», deram mostra de grande «estado e condição», ao exibirem no Reino um estilo de vida que se poderá classificar de principesco, mesmo que para tanto tivessem que endividar-se. Casar no Reino e de preferência com damas do Paço era desiderato de muitos insulares com posses. Atraía-os o espírito cortês e a *civilidade* e como «notáveis» procuravam mostrar-se aos olhos dos conterrâneos. Enfim, procuravam inserir-se e integrar-se no grande corpo da Nação portuguesa e na Civilização que a englobava.

Pelas descontinuidades geográficas próprias dos arquipélagos, pelas dificuldades técnicas em estabelecer comunicações e contactos regulares internos e durante todo o ano, pela integração económica das «Ilhas» na «economia-mundo europeia» em formação, pelo enquadramento dos poderes locais por poderes englobantes de dimensão nacional e até transnacional, pelo desejo de participação na *centralidade* social figurada pelo rei, pela fidelidade à matriz cultural mediterrânea, pela integração sem reservas na civilização cristã, pela despolitização e falta de instrução a que esteve sujeita secularmente a maior parte dos insulares..., pensamos que nunca se formou, nem na Madeira, nem nos Açores, uma verdadeira «consciência regional».

É que a afirmação da «consciência regional» pressupõe, obviamente, a existência da «região» e esta, tal como a «nação», é uma comunidade estável, historicamente constituída sobre um território (que se conhece e se partilha), com uma língua própria, uma cultura diferenciada, uma unidade psíquica traduzida em interesses e aspirações... «Regionalismo» e «regionalização» são, portanto conceitos e modelos que correspondem a realidades diferentes, ainda que possam apresentar pontos de contacto. A«regionalização» corresponde a esforços de descentralização e de desconcentração das actividades do Estado e a finalidades políticas que visam, sobretudo, corrigir o desenvolvimento desigual de certas áreas do território nacional.

O pretenso fenómeno do «regionalismo» manifestou-se mais nos Açores do que na Madeira e, no entanto, em finais do século XIX – começos do seguinte (altura em que, por razões sobretudo económicas, eclodiram manifestações de autonomia regional), o arquipélago açoriano continuava a ser entendido como um somatório de

ilhas, divididas em termos de geografia física e arrumadas quase arbitrariamente em outras tantas circunscrições administrativas: o distrito de S Miguel e St.^a Maria; o da Terceira, S. Jorge e Graciosa; e o do Faial, Pico, Flores e Corvo. Assim, como realça Maria Isabel João, os habitantes eram incapazes de pensar-se como um todo, de modo a projectar politicamente a unidade do arquipélago, ou seja, a propor um governo regional, pese embora ter sido aprovado, por Decreto de 2 de Março de 1895, uma tímida descentralização administrativa que só abrangeu os distritos encaixados por Ponta Delgada e Angra.⁽⁴⁾

Os assomos de autonomia ou de pretensão regionalismo eram apenas assumidos por alguns «notáveis» e a campanha (mais uma) assentará, então, na argumentação de que o arquipélago não beneficiara dos melhoramentos públicos (próprios do «progresso» da «Regeneração») e que, em contrapartida, fora sempre obrigado a pagar mais do que devia ao Tesouro Nacional. A semelhança entre esta argumentação e a de outros «países»/regiões do interior do continente (como a de Riba-Côa e do Cima-Côa), por esta altura, retira-lhe originalidade, até.

Assim, contra a Pátria «íngrata» ou «madrasta» os açorianos ameaçaram desembarhar a espada do separatismo ou da independência, invocando, como grandes trunfos, a sua etnogenia ou a proveniência diversa dos primeiros colonos (reinóis, madeirenses, flamengos, italianos e outros) e o «insulamento» / insularidade retemperada nas condições geográficas difíceis. Não invocam, no entanto, uma identidade sócio-cultural própria, tudo parecendo assentar mais em razões conjunturais adversas de natureza político-económica (culpabilizando, designadamente, os monopólios) e advogando o «proteccionismo estatal». Por outras palavras, não se reclama o «regionalismo», mas defende-se a autonomia administrativa, para que as corporações locais disponham de meios e da fundamentação legal necessários para promover o progresso do arquipélago. Mais: segundo os próprios promotores, a descentralização seria uma iniciativa patriótica, na medida em que poderia travar o separatismo ou a independência latentes na sociedade açoriana.

Pela mesma altura, também na Madeira a miséria pública será atribuída a dois monopólios: o do abastecimento cerealífero do arquipélago a partir do exterior (concretamente, dos Açores) e o do açúcar, concedido, então, à firma Hinton. Tida como anacrónica, a cultura da cana sacarina, no dizer dos seus detractores, consumia a maior parte da água, concorria para enxamear de insectos as outras culturas e suportava o alcoolismo.

⁽⁴⁾ Maria Isabel João – *Os Açores no século XIX. Economia, Sociedade e Movimentos Autonomistas*, Lisboa, Edições Cosmos, 1991, pp. 215 e segs.

Os principais problemas a resolver eram a subsistência dos mais pobres, a modernização da agricultura e da administração e a defesa militar (tendo em conta o quadro da primeira Grande Guerra). Porém, a falta de trabalho e de géneros alimentícios (com a conseqüente carestia dos preços) era a grande preocupação dos trabalhadores. Culpar-se-á oficialmente a «República», mas o povo voltar-se-á para os responsáveis locais, porque pouco se importava com a política. Por sua vez, estes apressavam-se, com pouca confiança (diga-se), a reivindicar a autonomia do arquipélago.⁽⁵⁾ Contudo, esta tanto para a Madeira, como para os Açores, só chegará com algum suporte concreto e efectivo, como se sabe, depois do 25 de Abril.

Talvez possamos reter, como síntese, o seguinte:

Durante a maior parte do século xv, mais propriamente até começos do último quartel, o(s) poder(es) nas Ilhas revestiram uma forte descentralização em relação ao poder real, escudando-se no amplo trespasse de direitos para a donataria a que a Coroa/Estado procedeu. Tal transferência acabou por se centrar, efectivamente, nos titulares dos poderes delegados que actuavam no terreno social, o que se saldou por uma fraca institucionalização e por uma forte personalização do mando.

Depois daquela referência temporal, coincidente com a recuperação da «Longa Depressão» e com a retoma da maior autonomia económico-financeira do Poder Real, este como que se *legitima* por si (já que assume claramente a defesa do interesse público) e é *legitimado* pela necessidade que dele têm os súbditos.⁽⁶⁾ Assim, o sentimento de obediência esteve presente nos comportamentos políticos da generalidade dos madeirenses e açorianos, contribuindo para o reconhecimento do Estado. Por sua vez, o Poder Central procurou considerar as «Ilhas», nos séculos xv e xvi, como espaços políticos adjacentes do Reino, face à sua importância económico-financeira, demográfica e social (pense-se nas necessidades da milícia e da administração do Império). Enfim, deu início a um processo de globalização que, passando pelas «Ilhas», se saldou na construção de um Império Ultramarino moderno e no contributo para a formação da «Economia – mundo Europeia».

⁽⁵⁾ Fátima Freitas Gomes e Nelson Veríssimo, *A Madeira e o Sidonismo*, Funchal, Governo Regional da Madeira, 1983.

⁽⁶⁾ Consideramos a «legitimidade» como um acordo tácito e sobreentendido entre os governantes e governados, em virtude do qual se estabelecem certos princípios e regras que servem de parâmetro referencial para fixar atribuições e limites aos titulares do poder.

Joaquim Romero Magalhães

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

OS PRIMÓRDIOS DE UMA «VIDA SEGURA E CONVERSÁVEL» NO BRASIL

Quando, em 1530-1532, a armada comandada por Martim Afonso de Sousa percorreu a costa das novas terras a Oeste do Atlântico ter-se-ia deparado com a existência de um pequeno povoado nas imediações da ilha de São Vicente — então já assim denominada. Era povoado «de dez ou doze casas, uma feita de pedra com os seus telhados, e uma torre para defesa contra os índios em tempo de necessidade. Estão providos de coisas da terra, de galinhas e porcos de Espanha em muita abundância e hortaliça. Têm estas duas ilhas (*São Vicente e Santo Amaro*) um ilhéu entre ambas, de que se servem para criar porcos. Há grandes pescarias de bom pescado».⁽¹⁾ Poucas casas, pois, mas dispondo de uma torre que os habitantes achavam necessária para vigilância e (pode pensar-se) marca visível de domínio. Habitantes que tratavam de cuidar do que era indispensável à sua subsistência. Quando e como essa gente aí se teria instalado é alimento para as imaginações. Gente escapada de naufrágios — que os houve —, ou desertores das armadas — como aconteceu logo com os grumetes fugidos da expedição de Pedro Álvares Cabral —, ou até degredados aí deixados por alguma das frotas de reconhecimento da costa. Poucos.⁽²⁾ Entre estes estaria um bacharel que tem sido dito como largado em degredo, depois conhecido como o bacharel de Cananeia. Que poderia ter sido abandonado na costa na expedição de 1501 ou na de 1502. Ou ainda na de 1510, o que será até o mais provável.⁽³⁾

Portugueses ou castelhanos, que por ali ficaram, sabe-se lá porquê. Mas que trataram de se agrupar em vizinhança para mais facilmente sobreviverem num meio hostil. Sobrevivência que passava também por alianças com os grupos de naturais tupiniquins, e pela integração nos seus grupos familiares. Em 1527, na primeira povoação de São Vicente, sabe-se que viviam um bacharel e seus genros, que nego-

123

(1) Alonso de Santa Cruz, *apud Diário da navegação de Pero Lopes de Sousa*, ed. Eugénio de Castro, Rio de Janeiro, 1940, vol. I, p. 408.

(2) J.F. de Almeida Prado, *São Vicente e as capitanias do Sul do Brasil. As origens (1501-1531)*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1961, p. 438.

(3) *Ibidem*, pp. 436-440; J. F. de Almeida Prado, *Primeiros Povoadores do Brasil. 1500-1530*, 2.^a ed., São Paulo – Rio de Janeiro-Recife-Porto Alegre, Companhia Editora Nacional, 1939, pp. 61-63.

ciavam em produtos da terra e, já, forneceram escravos para as expedições no Prata.⁽⁴⁾ Formação familiar luso-tupi: «y está una gente alli com el Bachiller que comem carne humana, é gente amiga mucho de los cristianos, que se llaman topies».⁽⁵⁾ Assim, junto e com os antropófagos (quem sabe se participando nos seus festins) se teria assegurado a persistência do primeiro embrião colonizador nas costas brasileiras. E se teria iniciado uma presença portuguesa permanente. Incipiente, embora. Porque sem a contribuição de gente vinda do outro lado do Atlântico, só muito lentamente se conseguiria expandir um novo povoado. Como qualquer outro núcleo estabelecido com pretensões de continuidade em novas paragens, sem protecção ou amparo oficial. Porque, para se consolidarem núcleos de habitantes, havia que contar com a chegada de novos povoadores, dispostos a ficar e a tudo arriscar em tais paragens.

Por 1529 a coroa acorda para a necessidade de tomar conta do seu quase ignorado domínio além-Atlântico. Em risco de se perder em benefício de outros, nomeadamente dos Franceses, excluídos da partilha de Tordesilhas. Franceses que começavam a mostrar-se demasiadamente interessados no proveito que iam obtendo com o escambo do pau-brasil. Por isso foi ordenada a expedição comandada por Martim Afonso de Sousa, a reconhecer as costas e a terra. Também com o objectivo de avançar para o Sul, para terras que podiam ser tidas como pertences a Castela.

Visitadas as costas até ao Rio da Prata no ano de 1531, retorna a expedição a deter-se em São Vicente, onde algum apoio dos anteriormente estantes lhe seria prestado. A terra era boa e mostrava condições para nela se iniciar uma presença mais bem organizada. E assim ocorre. Martim Afonso de Sousa decide a instalação de uma vila. Será São Vicente: mantendo a denominação. Embora o sítio escolhido para o estabelecimento não fosse o mesmo da povoação anterior, ficava próximo. Escolha de criação de uma vila não inteiramente arbitrária, visto aproveitar e integrar o anteriormente existente, e de algum modo espontâneo.⁽⁶⁾

A ordem régia recebida por Martim Afonso de Sousa conferia-lhe poderes para ordenar essas instalações colonizadoras permanentes. E assim, «fez uma vila na ilha de São Vicente e outra nove léguas dentro pelo sertão, à borda de um rio que se chama Piratininga, e repartiu a gente nestas duas vilas e fez nelas oficiais, e pôs tudo em boa obra de justiça, de que a gente toda tomou muita consolação com verem povoar vilas e ter leis e sacrificios e celebrar matrimónios e viverem em comunicação das artes e ser cada um senhor de seu e vestir as injurias particulares e ter todos os outros bens da vida segura e conversável».

⁽⁴⁾ Idem, *São Vicente e as capitánias do Sul do Brasil*, p. 502.

⁽⁵⁾ Diogo Garcia, *Relación y derrotero*, apud Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo, – capital geográfica do Brasil*, Rio de Janeiro, Livros de Portugal, 1955, pp. 127-128.

⁽⁶⁾ Cfr. Edmundo Zenha, *O município no Brasil (1532-1700)*, São Paulo, Instituto Progresso Editorial, (1948), p. 24.

Era em fins de Janeiro, princípios de Fevereiro de 1532. Estava erigida a primeira povoação no Brasil, para se organizar segundo o disposto nas *Ordenações do Reino*, de aplicação integral. Iniciava-se agora uma colonização que instalava núcleos urbanos no litoral. Administrados à maneira portuguesa.⁽⁷⁾ Além de São Vicente, era criada uma outra vila já no Planalto, que tomava o nome de Piratininga. Núcleos populacionais que se pretendiam interdependentes, duas vilas.⁽⁸⁾

A missão exploratória de Martim Afonso fora a primeira dessa nova política de colonização para o Brasil. A escolha do assentamento de São Vicente tem a ver com a imaginada proximidade (e facilidade) de comunicação marítima e com as riquezas em metais preciosos do interior do Continente, de que haviam sido colhidos vestígios (reais ou imaginários) no denominado Rio da Prata.⁽⁹⁾ A instalação no Planalto procurava alargar o domínio português para o território que pela delimitação de Tordesilhas pertencia a Castela.⁽¹⁰⁾

São Vicente crescerá, com a introdução da cana sacarina, ainda por iniciativa de Martim Afonso de Sousa. Crescimento todavia lento. Muito lento, ao ritmo da natural reprodução dos que aí estavam, que a vinda de colonos não progredia em fluxo assinalável. A enseada escolhida para a vila de São Vicente não foi a melhor, pelo que a vizinha Santos depressa a suplantará em atractivo fixador de população: mesmo se ainda não era uma vila. Alternativa de ocupação do litoral, dirigida por Brás Cubas, procurador do donatário, que depois bem a soube organizar.⁽¹¹⁾ Sem que por isso São Vicente tivesse perdido a sua qualidade de sede concelhia. Mas a avançada natural do mar sobre a vila vai tirar-lhe os atractivos.⁽¹²⁾

Porque inicialmente do Reino não iam mulheres, os colonos faziam a sua vida ao jeito da terra, com as mulheres naturais. E em breve as populações portuguesas de São Vicente — como as do imediato Campo de Piratininga no planalto —, serão sobretudo constituídas por mamelucos: «filhos de portugueses e de índias da terra».⁽¹³⁾ Frutos de uniões raras vezes abençoadas por padres. Alguns dos filhos de João Ramalho eram-no também de Bartira, uma filha do chefe índio Tibiriçá.⁽¹⁴⁾ Ligações familiares que asseguravam aos portugueses a indispensável aliança com os naturais. Por laços de parentesco que assim se criavam.

(7) *Ibidem*, p. 25.

(8) Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo, — capital geográfica do Brasil*, p. 123.

(9) J. Capistrano de Abreu, *Capítulos de História Colonial*, Rio de Janeiro, 1928, p. 49.

(10) Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo*, pp. 147-148.

(11) Francisco Adolfo Varnhagen, *História Geral do Brasil*, 5.ª ed., São Paulo, Edições Melhoramentos, 1956, tomo I, p. 167.

(12) Edmundo Zenha, *O município*, pp. 52-53.

(13) Pêro de Magalhães Gândavo, *Tratado da Terra do Brasil*, Belo Horizonte — São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1980: cap. IX, p. 40.

(14) Serafim Leite, *Novas páginas de História do Brasil*, Lisboa, Academia Portuguesa da História, 1962, p. 100.

Como no Reino, as vilas e cidades que serão fundadas no Brasil ficarão ligadas a entidades diferenciadas, consoante a época e a situação em que foram criadas. Na doação da capitania de Pernambuco a Duarte Coelho lê-se que ele «podera per sy e per seu ovidor estar à emliçam dos juizes e officiaes e alympar as pautas e pasar cartas de confirmaçam aos ditos juizes e officiaes os quaes se chamaram pelo dito capitam e governador».⁽¹⁵⁾ Também nas mãos do donatário (e dos seus sucessores) ficava a possibilidade de «fazer villas todas e quaesquer povoações que se na dita terra fazerem e lhes a eles parecer que o devem ser as quaes se chamaram villas e teraam termo e jurdiçam lyberdades e insinias de villas segundo foro e costume de meus Reinos».⁽¹⁶⁾ Impondo embora algumas limitações — nomeadamente quanto à extensão mínima dos termos — ficava à descrição dos capitães-donatários a fundação ou reconhecimento da organização local. De cujos aglomerados seriam também alcaides-mores de juro e herdade, e logo pela doação inicial.⁽¹⁷⁾ Vilas e povoações que seriam ainda devidamente fiscalizadas por um ouvidor de nomeação senhorial. Como ao alvedrio senhorial caberia a escolha de tabeliães.

Tanto quanto se vê das doações das capitanias (ou dos forais delas ao mesmo tempo concedidos), a imensa extensão dos poderes do capitão-donatário não ia, no entanto, contra o que era normal em concelhos do Reino cujo senhorio escapava à Coroa. As câmaras bem sentiriam a presença dos capitães-donatários.

Ao pretender fundar a Vila de Santa Cruz e Santos Cosme e Damião de Igarapu, por 1535,⁽¹⁸⁾ Duarte Coelho não deixaria de se ter colocado acima do governo local. Como seguramente fez em Olinda, a que teria concedido foral em 12 de Março de 1537.⁽¹⁹⁾ Na sua Nova Lusitânia exercia os seus poderes legais delegados pelo rei, a que somava a autoridade patriarcal de fundador. Quaisquer conflitos ou dificuldades na governança da terra seriam de perto seguidos, atalhados os males pelo capitão-donatário. Que estava presente e não abria mão do que entendia competir-lhe.

Situação inicial uniforme de dependência dos concelhos em relação aos senhores. Que procuravam fundar vilas quando iniciavam a exploração das capitanias. Nem sempre com êxito. Falhou a Pedro de Góis a sua Vila da Rainha (1537) provavelmente na Foz do Paraíba. Era «povoação minha pequena». Como diz o capitão-

⁽¹⁵⁾ *Doações e forais das capitanias do Brasil, 1534-1536*, Lisboa, Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 1999, p. 12.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, p. 13.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, p. 14.

⁽¹⁸⁾ José Antônio Gonsalves de Mello e Cleonir Xavier de Albuquerque, *Cartas de Duarte Coelho a El Rei*, 2.^a ed., Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1997, pp. 29-31.

⁽¹⁹⁾ Célia Freire A. Fonseca, *A economia europeia e a colonização do Brasil (A experiência de Duarte Coelho)*, Rio de Janeiro, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1978, p. 273; Francisco Adolfo Varnhagen, *História Geral do Brasil*, tomo I, p. 175.

-donatário, «asentei e de nouo comecei a pouoar per hum rio acima obra de dez leguas do mar por nom aver agoas mais perto, omde fis hũa mui boa povoação com muitos moradores e muita fazenda»: foi destruída em 1546.⁽²⁰⁾ Pêro do Campo Tourinho tentou em 1535 a criação de Porto Seguro, Santo Amaro e Santa Cruz: em 1546, Porto Segura já era vila, com juízes e vereadores, pelourinho, igreja matriz, pároco e outros clérigos, tabeliães; Santo Amaro e Santa Cruz não passavam ainda de povoados,⁽²¹⁾ embora poucos anos depois sejam ditas vilas.⁽²²⁾ A Vasco Fernandes Coutinho não vingou a Vila Velha, fundada em 1537, mas já com o governo-geral pôde crescer a Vila de Nossa Senhora da Vitória (na Ilha de Santo António), por 1558/1559.⁽²³⁾ Em Ilhéus, capitania de Jorge de Figueiredo Correia, o seu representante local Francisco Romero estabeleceu-se em São Jorge, em 1535, mas seria mais uma feitoria comercial do que uma povoação. Grandes dificuldades sentiu Francisco Pereira Coutinho, cuja Vila do Pereira (depois dita Vila Velha), na Bahia de Todos-os-Santos não resistiu aos assaltos dos naturais.⁽²⁴⁾ Tudo aí foi desbaratado.

Nem sempre se fundaram logo as vilas. Mas o funcionamento das câmaras vinha previsto nas cartas de foral concedidas: «o dito capitam e governador e todos seus sobcesores posam por si fazer villas todas e quaesquer povoações que se na dita terra fazerem villas e teraam termo e jurdiçam lyberdades e insinias de villas». Desde a doação a Duarte Coelho que se estabelece o pagamento de direitos e tributos, conforme em câmara for taxado.⁽²⁵⁾ Porque era essa a forma que se esperava.

A jurisdição senhorial não iria manter-se em todas as fundações, a partir de 1549. Logo ao incorporar na Coroa a capitania de Francisco de Sousa Coutinho (Bahia) e ao decidir criar o governo-geral, o rei tem o cuidado de não conceder a ninguém o senhorio da nova povoação que receberia o nome de Salvador da Bahia. Que seria refeita, agora como cidade, onde passaria a residir o governador-geral representando o monarca. Era o assentamento de nova fortaleza e povoação grande que se tinham por indispensáveis.⁽²⁶⁾ A cidade pouco depois acolheria também a sede do bispado adrede criado.

⁽²⁰⁾ Carlos Malheiro Dias (direc.), *História da Colonização Portuguesa do Brasil*, Porto, Litografia Nacional, 1921-1924, tomo III, pp. 240 e 263.

⁽²¹⁾ António Matos Reis, *Entre o sucesso e a desgraça: Pero do Campo Tourinho, fundador de Porto Seguro*, Viana do Castelo, Centro Cultural do Alto Minho, 2000, pp. 93, 100, 109 e 141.

⁽²²⁾ *Cartas do Brasil e mais escritos do P. Manuel da Nóbrega (Opera Omnia)*, ed. Serafim Leite, Coimbra, Acta Universitatis Conimbrigensis, 1955, p. 79.

⁽²³⁾ Carlos Malheiro Dias (direc.), *História da Colonização Portuguesa do Brasil*, tomo III, pp. 242-243.

⁽²⁴⁾ *Ibidem*, p. 250.

⁽²⁵⁾ *Doações e forais das capitanias do Brasil*, pp. 13 e 25.

⁽²⁶⁾ Joaquim Romero Magalhães e Susana Münch Miranda, «Tomé de Sousa e a instituição do Governo Geral (1549). Documentos», in *Mare Liberum*, Lisboa, CNCDP, Junho 1999, n.º 17, p. 15.

Uma das primeiras edificações terá sido a Câmara, com casa de audiência e câmara em andar sobre a cadeia térrea «tudo de pedra e barro revocados de cal e telhados com telha». Câmara que depressa terá sido constituída e começado a desempenhar as suas funções e a exercer os seus poderes.⁽²⁷⁾ Todavia, esses poderes iniciais serão limitados, pois Tomé de Sousa dispensava esse órgão de governo local para a instalação da nova cidade. O governador detinha os instrumentos necessários para regular o primeiro assento de colonizadores. Dos que trazia de novo, mais os quarenta ou cinquenta que ainda restavam na antiga povoação.⁽²⁸⁾ Cidade que logo «se fez em muito bom sítio sobre o mar».⁽²⁹⁾

Em breve a capital começara a receber gente, tornara-se exigente a sua administração. E juizes e vereadores (que logo desde 1549 parece terem estado em funções) passam a ser regularmente eleitos, e a reunir-se como se no Reino vivessem. Nem mais nem menos poderes legais tinham. Não obstante, a distância a que ficava a autoridade régia levava por vezes à necessidade de decidir e de executar determinações sem se aguardar a sua aceitação superior. E por isso uma aparência de maior liberdade de actuação dos concelhos do Brasil do que a que existia no Reino.⁽³⁰⁾ O exercício dos poderes periféricos será tanto mais amplo quanto mais distante se encontrar o poder central. Por força do espaço.

A fundação de uma vila, com os respectivos oficiais instalados, levava a que dificilmente se pudessem depois reordenar os territórios concelhios. A Tomé de Sousa, em viagem pelo Sul em 1551, lhe parece a ilha onde se encontravam São Vicente e Santos pequena para sustentar duas vilas. Mas São Vicente «diz que foi a primeira que se fez nesta costa e diz verdade e tem uma igreja muito honrada e honradas casas de pedra e cal com um colégio (...) Santos precedeu-a em porto em sítio que são duas grandes calidades e nela está já a alfândega de V. A.». O governador não avança a executar a óbvia necessidade de fusão. E explica: «eu ouve medo de desfazer uma vila a Martim Afonso ainda que lhe acrescentasse três».⁽³¹⁾ Os direitos do donatário deveriam ser respeitados. Bem como os rendimentos que auferia. E a autoridade de um servidor régio como Martim Afonso de Sousa não deveria ser beliscada.

Portanto, duas novas vilas nas alturas de Piratininga: Santo André da Borda do Campo e a Conceição. A necessidade de reagrupamento de gente dispersa, «derra-

⁽²⁷⁾ Affonso Ruy, *História da Câmara Municipal da Cidade do Salvador*, Salvador da Bahia, Câmara Municipal de Salvador, 1953, p. 10; Edison Carneiro, *A cidade do Salvador, 1549: uma reconstituição histórica; A conquista da Amazônia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, p. 94.

⁽²⁸⁾ P. Manuel da Nóbrega, *Cartas do Brasil e mais escritos (opera omnia)*, p. 18.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, p. 46.

⁽³⁰⁾ Rufolfo Garcia, *Ensaio sobre a História Política e Administrativa do Brasil (1500-1810)*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1956, pp. 95-96; Edmundo Zenha, *O município*, pp. 39-40.

⁽³¹⁾ *Ibidem*, p. 47. Ver cartas de Tomé de Sousa.

mada» pelo Planalto,⁽³²⁾ aproveitaria em Santo André da Borda do Campo os restos da primeira Piratininga — fundação de Martim Afonso em 1532 — que pouco êxito tinha tido. Por razões que terão a ver com o eventual abandono de uma estratégia de penetração que visava o domínio do Rio da Prata e dos caminhos terrestres para o atingir.⁽³³⁾

Esse primeiro estabelecimento tinha-se dispersado por dificuldade de gente para executar a comunicação com o interior do Continente, que fora a expectativa que levava a essa fundação. Agora, como resposta a posteriores tentativas de penetração castelhana pelos vales do Paraná e do Paraguai, será estabelecida uma outra aldeia de Piratininga. Porque se começa a temer o avanço castelhano em direcção ao litoral. Considerava-se que Assunção — fundada em 1540 — estava «muyto perto de São Vicente».⁽³⁴⁾ E que isso seria perigoso. A dispersão dos primeiros habitantes, que se tinham ido misturando com os indígenas, e a conseqüente perda de peso urbano, levava ao esquecimento daquela função estratégica que inicialmente lhe tinha sido atribuída. Falta de colonos para assegurar a manutenção de um povoado. Porque com os indígenas ainda se não podia contar: «o que maior dificuldade nos faz é a mudança contínua desta gente, que não atura num lugar senão muito pouco».⁽³⁵⁾ A sedentarização ainda demoraria.

Alguns pequenos núcleos cristãos ainda subsistiam alguns anos depois, Achou-os em 1553 o governador-geral Tomé de Sousa «derramados naquele lugar entre os índios». E foi duro fazê-los instalar nos povoados que estabeleceu.⁽³⁶⁾ Reorganizou a antiga fundação de Piratininga, que designou Santo André da Borda do Campo, a que se juntaram a Bretioga, no litoral, e a Conceição, no Planalto.⁽³⁷⁾ «Ordenei outra vila no começo do campo desta vila de São Vicente de moradores que estavam espalhados por ele e os fiz cercar e ajuntar, para se poderem aproveitar todas as povoações deste campo». Dela foi feito capitão, alcaide-mor e guarda do campo João Ramalho.

A Conceição ficaria mais para a borda da serra, compondo-se «de outros moradores que estavam derramados por o dito campo, e os ajuntei e fiz cercar e viver em ordem».⁽³⁸⁾ A colonização passava pela organização municipal de pequenas unida-

(32) Azpilcueta Navarro e outros, *Cartas Avulsas*, Belo Horizonte – São Paulo, Editora Itatiaia Limitada — Editora da Universidade de São Paulo, 1988, p. 87.

(33) Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo*, pp. 173.

(34) *Paulicece Lusitania Monumenta Historica*, ed. Jaime Cortesão, Lisboa, Gabinete Português de Leitura do Rio de Janeiro, 1954-1960, vol. I, tomo 2, pp. 267-274.

(35) Carta do Padre Luís da Grã, *apud* Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo*, p. 175.

(36) *Ibidem*, p. 179

(37) Frei Gaspar da Madre de Deus, *Memórias para a História da Capitania de São Vicente*, Belo Horizonte – São Paulo, Editora Itatiaia Limitada – Editora da Universidade de São Paulo, 1975, pp. 143-144.

(38) Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo*, p. 180.

des em que se conseguia a vida segura e conversável que já Pêro Lopes de Sousa assinalara como indispensável à convivência urbana.

A Tomé de Sousa se deve o reordenamento dos colonos no Planalto de Piratininga onde, talvez a 8 de Abril de 1553, é fundada a vila de Santo André da Borda do Campo. Seria vila erigida, em nome do donatário, Martim Afonso de Sousa. Aproveitando a anterior ocupação de Piratininga que se dispersara, será agora vila organizada em município, e devidamente cercada. Em que os moradores devem cumprir os deveres comunitários segundo as autoridades constituídas. Deveres e direitos que estariam registrados em foral e regimento. A Vila de Nossa Senhora da Conceição (Itanhaém) esperará. Só por 1561 se concretizará com foro e pelourinho.⁽³⁹⁾

A refundação de Piratininga teve a seu favor a presença dos Jesuítas. Para a conversão, estes preferem isolar-se e fazer obra nova, desistindo de investir na correcção dos vícios e abusos que tinham já por sem remédio nos locais anteriormente ocupados. O que significava afastarem-se dos núcleos litorais de povoamento menos recente. Assim, e pondo em suspenso as presenças anteriores, consideram que São Vicente seria a «terra mais aparelhada pera a conversão do gentio que nenhuma das outras, porque nunca tiveram guerra com os cristãos, e é por aqui a porta e o caminho mais certo e seguro para entrar nas gerações do sertão».⁽⁴⁰⁾ Porque, considera ainda o padre Manuel da Nóbrega, «esta Capitania é a mais conveniente que todas as outras».⁽⁴¹⁾

Quanto «mais apartados dos Brancos, tanto mais crédito nos têm os índios».⁽⁴²⁾

Em 29 de Agosto de 1553 fundar-se-á o novo povoado em Piratininga, que será depois solenizado com uma Casa da Companhia de Jesus — em rigor não era um Colégio. Chamou-se-lhe então São Paulo de Piratininga. Ocorreu esta transformação em 25 de Janeiro 1554, dia da Conversão do Apóstolo dos Gentios. Por iniciativa do jesuíta português Manuel da Nóbrega.⁽⁴³⁾ Na excelente situação geográfica já antes escolhida pelos povoadores de Martim Afonso de Sousa, aí se juntaram índios de três núcleos. Povoado que recebe São Paulo como emblemático orago. Significativa escolha, a do jesuíta. Logo dirá: «vai-se fazendo uma formosa povoação».⁽⁴⁴⁾

Em toda a costa do Brasil a preocupação de Tomé de Sousa vai virar-se para os sítios em que se encontram as vilas anteriormente fundadas que faz cercar ou deslo-

⁽³⁹⁾ Frei Gaspar da Madre de Deus, *Memórias para a História da Capitania de São Vicente*, pp. 143-144. Jaime Cortesão, *A fundação de São Paulo*, pp. 182-189.

⁽⁴⁰⁾ *Cartas do Brasil e mais escritos do P. Manuel da Nóbrega (Opera Omnia)*, p. 190.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*, p. 166.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, p. 202.

⁽⁴³⁾ *Pauliceae Lusitânia Monumenta Histórica*, tomo I, vol. 1, pp. LXXXIX-XCI.

⁽⁴⁴⁾ Serafim Leite, *História da Companhia de Jesus no Brasil*, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Editora Itatiaia, reimp., 2000, tomo I, 275.

car para junto do mar. Era a defesa que mais lhe importava de momento. Mas também mandou «em todas as vilas fazer casas de audiência e prissão he endireitar allgũas ruas».⁽⁴⁵⁾

Mas também nem todas as novas fundações de Tomé de Sousa vão vingar, nomeadamente no Sul. Apesar da mais cuidada organização — em que há a contar com a formação do concelho e com a nomeação de João Ramalho como capitão e alcaide-mor —, não deixam os povoadores de Santo André da Borda do Campo de na mesma se virem a dispersar. Assim o terá exigido a sua sobrevivência. Pouco mais de vinte seriam os homens-bons moradores na terra.⁽⁴⁶⁾

São Paulo de Piratininga — cujo crescimento também foi lento — veio depois a beneficiar com o traslado dos poucos vizinhos da Borda do Campo.⁽⁴⁷⁾ A nova povoação só ganhará «consistência urbana» quando os colonos cristãos portugueses mais uns poucos de colonos e de mamelucos para aí se transferirem. Embora elevada a vila por Tomé de Sousa em 1552, Santo André não ganhara entretanto uma vida autónoma. A passagem dos seus moradores para São Paulo ocorrerá em 1560, com o apoio do governador Mem de Sá. Provavelmente a vila de Santo André pouco valia por mal ocupada: «morryão de fome e paçavão muito malle».⁽⁴⁸⁾ Transferência da jurisdição municipal em que houve dedicada colaboração do patriarca vicentino João Ramalho.⁽⁴⁹⁾ Assim será a povoação de São Paulo de Piratininga consolidada. Agora vila, poderá defender-se e crescer em segurança.⁽⁵⁰⁾ Porque ficava em «lugar mays forte e mays defemsavell e mays seguro assim dos contrarios como dos nossos índios».⁽⁵¹⁾ Em 1563 ainda a cerca da nova vila, muros e baluartes, não estava terminada. Mas continuavam os esforços para se conseguir erguer as defesas.⁽⁵²⁾

Escolha decisiva, a do sítio da vila de São Paulo, pois era aqui «a porta e o caminho mais certo e seguro para entrar nas gerações do sertão».⁽⁵³⁾ O novo núcleo funcionava também como «chave das povoações dos Cristãos situadas nestes portos

⁽⁴⁵⁾ Joaquim Romero Magalhães e Susana Münch Miranda, «Tomé de Sousa e a instituição do Governo Geral (1549). Documentos», in *Mare Liberum*, Lisboa, CNCDP, Junho 1999, n.º 17, p. 34.

⁽⁴⁶⁾ Washington Luís, *Na capitania de São Vicente*, Belo Horizonte – São Paulo, Editora Itatiaia Limitada – Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p. 87.

⁽⁴⁷⁾ Edmundo Zenha, *O município*, p. 47.

⁽⁴⁸⁾ Affonso d'Escragnolle Taunay, *S. Paulo no século XVI. História da villa Piratiningana*, Tours, E. Assault & Cia., 1921, p. 59; Affonso de E. Taunay, *João Ramalho e Santo André da Borda do Campo*, 2.ª ed., São Paulo, 1968, pp. 103-120.

⁽⁴⁹⁾ Serafim Leite, *Novas páginas de história do Brasil*, 38 e 56.

⁽⁵⁰⁾ *Cartas do Brasil e mais escritos do P. Manuel da Nóbrega (Opera Omnia)*, p. 213-214; Serafim Leite, *Novas páginas de história do Brasil*, pp. 57-58.

⁽⁵¹⁾ Apud Francisco Adolfo Varnhagen, *História Geral do Brasil*, tomo I, pp. 316-317; Affonso d'Escragnolle Taunay, *S. Paulo no século XVI*, p. 60.

⁽⁵²⁾ *Ibidem*, p.85.

⁽⁵³⁾ *Cartas do Brasil e mais escritos do P. Manuel da Nóbrega (Opera Omnia)*, p. 190.

de mar».⁽⁵⁴⁾ Articulava o litoral com o interior. Cumpria assim, em simultâneo, uma função de defesa e de ataque. De estabilidade e de expansão. Mesmo que muito lenta: em finais do século XVI ainda a povoação pouco passava dos cem moradores.⁽⁵⁵⁾

A terra em que a nova vila assentava era como a do Reino, «fria e temperada», nela se dando vinho, azeite se se quisesse, pão se o semeassem, gado com fartura. Reunia as condições para uma boa radicação de colonos. Apenas lhe faltava gente que a povoasse.⁽⁵⁶⁾ Por isso a câmara de São Paulo — que logo entrou em funcionamento depois da fundação — pede à Rainha que mande para lá degredados «que não sejam ladrões», porque «há muy muitas mulheres da terra mysticas com quem casarão e povoarão a terra».⁽⁵⁷⁾ Será a primeira e mais relevante instalação que não é assente num sítio costeiro.

As vilas queriam-se bem povoadas, ou não fariam sentido. E, sempre, exercendo os seus poderes e funções políticas segundo as *Ordenações* em vigor. Que era uma forma de impor uma disciplina colectiva e de fazer chegar as ordens régias aos súbditos. E, naturalmente, garantir a cobrança de impostos. Era agora a presença de uma autoridade, o governador-geral, a comandar a ordenação (ou a reordenação) do território.

Só com essa autoridade do governador-geral, organizando os ataques e contra-ataques, foi possível dominar os naturais para se estabilizarem os colonos em povoações. Foi também condição prévia conseguir que se mantivessem relações pacíficas com os indígenas: só assim seriam levados a trabalhar nas roças e fazendas de mantimentos. Conjugadas, pois, as grandes questões: a defesa dos núcleos habitados e o provimento de mão-de-obra. Sem essa conjugação não haveria possibilidade de concentrar gente em povoados e de neles se atingir uma desejável vida «segura e conversável». Em que a justiça fosse exercida, em que a segurança colectiva tivesse responsáveis, em que as questões que a todos interessavam fossem por todos resolvidas. Conforme a legislação portuguesa, conforme as práticas a que os portugueses estavam habituados e punham em prática onde quer que se instalassem para ficar.

Era o caso. Mas a segurança ainda tardaria, que a «indianada» não se dava por vencida às primeiras. Responderia com violência à violenta intromissão dos forasteiros. Que, apesar disso, foram instalando as suas formas de organização colectiva. Fazendo-as vingar. Será na Câmara do Rio de Janeiro que o príncipe D. Pedro dirá o seu «fico». Era o sítio certo para isso, era a instância em que os brasileiros mais se reconheciam.

⁽⁵⁴⁾ José de Anchieta, *Cartas e informações, fragmentos históricos e sermões*, Belo Horizonte – São Paulo, Editora Itatiaia Limitada – Editora da Universidade de São Paulo, 1988, p. 192.

⁽⁵⁵⁾ Affonso d'Escagnolle Taunay, *S. Paulo no século XVI*, pp. 188-189.

⁽⁵⁶⁾ Azpilcueta Navarro e outros, *Cartas avulsas*, p. 509.

⁽⁵⁷⁾ *Apud* Francisco Adolfo Varnhagen, *História Geral do Brasil*, tomo I, p. 31.

PEQUENAS REPÚBLICAS, GRANDES ESTADOS.
PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA
ENTRE ANTIGO REGIME E LIBERALISMO

Introdução

A análise das formas políticas (nelas incluídos os aspectos materiais, sociais e mentais, têm sido relacionados — pelo menos desde Weber e, mais tarde, Foucault — com as condições materiais de «produção do poder» (ou da «comunicação política»). Essas condições incluem:

- questões do âmbito do imaginário (nomeadamente, do imaginário político, designadamente, as ideias correntes sobre como é o homem, o que é a sociedade, o que é governar, quais os fins do bom governo);
- questões ligadas à imaginação jurídico-constitucional (o que é a «constituição», qual é o imaginário dogmático dos constitucionalistas);
- questões estruturais ligadas à própria estrutura da comunicação política, como, por exemplo, a dimensão e natureza do universo dos actores e dos destinatários (ou objectos) da acção política;
- questões relativas ao âmbito da «governança» (*governance*), como as suas áreas de acção e os seus objectivos;
- questões relativas aos aspectos logísticos da «governança» (meios humanos, financeiros, comunicacionais).

Aqui entra, nomeadamente, uma questão estruturante: a do carácter «macro» do novo modelo de organização política «estadual» do liberalismo, por oposição ao carácter «micro» da antiga polis ou ao carácter parcelado (pluralista, descentralizado) da monarquia do Antigo Regime.

O novo Estado

A grande novidade estrutural da época moderna final, esta do foro das formas de implantação territorial da política, é o aparecimento de grandes Estados.⁽¹⁾

Claro que os grandes Estados punham problemas novos (já os estavam a pôr desde o início das grandes monarquias modernas) quanto à gestão territorial do poder nestes novos espaços alargados.⁽²⁾ Mas, agora, instaurado o dogma da soberania do povo, põem também novos problemas políticos.

Em primeiro lugar, um Estado grande não é, apenas, um Estado com um grande território. É também, (e, sobretudo, no plano político), um Estado de muita gente. Ora o princípio da soberania popular, ao generalizar a cidadania e os direitos de participação a toda a gente, fizera, mesmos dos pequenos Estados territoriais, Estados de muita gente. Os problemas decorrentes eram vários. Um deles — talvez o mais imediato — era o das formas viáveis de organizar a participação política, já que as antigas formas de liberdade republicana (participação) eram compatíveis com as cidades Estados (ainda assim, de cidadania restrita ...), mas impossíveis de conceber nestes Estados de massas. Depois, a questão da falta de homogeneidade da população, em termos de capacidades, de riquezas, mesmo de raças. Nestas sociedades pouco integradas, mas de cidadania universal, a ameaça de dissolução política era iminente. Finalmente, a questão da gestação de um sentimento de pertença comum, que justamente promovesse a integração e prevenisse as convulsões sociais e políticas.

Esta é, fundamentalmente, a nova agenda dos liberais, que trabalham, já não sobre projectos de cidades ideais, mas sobre o concreto de Estados constituídos e existentes, herdando do passado um território, uma população, factores e diferenciação social e tensões internas.⁽³⁾

Propostas como a da liberdade como resistência (e não como participação), a distinção entre «cidadãos activos» e «cidadãos passivos» (ou entre «nacionais» e «cidadãos»), a instituição do mandato meramente «representativo» (por oposição ao mandato «imperativo», como forma de desvincular o pequeno mundo dos representantes do grande mundo dos representados), a centralização política (ou, numa estratégia diferente, a descentralização ou o federalismo), a generalização e unifica-

⁽¹⁾ Ao tema dedica Constant, explicitamente, os *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* [datando de 1796-1807]. Paris, Aubier, 1991 (introd. de Henri Grange) [1796-1807].

⁽²⁾ Cf. Ana Cristina Nogueira da Silva, *A constituição espacial do Estado moderno*, Lisboa, Estampa, 1998.

⁽³⁾ Este é um dos temas fortes de Constant em *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*. Presentation et notes de René-Jean Dupuy, Paris, Imprimerie Nationale, Editions, 1992.

ção do direito sob a forma da lei geral (*maxime*, do «código», uma espécie de «maquinofactura» normativa), com a consequente proscricções dos direito locais ou das variações da interpretação da lei, a constituição da opinião pública (e não tanto do sufrágio) como foro de diálogo político, a promoção de uma educação pública homogeneizadora ou a fabricação de um sentimento nacional, por meio de símbolos ou de cerimónias cívicas, respondem a esta necessidade de operar politicamente em macro-unidades. Do mesmo modo que os medos da multidão, das massas, da diversidade das paixões (frente à unidade de uma razão), dos partidos e das facções, da pluralidade do direito ou das suas interpretações, do sufrágio universal ou mesmo apenas do sufrágio directo, dos dialectos locais e das tradições regionais, eis, em reverso, faces do mesmo problema.

«Nação», «nacional», «pátria».⁽⁴⁾

«Nação», «nacional» e «pátria» são palavras antigas.

O *Diccionario de la lengua castellana* (1726-1737) regista os seguintes sentidos: «Nación — El acto de nacer. En esse sentido se oia en el modo de hablar de nación, de lugar de Nacimiento. La coleccion de los habitadores de alguna Provincia, Pals ô Reino. Se usa frecuentemente para significar qualquier Extrangero [...] Nacional — de una terra. Lo que es proprio de alguna Nación, o es natural de ella [...] Nacionalidad — Afección particular de alguna Nación, ó propiedad de ella. Lar [...] Nacionalmente — Con la propiedad ô costumbre de atguna Nacion».

Rafael Bluteau escreve, num sentido já um pouco mais modernizável: «Nação. Nome colectivo, que se diz de gente, que vive em alguma grande região, ou Reyno, debaixo do mesmo senhorio. Nisto se differença Nacção de Povo. porque nacção comprehende muitos povos, a assim Beirões, Minhotos, Alentejanos, & compõem a Nação portuguesa».

Como se vê, ambos os léxicos remetem para um laço natural de pertença a um território ou a uma comunidade, marcados pelo nascimento. Paradoxalmente para nós, «de nação» podia ser um estrangeiro que, justamente por causa da sua natureza, se contrapunha aos da terra (v.g., a «nação francesa», «gente de nação» [judeus]). A palavra remetia, portanto, para factos naturais, como o nascimento ou o amor a sua terra.⁽⁵⁾

(4) Cf. Silvestre Pinheiro Ferreira, sobre «nação» e «corpos»; e Manuel Borges Carneiro, sobre «estados».

(5) As *Siete partidas* referem-se a esta mesma ligação natural que cria laços políticos, ao falarem de «vassalo natural» e de «senhor natural» (por oposição a vassalo ou senhor por pacto de vassalagem).

A pátria era também o lugar de nascimento, o lugar de que se era próprio (Pátria [...] El Lugar ó Ciudad ó Pais en que se ha nacido. Metaphoricamente se toma por el lugar proprio de qualquier cosa, aunque sea inmaterial, *Diccionario de la lengua castellana*).

Fora do sentido da palavra estava qualquer ideia de pertença artificial, por pacto ou por qualquer tipo de escolha, embora a eleição permanente de uma terra como lugar de residência, a educação vivida nela, pudessem criar esse amor que também define a pertença à Nação.⁽⁶⁾

Ou seja, nas pequenas comunidades de que tratavam os clássicos, o amor à pátria é um sentimento natural. Este é ainda o fio condutor da reflexão medieval e primo-moderna sobre o amor político, ou seja, o amor da comunidade e da pátria, entendido ainda o termo como «lugar de nascimento» («la pátria chica», a «terra natural», de um onde decorrem os conceitos de «senhor natural» e de «súbdito natural»).

Já então se falava, no entanto de uma outra pátria, com a qual os laços afectivos eram mais diluídos (a *patria communis*), correspondente à sede do tribunal mais elevado para o qual se podia apelar. Neste sentido, Roma era a pátria dos cristãos e as capitais dos reinos, as pátrias dos reinícolas.

A pátria pactícia: o republicanismo

No séc. XVIII, uma nova evolução do conceito de pátria está a consumir-se. Agora, a pátria é o Estado, o grande Estado da época tardo-moderna e contemporânea. Daí que o entendimento do amor à pátria tenha que mudar correspondentemente. Agora, trata-se de um sentimento artificial a ser construído contra a natureza dos sentimentos, por múltiplas formas de inculcação — desde elementos jurídicos, como a comunidade da constituição e das leis, a elementos políticos, como a outorga de direito políticos de activa participação, ou a elementos simbólicos, como o culto da bandeira e do hino nacional, as cerimónias cívicas, a construção de heróis comuns. O amor natural da pátria não apenas não é o decisivo, como passa a ser perturbador de um são patriotismo. Porque, agora, o amor da pátria *chica* torna-se num sentimento egoísta, paroquial, que corrói o sentimento de solidariedade nacional (cf. Viroli, *Republicanesimo*, Baris, Laterza, 1999, 74).

⁽⁶⁾ Sobre a pátria e o amor da pátria no período medieval é o clássico estudo de E. Kantorowicz, «Pro patria mori» (hoje publicado, com introdução de Pierre Legendre e outros, em Ernst Kantorowicz, *Mourir pour la patrie*, Paris, PUF, 1984, 105-141).

Também este conceito de pátria tinha sido fortemente reelaborado pelos iluministas franceses. Já não se tratava mais da pátria chica tradicional, o torrão onde se nascera ou onde se tinha um pouco de terra. Mas um lugar, mais ou menos idealizado em termos territoriais, de convivência sob as mesmas leis. Voltaire escrevia, no seu *Dictionnaire philosophique*, 1752: «Onde fica a pátria ? Ela não é o bom campo, de que proprietário, que habita também uma bela casa, possa dizer «Este campo que eu laboro, esta casa que eu construí, são meus; vivo aí protegido por leis que nenhum tirano pode infringir». Quando outros que, como eu, possuem campos ou casas, se reúnem no seu interesse comum, eu tenho o meu voto numa assembleia, eu sou uma parte do todo, uma parte da comunidade, uma parte do domínio. É aí que está a minha pátria».⁽⁷⁾

Também nos Estados Unidos da América — nação para mais confrontada com dois problemas estruturais na construção de uma comunidade política — a extensão do território e a diversidade étnica, cultural e religiosa dos seus habitantes — o republicanismo desempenha um papel central na consolidação do novo Estado. Alguns textos de Thomas Jefferson⁽⁸⁾ exprimem bem as indecisões então correntes. Jefferson começa por considerar que o governo directo, tal como praticado nas repúblicas antigas «*is evidently restrained to very narrow limits of space and population. I doubt if it would be practicable beyond the extent of a New England township*». A alternativa é, então, a de um poder representativo muito ligado à vontade dos representados: «*where the powers of the government, being divided, should be exercised each by representatives chosen either pro hac vice, or for such short terms as should render secure the duty of expressing the will of their constituents. This I should consider as the nearest approach to a pure republic which is practicable on a large scale of country or population*».⁽⁹⁾ Daí que, nos grandes Estados, a garantia de um regime republicano residisse na divisão de poderes e num modelo de governo representativo em que o sistema de mandato político e a exiguidade dos mandatos impedisse a apropriação do poder pelos representantes.

Num último degrau de evolução — o da construção de uma pátria universal, coincidente com a Humanidade — o amor da pátria transformar-se-ia num universalismo, que possibilitaria a federação universal, posta como meta da evolução política do homem, nomeadamente de acordo, tanto com o universalismo iluminista do séc. XVIII, como, mais tarde, com a federação universal proposta pela filosofia

(7) V. texto em anexo.

(8) Sobre ele, [<http://etext.lib.virginia.edu/jefferson/>] e [<http://memory.loc.gov/ammem/mtjhtml/mtjhome.html>].

(9) Thomas Jefferson to John Taylor, 1816. ME 15:19.

política comtiana.⁽¹⁰⁾ Em contrapartida, a prevalência de uma concepção naturalista do amor da pátria — i.e., a ideia de que não pode haver amor da pátria senão em relação à pequena comunidade em que se nasce ou se vive quotidianamente a vida real — explica republicanismos de tipo municipalista e federalista, que ocorrerão também a partir, sobretudo, dos meados do séc. XIX (cf. Catroga, 1991, II, 198).

Um representante paradigmático deste republicanismo federativo utópico é Charles Renouvier (1815-1903) [*Uchronie: l'utopie dans l'histoire, esquisse historique apocryphe du développement de la civilisation européenne tel qu'il n'a pas été, tel qu'il aurait pu être*, Paris: Bureau de la Critique philosophique, 1876 p. 287/290. Depois de salientar que «On observe au sein d'un même Etat une extrême diversité d'humeurs, de caractères et de travaux; de graves et même irrémédiables divergences d'intérêts et de doctrines, enfin des rivalités qui conduisent au développement des passions les plus subversives», encontra na submissão geral à lei o princípio de coesão dos novos grandes Estados: «La loi égalise, garantit et protège, permet, prohibe, réprime, a des tribunaux pour appliquer ses prescriptions, une force armée pour exécuter leurs arrêts [...] Si l'œuvre fédérative des sociétés est plus difficile que l'œuvre sociale simple, c'est uniquement à cause de l'intervalle qui sépare le concept de l'ordre juridique, chez des associés naturels moins apparents, d'un groupe plus vaste et plus disséminé, moins sensiblement obligé de vivre en paix, mais non pas moins rationnellement ni moins moralement obligé. Des parties considérables de cet intervalle ont été franchies, quand se sont formés les grands Etats modernes, où un même ordre légal s'étend sur une suite de méridiens et régit, de leur propre volonté, des populations diverses, opposées d'intérêts et souvent entraînées par des passions qui se heurtent».

Mas esta criação de um grande império — o império da Humanidade pode ainda progredir, se se estender no espaço o império da lei: «On s'approchera plus encore du but lorsque, se désaccoutumant de chercher la norme de leurs désirs, et de ce qui est possible en fait de relations réciproques des peuples, dans les administrations, qui se tiennent volontaire en garde contre le mieux, et dans les diplomaties dont le métier est de dresser et d'éviter des embûches, et le sort ordinaire d'y tomber, les citoyens bien intentionnés de chaque république et les travailleurs des différentes sphères d'activité physique et mentale, regarderont les uns vers les autres, par-dessus les

(10) Citando Teófilo Braga (apud Catroga, 1991, II, 205), um dos representantes portugueses desta corrente: «era necessário que se operasse na nossa Natureza bruta uma transfiguração», ou, mais concretamente, impunha-se a «metamorfose verdadeira do homem animal, no homem consciente; do animal cheio de egoísmo, e de força sob o império das leis darwinistas, no homem representante da humanidade. Os meios conducentes a esse estágio seriam a arte e sobretudo a ciência», nomeadamente, a ciência positivista que manifestava as leis do progresso humano.

frontières, et s'éleveront à la conscience de leurs devoirs mutuels comme simples agents moraux, et de l'identité de leurs intérêts de paix» (*ibid.*).

Com a revolução liberal, «Nação» passa a evocar a realidade política revolucionária, com a sua assembleia nacional, tudo isto carregado de evocações de conteúdo pactício e contratual mais forte.

Mas a obediência geral às leis não é suficiente. O cimento agregador que promove essa obediência é a virtude, cujo acume está na ideia de «pro patria mori».

A virtude é, portanto, um conceito central do republicanismo, que convém explorar um pouco mais.

A primeira nota é a de que ela não se estabelece sobre nenhum padrão de valores materiais, sobre adesão a uma qualquer concreta filosofia de vida, mas apenas sobre um amor da convivência política, sobre uma solicitude para com as necessidades da vida em comum, sobre uma *charitas reipublicae*, sobre um *amor patriae* (Virolli, p. 70).⁽¹¹⁾ Daí que, para o republicanismo, a república não seja uma comunidade cultural, religiosa ou étnica — uma *natio*, i.e., um grupo humano unido por «valores espessos»⁽¹²⁾ —, mas apenas um colégio político, unido pela referência a um código de conduta política comumente aceite — uma pátria, um tanto na sequência da acepção antiga de *patria communis*, como foro comum, lei comum, partilha de cidadania [cf. *Rechtsgenossen*].⁽¹³⁾ Esta é a principal distinção entre o republicanismo e o comunitarismo, na medida em que este último postula uma ligação essencial dos indivíduos a uma comunidade que é condição para a expressão «da sua identidade e excelência moral»; com isto, acrescentando a partilha de uma concepção comum acerca do bem moral à mera comunidade de uma ideia comum de um direito e de uma justiça como base convencional da vida em comum. Ora, do ponto de vista republicano, construir uma comunidade sobre um particular conceito de bem comum não é construir uma comunidade justa, uma comunidade de todos, mas apenas uma comunidade de alguns (cf., Virolli, *ibid.*, p. 52-54).⁽¹⁴⁾ Mas é também este senti-

⁽¹¹⁾ Numa referência com previsíveis destinatários (aqueles que, hoje, tendem a naturalizar os valores conjunturais que fomentam a convivência pacífica), escreve Virolli: «os teóricos republicanos de hoje deveriam manter esta sabedoria dos clássicos e considerar os confrontos acerca da liberdade política como conflitos entre interesses e concepções partidárias, não como debates filosóficos que tenham como finalidade encontrar ou demonstrar a verdade. (...) quaisquer valorizações dos actos políticos é parcial, apaixonada, partidária; as discussões que têm lugar no mundo real não são nem científicas, nem filosóficas, mas antes retóricas, no sentido clássico do termo», 40.

⁽¹²⁾ A expressão foi usada por M. Walzer, *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*, Notre Dame U. P., 1994.

⁽¹³⁾ É neste sentido que quem não é livre não tem pátria, pois, como o estrangeiro, carece de protecção jurídica (cf. Virolli, *op. cit.*, p. 72).

⁽¹⁴⁾ Por isso, também é problemática a relação do republicanismo com o nacionalismo; em princípio, são doutrinas contraditórias, pois a última inclui dimensões étnico-culturais que o

do da convencionalidade política da regra de vida em comum, que impede o republicanismo clássico de cair no dogmatismo moral dos republicanos modernos, que faziam da virtude uma «marmorea quasi severitas» [severidade como que de mármore], ao alcance de Catão, mas não do cidadão comum (cf., *ibid.*, p. 59).⁽¹⁵⁾ Tratando da república romana ou florentina como objectos de história, produziam dela uma visão idealizada, longínqua do sentido de medida com os contemporâneos as descreviam; e, com isto, puderam deslizar para o republicanismo jacobino, desconfiado em relação à sociedade civil e aos homens comuns, substituindo à natural virtude o artificial terror como mola da convivência cívica.

De novo, uma pátria orgânica

No entanto, a ideia de uma realidade natural por detrás da pertença natural não desaparece. O laço do amor a pátria (agora concebida, não como o lugar de nascimento [aquilo a que os espanhóis chamavam «pátria chica»]) continua a constituir a primeira virtude e factor de cidadania. Claro que se trata de um amor electivo, que pode provir tanto do nascimento, como da residência, como de uma eleição «arbitrária» (um pouco como a de Lafayette em relação aos Estados Unidos). Sendo, por isso que, no plano da definição dos nacionais, os critérios muito fixistas, como o do sangue, tendem a ser flexibilizados com outros que igualmente possam justificar esse amor que está na base da nacionalidade.

Os constitucionalizantes tratam da questão da nacionalidade — antes da cidadania — logo a propósito da qualidade de «português». Mas, por vezes, não distinguem uma coisa da outra, lidando promiscuamente com a qualidade de nacional da qualidade de cidadão. É o que acontece com Basílio Alberto de Sousa Pinto: «Cidadão quer dizer membro da Sociedade Civil [...]. Em regra geral, deve ser cidadão, aquele, que tiver: 1.º capacidade; 2.º amor da pátria. Ora o amor da Pátria conhece-se, primeiro pelo sangue, 2.º pelo Lugar do nascimento» (*Lições de direito político*, 1837, ms. Inédito, do autor; em publicação).

Mas Basílio Alberto nota bem o sentido dos tempos, nesse desvincular a nacionalidade de factores naturais e fixistas. Por isso, critica que a Constituição de 1838 tenha voltado ao *ius sanguinis* quando a Carta já admitira, em contrapartida, o lugar

republicanismo não aceita; mas, em alguns contextos, como no contexto português dos finais do sec. XIX, pode encontrar-se uma convergência entre republicanismo e nacionalismo, nomeadamente enquanto os republicanos identificam a virtude republicana com o amor e dedicação a uma forma particular de comunidade política, sedimentada na história (v. Catroga, 1991, II, 202 ss.).

⁽¹⁵⁾ É esta excessiva exigência do republicanismo quanto à virtude que constitui a crítica implícita de Montesquieu (*Esprit des lois*, IV,5).

de nascimento (*ius soli*) como factor primeiro da definição da nacionalidade⁽¹⁶⁾: «Ora a Constituição só atendeu ao sangue, e o julgou suficiente, e nisto [não] seguiu o sistema moderno, que observando que os estrangeiros podiam prestar serviços e ser úteis, tornaram mais fácil o poder ser qualquer cidadão. Antigamente, isto era dificultoso se não impossível, como se vê no ALv. de 1433, onde os estrangeiros são excluídos para não gozarem dos benefícios [...] Isto porém foi-se abrandando Aqui também (no n.º 5) a Constituição revoga a nossa Legislação; até mesmo a Constituição de 20 seguia nisto a legislação francesa, a qual presume que o amor da Pátria provem da educação, e mais fundamentos, que já dissemos, presumindo que o filho pelo sangue, educação e remorso que observou em seu pai há-de ter perdido [...]», (ibid., 26 v.).

Naturalmente que, com o advento do romantismo alemão, algo muda. A Pátria e a Nação voltam a ser entidades naturais e orgânicas. E isto não deixou de cunhar as palavras e as ideias constitucionais, também em Portugal.

Mitigar os poderes do Estado grande. Mecanismos institucionais

A limitação do poder do Estado parte deste novo problema de um Estado enorme que, para ser governável, teve que ser dotado de um poder forte e eficaz. No plano jurídico-constitucional, este poder é a lei. Daí que surja a concepção do carácter inútil e nefasto de fazer com que a lei ultrapasse os seus limites. Neste ponto, os alvos filosóficos eram, por um lado, o utilitarismo de Bentham — para quem o interesse colectivo ou privado pode fundamentar a violação de direitos individuais básicos (cf. Benjamin Constant, *Cours ...*, «*Développemens. Chapitre premier, Des droits*

⁽¹⁶⁾ *Constituição de 1838*: Artigo 6.º – São cidadãos Portugueses: 1.º – Os filhos de pai português nascidos em território português ou estrangeiro; 2.º – Os filhos legítimos de mãe portuguesa e pai estrangeiro, nascidos em território português, se não declararem que preferem outra nacionalidade; 3.º – Os filhos ilegítimos de mãe portuguesa que nascerem em território português, ou que havendo nascido em país estrangeiro, vierem estabelecer domicílio em qualquer parte da Monarquia; 4.º – Os expostos em território português cujos pais forem desconhecidos; 5.º – Os filhos de pai português que tiver perdido a qualidade de Cidadão, uma vez que declarem, perante qualquer Câmara Municipal, que querem ser cidadãos portugueses; 6.º — Os estrangeiros naturalizados; 7.º – Os Libertos.

Carta constitucional de 1826: Art. 7.º – São Cidadãos Portugueses: § 1.º – Os que tiverem nascido em Portugal, ou seus Dominios, e que hoje não forem Cidadãos Brasileiros, ainda que o Pai seja Estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço da sua Nação. § 2.º – Os filhos de Pai Português, e os ilegítimos de Mãe Portuguesa, nascidos em País Estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Reino. § 3.º – Os filhos de Pai Português, que estivesse em País Estrangeiro em serviço do Reino, embora eles não venham estabelecer domicílio no Reino. § 4.º – Os Estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião; uma Lei determinará as qualidades precisas para se obter Carta de Naturalização.

individuels», 221-295)⁽¹⁷⁾ — e, por outro lado, a crítica da teoria da vontade geral, de J.-J. Rousseau⁽¹⁸⁾ (cf. Id., *Cours ... Développemens*. Chapitre premier, «De la souveraineté du peuple et de ses limites», 11 ss.).

No plano das instituições de direito público, diversos eram os expedientes para evitar a possibilidade de aumentar a força do Estado e impedir a sua interferência com o agir dos privados:

- necessidade de descentralização administrativas, para evitar a intervenções arbitrárias e mal informadas de poder central;
- sistema bicameral, enfraquecendo o legislativo, pois a verdadeira causa dos abusos parlamentares não decorreria do sufrágio directo, mas do carácter não limitado da assembleia, quer relativamente ao respeito por direitos individuais inderrogáveis, quer pela inexistência de uma segunda câmara. As Câmaras eram, assim, consideradas sobretudo, como um *forum* de diálogo e de contraposição de opiniões e não como um lugar da vontade pré-determinada e vinculada de simples mandatários do povo.⁽¹⁹⁾

⁽¹⁷⁾ «Le droit est un principe, L'utilité n'est qu'un résultat. Le droit est une cause, l'utilité n'est qu'un effet. Vouloir soumettre le droit à l'utilité, (c'est vouloir soumettre les règles éternelles (l'arithmétique à nos intérêts de chaque jour)», *Cours ... Développemens*, 279. A crítica de Bentham ao carácter metafísico e sofisticado dos chamados direitos naturais, que poderiam ser opostos às próprias leis também lhe merece uma resposta: a resposta esperada da oponibilidade dos direitos naturais dos indivíduos em relação às leis: «L'obéissance a la loi est un devoir; mais, comme tous les devoirs, ii n'est pas absolu, ii est relatif; i repose sur la supposition que la loi part d'une source légitime, et se renferme dans de justes homes. Ce devoir ne cesse pas, lorsque la loi ne s'écarte de cette règle qu'à quelques égards. Nous devons au repos public beaucoup de sacrifices; nous nous rendrions coupables aux yeux de la morale, si, par un attachement trop inflexible a nos droits, nous troubliions La tranquillité, des qu'on nous sensible, au nom de la loi, leur porter atteinte. Mais aucun devoir ne nous lie envers des lois telles que celles que l'on faisait, par exemple, en 1793, ou même plus tard, et dont l'influence corruptrice menace les plus nobles parties de notre existence. Aucun devoir ne nous lierait envers des lois qui non seulement restreindraient nos libertés légitimes, et s'opposeraient a des actions qu'elles n'auraient pas le droit d'interdire, mais qui nous en commanderaient de contraires aux principes éternels de justice ou de piété, que l'homme ne petit cesser d'observer sans démentir sa nature» (*Cours. Développemens ...*, 280/281). Na sua preocupação de tipificar os casos de desobediência legítima às leis, Constant enumera, como vícios abrogantes da lei: a retroactividade, o atentado à moral, a instauração da desigualdade (ou a especialidade das leis; i.e., a violação da sua generalidade)».

⁽¹⁸⁾ V. também, o cap. «Des imitateurs modernes des Républiques de l'antiquité», em *L'esprit de conquête ...*, cit.; ou *Principes de politique applicables à tous les Gouvernements* (Version De 1806-1810), Pref. T. Todorov, Paris, Hachette-Littératures, 1971.

⁽¹⁹⁾ Daí a proibição de discursos escritos, *Cours*, p. 76 (também em *Cours ...*, «Développemens. Chapitre VIII», «Des discours écrits», 218-223); pois o discurso escrito mostrava, ou uma indisponibilidade para a compatibilização das opiniões próprias com as dos outros; ou, pior ainda, a materialização de um mandato imperativo, fixo, que os representantes tivessem que seguir indefectivelmente: «VII. Aucun discours écrit ne peut être lu dans l'une ou l'autre chambre (i). Observations. Quand les orateurs, dans une assemblée, sont obliges de parler d'abondance, celui qui

- sufrágio censitário com um censo baixo, para alargar universo eleitoral;⁽²⁰⁾
- independência judicial e sistema de júri;
- protecção da opinião pública, por meio de leis liberais de imprensa.

A cidadania constitucional

O problema dos grandes Estados era, também, o do poder das multidões, a que a concessão genérica da cidadania tinha levado.

As necessidades de governar em grande, conduziam à tentação da estandarização, da obtenção de automatismos e de regras gerais. Para Constant, isto era uma infelicidade:

«Les conquérants de nos jours, peuples ou princes, veulent que leur empire ne présente qu'une surface unie, sur laquelle l'oeil superbe du pouvoir se promène, sans rencontrer aucune inégalité qui le blesse ou borne sa vue. Le même code, les mêmes mesures, es mêmes règlements, et, si l'on peut y parvenir, graduellement la même langue, voilà ce qu'on proclame la perfection de toute organisation sociale. La religion fait exception; peut-être est-ce parce qu'on la méprise, la regardant comme une erreur usée, qu'il faut laisser mourir en paix. Mais cette exception est la seule; et l'on s'en dédommage, en séparant, le plus qu'on le peut, la religion des intérêts de la terre.

prend la parole est naturellement conduit à répondre à celui qui l'a précédé. Les raisonnements qu'il vient d'entendre ont fait impression sur son esprit, il ne peut les bannir de sa mémoire; et, lors même qu'il s'est préparé à suivre une autre série d'idées, il en a rencontré de nouvelles qu'il est forcé d'amalgamer aux siennes pour les appuyer ou les combattre. De la sorte, une véritable discussion s'engage, et les questions sont présentées sous leurs divers points de vue. Quand les orateurs se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, us ne discutent plus, ils amplifient: ils n'écourent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire: us attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini: ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie, et qui leur paraît un retard [...]. En bannissant les discours écrits, nous créerons dans nos assemblées ce qui leur a toujours manqué, cette majorité silencieuse qui, disciplinée, pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter, faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. Une majorité de ce genre fait en Angleterre la force et la dignité de la chambre des communes, tandis que l'éloquence de quelques orateurs en fait l'ornement et l'éclat» (Cours ..., cit, 76-80). Daí o aparte, frequente nas Cortes portuguesas, «Está a ler!». Sobre a oralidade como estilo parlamentar típico, cf. o belo livro de Carlos Petit, *Discurso sobre el discurso. Oralidad y escritura en la cultura jurídica de la España liberal*, Huelva, Universidade de Huelva, 2000.

⁽²⁰⁾ As vantagens do alargamento do sufrágio seriam: exercer uma influência directa sob representantes da Nação e obrigá-los a preocupar-se com o melhoramento da sua sorte, assim como o obrigaram ricos a servir povo para obter os seus votos (cf. *Political writings*, cit., 72.

Sur tout le reste, le grand mot aujourd'hui, c'est l'uniformité. C'est dommage qu'on ne puisse abattre toutes les villes pour les rebâtir toutes sur le même plan, niveler toutes les montagnes, pour que le terrain soit partout égal: et je m'étonne qu'on n'ait pas ordonné à tous les habitants de porter le même costume, afin que le maître ne rencontrât plus de bigarrure irrégulière et de choquante variété.

Il en résulte que les vaincus, après les calamités qu'ils ont supportées dans leurs défaites, ont à subir un nouveau genre de malheurs. Ils ont d'abord été victimes d'une chimère de gloire, ils sont victimes ensuite d'une chimère d'uniformité».⁽²¹⁾

O que está por detrás deste horror à uniformidade é, na verdade, uma concepção realista, historicista, da sociedade, bem característica do romantismo político, venha ele da Escola Histórica Alemã, de Guizot ou de Constant.⁽²²⁾

Daí a preocupação de distinguir os direitos civis, competindo a todos os nacionais, dos direitos políticos, apanágio apenas de alguns. De facto,

«Aucun peuple n'a considéré comme membres de l'Etat tous les individus résidant, de quelque manière que ce fût, sur son territoire. Il n'est pas ici question des distinctions que, chez les anciens, séparaient les esclaves des hommes libres, et qui, chez les modernes, séparent les nobles des roturiers. La démocratie la plus absolue établit deux classes: dans l'une sont relégués les étrangers et ceux qui n'ont pas atteint l'âge prescrite par la loi pour exercer les droits de cité: l'autre est composée des hommes parvenus à cet âge, et nés dans le pays. Il existe donc un principe d'après lequel, entre les individus rassemblés sur un territoire, il en est qui sont membres de l'Etat, et il en est qui ne le sont pas. Ce principe est évidemment que, pour être membre d'une association, il faut avoir un certain degré de lumières, et un intérêt commun avec les autres membres de cette association» (*Cours...*, cit., 117).

⁽²¹⁾ *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*, Présentation et notes de René-Jean Dupuy, Paris, Imprimerie Nationale, Editions, 1992.

⁽²²⁾ «Tandis que le patriotisme n'existe que par un vif attachement aux intérêts, aux moeurs, aux coutumes de localité, nos soi-disant patriotes ont déclaré la guerre à toutes ces choses. Ils ont tari cette source naturelle du patriotisme, et l'ont voulu remplacer par une passion factice envers un être abstrait, une idée générale, dépouillée de tout ce qui frappe l'imagination et de tout ce qui pane à la mémoire. Pour bâtir l'édifice, ils commençaient par broyer et réduire en poudre les matériaux qu'ils devaient employer. Peu s'en est fallu qu'ils ne désignassent par des chiffres les cites et les provinces, comme ils désignaient par des chiffres les légions et les corps d'armée, tant ils semblaient craindre qu'une idée morale ne pût se rattacher à ce qu'ils instituaient!» (*ibid.*, 87 [cap. 13]).

A *propriedade* é tomada com Constant como a *base de redução do universo da política*, ao ser tomada como determinante da inclusão ou não no censo eleitoral. Não, na verdade, porque se negasse ou a cidadania ou mesmo o patriotismo aos menos ricos; mas porque a propriedade era uma condição da liberdade, da responsabilidade e da capacidade, necessárias à participação nas decisões sobre os negócios públicos.⁽²³⁾

«I. Les droits politiques consistent à être membre des diverses autorités nationales, à être membre des autorités locales des départements, et à concourir à l'élection de ces diverses autorités.

II. Sont aptes à exercer les droits politiques tous les Français qui possèdent, soit une propriété foncière, soit une propriété industrielle, payant un impôt déterminé,⁽²⁴⁾ soit une ferme, en vertu d'un bail suffisamment long et non résiliable, et qui, par cette possession, existent sans le secours d'un salaire qui les rende dépendants d'autrui» (p. 116).

«Mais ce principe a besoin d'une extension ultérieure. Dans nos sociétés actuelles, la naissance dans le pays et la maturité de l'âge, ne suffisent point pour conférer aux hommes les qualités propres à l'exercice des droits de cité. Ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance et qu'elle condamne à des travaux journaliers, ne sont ni plus éclairés que des enfants sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à une prospérité nationale dont ils ne connaissent pas les éléments, et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages.

Je ne veux faire aucun tort à la classe laborieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les plus héroïques, et son dévouement est d'autant plus admirable, qu'il n'est récompensé ni par la fortune, ni par la gloire. Mais autre est, je le pense, le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrits par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement. La

⁽²³⁾ *Cours*, 116-123; *Cours ...*, «Développements. Chapitre XIX, «De la propriété», 267-271.

⁽²⁴⁾ «J'avais été d'avis dans mes *Principes de politique* de n'accorder des droits de cité qu'aux propriétaires fonciers, et l'expérience m'a éclairé. J'ai vu que dans notre siècle la propriété industrielle était une propriété plus réelle encore et surtout plus puissante que celle du sol, et, reconnaissant mon erreur, j'ai corrigé mon ouvrage».

propriété seule assure ce loisir, la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques» (*Cours*, p. 118).

Mas os cuidados a ter com os não proprietários não terminavam aqui. Ainda que não se lhes desse a faculdade de deliberar sobre as coisas públicas (capacidade de serem eleitos), a concessão da capacidade de eleger os mais aptos poderia também corromper a ordem natural da sociedade:

«Remarquez que le but nécessaire des non-propriétaires est d'arriver à la propriété tous les moyens que vous leur donnerez, ils les emploieront dans ce but. Si à la liberté de facultés et d'industrie que vous leur devez vous joignez les droits politiques que vous ne leur devez pas, ces droits, dans les mains du plus grand nombre, serviront infailliblement, à envahir la propriété. Ils y marcheront par cette route irrégulière, au lieu de suivre la route naturelle, le travail: ce sera pour eux une source de corruption, pour l'Etat une source de désordres. Un écrivain célèbre a fort bien observe que, lorsque les non-propriétaires ont des droits politiques, de trois choses il en arrive une : on ils ne reçoivent d'impulsion que d'eux-mêmes, et alors us détruisent la société; ou us reçoivent celle de l'homme ou des hommes en pouvoir, et us sont des instruments de tyrannie; ou ils reçoivent celle des aspirants au pouvoir, et ils sont des instrument de factions. J'établis donc des conditions de propriété, et je les établis également pour les électeurs et pour les éligibles» (*Cours...*, cit. 120).

A conclusão impõe-se:

«Dans tous les pays qui ont des assemblées représentatives, il est indispensable que ces assemblées, quelle que soit d'ailleurs leur organisation ultérieure, soient composées de propriétaires. Un individu, par un mérite éclatant, peut captiver la foule; mais les corps ont besoin, pour se concilier la confiance, d'avoir des intérêts évidemment conformes à leurs devoirs. Une nation présume toujours que des hommes réunis sont guidés par leurs intérêts. Elle se croit sûre que l'amour de l'ordre, de la justice et de la conservation aura la majorité parmi les propriétaires. Ils ne sont donc pas utiles seulement par les qualités qui leur sont propres; us le sont encore par les qualités qu'on leur attribue, par la prudence qu'on leur suppose, et par les préventions favorables qu'ils inspirent. Placez au nombre des législateurs, des non-propriétaires, quoique bien intentionnés qu'ils soient, l'inquiétude des propriétaires entravera toutes leurs mesures. Les lois les plus sages seront soupçonnées, et par conséquent désobéies, tandis que l'organisation opposée aurait concilié

l'assentiment populaire, même à un gouvernement défectueux à quelques égards» (*Cours...*, cit., 120-121).⁽²⁵⁾

Uma outra consequência da inoperacionalidade da extensão dos poderes representativos à multidão é a importância agora atribuída à opinião pública (em Constant, em Guizot, em Mill). A questão liga-se, de novo, a um aspecto estrutural das novas sociedades políticas, caracterizadas pela sua magnitude: a opinião pública constituiria o modo de comunicação próprio «dos nossos grandes impérios modernos, com as suas grandes populações [em que] os cidadãos não podem comunicar entre eles senão pela imprensa, exprimindo a sua opinião; apenas por meio da opinião pública podem as autoridades receber deles e restituir-lhes a luz, sendo esta troca necessária para que cidadãos e autoridade sigam a mesma via» (Pierre Rosanvalon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985).⁽²⁶⁾ Neste sentido, a opinião pública poderia mesmo substituir o voto formal.

De algum modo, o próprio poder da coroa no constitucionalismo monárquico de tipo cartista — como, mais tarde, as soluções cesaristas e anti-parlamentares — fundam-se nesta insuficiência do sistema representativo nos grandes Estados e na solução de confira num poder carismático de um líder para dialogar extra-eleitoralmente com o povo, curto-circuitando o diálogo político elitista, partidocrático e plutocrático do sistema representativo estabelecido.

De novo, estamos perante estratégias de, não podendo reduzir os novos grandes Estados, reduzir drasticamente o seu universo político, de modo a que nele se pudessem instituir as regras democráticas que tinham podido ser levadas a cabo nas pequenas repúblicas.

⁽²⁵⁾ A medida da propriedade também é objecto de consideração: «Une propriété peut-être tellement restreinte, que celui qui la possède ne soit propriétaire qu'en apparence. Quiconque n'a pas en revenus, dit un écrivain qui a parfaitement traité cette matière la somme suffisante pour exister pendant l'année, sans être tenu de travailler pour autrui, n'est pas entièrement propriétaire. Il se trouve, quant à la portion de propriété qui lui manque, dans la classe des salariés. Les propriétaires sont maîtres de son existence, car ils peuvent lui refuser le travail. Celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère, peut donc seul exercer les droits de cité. Une condition de propriété inférieure est illusoire: une condition de propriété plus élevée est injuste» (*Cours...*, cit., 122). Explicando muito bem a relação entre propriedade e capacidade política, *Principes de politique applicables à tous les Gouvernements* (Version De 1806-1810), Pref. T. Todorov, Paris, Hachette-Littératures, 1971 (cap. VI, «De l'esprit propriétaire»).

⁽²⁶⁾ Remusat, *De la liberté de la presse ...*, 1819, cit. por P. Rosanvalon, 1985, 68.

(Página deixada propositadamente em branco)

Fernando de Sousa
Universidade do Porto

O PODER LOCAL NOS FINAIS DO ANTIGO REGIME

«Eu creio que a primeira origem da nossa desgraça é a seguinte — impor continuamente o maior peso dos encargos públicos sobre a classe mais pobre dos cidadãos.»

(Lourenço Guimarães Moreira, *O espírito da economia política naturalizado em Portugal...* 1781)

Introdução

Embora o Portugal de finais do Antigo Regime tenha sido objecto, na última década, de um significativo conjunto de estudos, que contribuiu consideravelmente para um melhor conhecimento dessa época de transição, a verdade é que existem ainda numerosas áreas que continuam a aguardar pelo seu investigador.

No campo social, por exemplo, unanimemente se proclama a situação miserável do povo, principalmente do lavrador, sobrecarregado com tributos de todo o género; mas não se conhecem estes, a não ser de um modo impreciso, ou apenas enunciando os mais importantes, esquecendo a forçosa diversidade regional, o diferente regime de propriedade, o tipo de contrato de exploração da terra e, o que não é de menosprezar, a brandura ou a dureza do proprietário, rendeiro ou arrematante, na cobrança dos direitos, impostos e dízimos.

Não bastará, contudo, indicar os encargos, contribuições ou impostos, directos ou indirectos, que recaíam sobre a população, para se ter uma ideia do seu nível e qualidade de vida. Para além da enunciação daqueles impostos que, dentro do espaço português, podemos classificar como gerais, extensivos a toda a população não privilegiada — os privilégios e as «isenções» constituem o traço mais característico e intrínseco da sociedade do Antigo Regime, os quais, lamentavelmente, persistiram, ainda que consideravelmente atenuados, até aos nossos dias —, importa ainda conhecer as violências exercidas pela administração regional e local que, nas comarcas e concelhos, não obstante as leis gerais do Reino, se tornavam, não raras vezes, ainda mais insuportáveis que as contribuições régias, eclesiásticas e senhoriais.

Enfim, para se conhecer a verdadeira situação do povo nos finais do Antigo Regime, há que ter em conta a diversidade das formas assumidas pelo poder regional e pelo poder local, a sobreposição e rivalidade de poderes e funções entre os diferentes órgãos e magistraturas e, o que é da maior importância, o modo como, por um lado, corregedores e provedores nas respectivas comarcas e provedorias e, por outro lado, juizes de fora, juizes ordinários e vereadores nos diferentes concelhos, exerciam as suas funções, sob o pretexto de cumprirem as leis gerais e os acórdãos e posturas municipais.

São poucos os estudos que procuram responder à extensa e complexa problemática aqui esboçada, que se prende com as funções e sobretudo o modo como os magistrados territoriais — corregedores e provedores — e as câmaras municipais as exerciam.

De que forma era administrada a justiça nesse mundo rural, crente e analfabeto, que constituía Portugal? Como é que as câmaras exerciam os seus poderes? Qual a natureza e modalidades que os abusos, violências e arbitrariedades revestiam? Que graus de conflitualidade, resistência e revolta se detectavam na sociedade, em função da opressão e das injustiças cometidas pelos magistrados e pelas câmaras? Até que ponto a rivalidade existente entre corregedores e provedores traduzia a emulação ou competição entre as Secretarias de Estado e outros órgãos do Poder Central, ou a rivalidade entre quem retirava mais benefícios no exercício das suas funções?

Só poderemos responder a estas questões e ter uma leitura rigorosa das mesmas, a nível nacional, quando surgirem estudos locais e regionais orientados para esta problemática, a partir de numerosas fontes manuscritas que continuam por estudar.

Para já, aqui fica o nosso contributo, baseado nas fontes manuscritas e impressas de que dispomos quanto à comarca de Leiria, no centro de Portugal, a partir do trabalho de Guimarães Moreira, à comarca ou ouvidoria de Beja, no sul do País, graças à memória de Gervásio Pais, à província da Estremadura, através da memória de Bacelar Chichorro e finalmente, à comarca de Moncorvo, no norte de Portugal, a partir dos escritos de José António de Sá, corregedor da comarca de Moncorvo entre 1788-1794, e cuja acção e memórias estão a ser estudadas por nós.

1. Guimarães Moreira e a comarca de Leiria

A primeira denúncia e sem dúvida das mais vigorosas — que permaneceu no remanso dos manuscritos da Academia das Ciências até ao nosso tempo e em boa hora tornada pública por Luís Cardoso —, é de Guimarães Moreira, corregedor da comarca de Leiria, em 1781.

Segundo ele, a primeira origem da nossa desgraça era a de fazer recair o maior peso dos encargos públicos sobre a classe social mais pobre dos cidadãos, isto é, sobre os que viviam do seu trabalho e indústria, como os pequenos proprietários das terras, os pequenos lavradores rendeiros e os oficiais mecânicos.

As «castas de vexações» e opressões públicas que se faziam ao «miserável povo», principalmente ao povo lavrador, eram muito mais violentas e pesadas que todos os tributos que se cobravam. Qual era a providência, regulamento ou costume — interroga-se ele — que, bem ou mal entendido ou praticado, não oprimia ou vexava o povo, muito especialmente, os agricultores?

Nas eleições para a governança das vilas, quando tais cargos obrigavam a grandes despesas, os ricos, fundamentados nos privilégios que detinham, logo se escusavam, obrigando os mais pobres a servir os cargos municipais e a gastar o que não podiam. E o mesmo acontecia nas eleições dos louvados e cobradores dos tributos, nas restantes eleições que se faziam nas câmaras, e nas nomeações dos repartidores ou lançadores da décima e da sisa.

Nas correições dos vereadores e almotacés, as multas e condenações cobradas arbitrariamente, as fintas dos concelhos, os encargos das coudelarias, as prisões e violências que se seguiam a tudo isto, constituíam outros tantos modos de onerar e «vexar o povo lavrador».

Outro meio geral de oprimir o povo dizia respeito ao modo como se faziam ou consertavam os caminhos públicos em Portugal. As violências praticadas eram «verdadeiramente enormes», uma «verdadeira guerra civil declarada aos homens mais úteis do Estado», com uma multidão de esbirros a assaltarem os campos para neles recrutarem violentamente os lavradores destinados à calçada da vila ou ao conserto de estradas, não recebendo estes qualquer salário pelo seu trabalho. E se faltavam, logo os almotacés impunham aos miseráveis duras condenações — chegavam a ir a 500 réis —, seguindo-se as custas para a sua cobrança, as penhoras, os caminheiros, as prisões, etc.

Além destas vexações, gerais a todo o Reino — continua Guimarães Moreira —, existiam outras «particulares a cada vila ou cidade», como as «festas e funções de touros», que oneravam mais fortemente os lavradores, em muitas terras, que a décima ou a sisa.

Tudo isto praticado à vista e à face de todos, sob a autorização do costume, esse velho tirano que governava «tão imperiosamente o mundo!»

O mal só poderia ter remédio através de uma providência geral que proibisse às câmaras e almotacés «todo o exercício da jurisdição económica». As câmaras deveriam ser, apenas, «um corpo representativo da cidade ou vila, para requerer e procurar tudo o que pertencesse ao público».

O aumento da indústria e agricultura era totalmente incompatível com as taxas que os almotacés impunham, com as propinas que levavam aos vendedores e com todo o conjunto de restrições e proibições exigidas.

As posturas dos concelhos, de que os almotacés eram executores, autorizavam «estas e outras inúmeras violências, que sem propósito nem fim» vexavam e oprimiam os povos.

Por outro lado, a proibição de se trabalhar sem licença das câmaras, assim como a exigência e o registo oneroso de todas as cartas de exame dos ofícios mecânicos, eram «abusos enormes, formados pelo espírito de monopólio» vindo dos séculos passados.

Apesar de em todas as vilas haver vereadores, procurador do concelho e escrivão da câmara, não havia uma só pessoa que promovesse o trabalho útil.

É certo que os corregedores tinham o poder de anular as posturas que não cumprissem as formalidades devidas e de dar conta ao soberano daquelas que eram prejudiciais ao bem público. Mas nem todos os corregedores das comarcas dominavam a economia política, ou se preocupavam com tais matérias. E por outro lado, em matéria de bem público, não havia pontos de vista unânimes entre os magistrados.⁽¹⁾

2. Gervásio Pais e a ouvidoria de Beja

Gervásio Pais, na sequência da provisão de 6 de Agosto de 1788, na sua excelente memória quanto às observações e exames feitos sobre as causas do atraso e ruína da agricultura e povoação do Alentejo, especialmente nas terras da comarca de Beja, vai legar-nos um impressionante testemunho quanto aos abusos das câmaras.

Segundo ele, nas câmaras, o favor e o interesse dominavam os pelouros e as pautas, e o vereador era «pensionário do público». «Quem revolve o fundo da administração das câmaras só vê torpezas, o amor do bem público apenas aparece nos tempos que passaram, e nas ruínas de obras públicas que estão acusando a indolência actual».

No que diz respeito às rendas dos concelhos e sua aplicação, demonstra que, na comarca de Beja, os rendimentos daqueles consumiam-se, na sua maior parte, em «ordinárias e propinas dos oficiais da governança, ministros das justiças e salários de caminheiros» (Quadro n.º 1).

⁽¹⁾ Lourenço José de Guimarães Moreira, *O espírito da economia política naturalizado em Portugal e principalmente em Leiria*, publicado por José Luís Cardoso, *Memórias Económicas inéditas (1780-1808)*, Lisboa, 1987.

Quadro n.º 1 – OUVIDORIA DE BEJA

Aplicação das rendas da câmara de Moura (1787-1788)

Receita média anual	900 000 a 1 000 000	réis
Despesa dos caminheiros da sede da comarca	25 043	réis
Despesa dos caminheiros da seda da provedoria	38 930	réis
Despesa com as propinas do ouvidor, juiz de fora, Vereadores e procurador, escrivão da câmara e outros oficiais	730 578	réis

Aplicação das rendas da câmara de Serpa (1787-1788)

Receita média anual	1 000 000	réis
Despesa com as propinas do ouvidor, juiz de fora, Vereadores e procurador, escrivão da câmara e outros oficiais	784 074	réis

Aplicação das rendas da câmara de Beja (1787)

Receita em 1787	754 283	réis
Despesa aprovada pela Provedoria	803 898	réis
Despesa efectuada com o pagamento de propinas	729 056	réis

Depois de D. João IV, as provisões para mais e maiores propinas, passaram a ser «abusiva e arbitrariamente» interpretadas em proveito próprio. O ouvidor, juiz de fora, vereadores e procurador do concelho levavam, «por costume», propinas para lutos e luminárias, pela morte, nascimento ou casamento dos príncipes e soberanos, mesmo quando as despesas eram superiores às receitas. Todas as câmaras da comarca registavam «copiosíssimos foros de galinhas», que nunca entravam nos livros das receitas, não retirando os provedores a terça real de tais rendimentos, que eram repartidos pelos oficiais e juizes, não havendo qualquer título para tal.

Os escrivães das câmaras, além das ordinárias e propinas estabelecidas, levavam salários por fazerem os registos à custa dos concelhos, assim como de passar mandados, quando tal lhes competia pelas suas funções.

Todas as propinas e despesas ordinárias impostas nos rendimentos dos concelhos só podiam ser cobradas havendo sobras das rendas, depois de feitas as despesas

necessárias com as obras públicas. Só que tal não acontecia. As «escandalosíssimas» propinas, que cresciam tanto mais quanto maiores eram as rendas, acabavam por deixar os concelhos endividados. As câmaras — desabafa Gervásio Pais — «só servem para património de quem entra nelas».

Em virtude de tão «abusiva aplicação» das rendas concelhias, as estradas, ruas, calçadas e pontes da ouvidoria de Beja estavam reduzidas a «barrancos e ruínas», «passos escabrosos» e a «atoleiros».⁽²⁾

3. Bacelar Chichorro e a província da Estremadura

Em 1795, Bacelar Chichorro, na esteira de Guimarães Moreira, que cita e segue, vai chamar a atenção, mais desenvolvidamente, para os obstáculos que se opunham, na Estremadura, ao «adiantamento dos ramos da indústria», para os «tributos mal assentados e extorsões cometidas pelos seus exactores», para a «ilimitada jurisdição das câmaras e seus abusos», e para os gravames, «que não sendo régios, vexavam e oprimiam aos vassallos mais que todos os tributos, e contribuições públicas»; encargos dos concelhos «e outros mais opressivos, sem terem princípio em ordem, ou mandado algum régio».

Indica a execução arbitrária das posturas entregue a um rendeiro; o grande número de coimas, a maior parte falsas; as inúmeras licenças que, obrigatoriamente, se tiravam na câmara, desde limpar as árvores, a ter lenha à porta, fazer uma estrumeira, a concertarem e levantarem valados, muros e tapumes, até à entrega, por cada fogo, de 5 cabeças de pardais ao escrivão da câmara e conclui que «um vassallo pobre, mas útil, pela sua vida sempre ocupada, paga todos os anos três, quatro, e seis mil réis de custas, licenças e condenações, quando não chega a pagar 200 réis de contribuições régias. Isto parece incrível, mas é tudo uma pura verdade de que eu tenho sido muitas vezes testemunha, e em circunstâncias, que me têm enternecido».

Estas opressões — garante Chichorro —, eram autorizadas por diversas resoluções régias, garantindo as coimas e «corridas» dos almotacés e oficiais da câmara, sem que em tempo algum se averiguasse da bondade da legislação económica por onde se regulavam as penas e os delitos de semelhante ordem. Tais resoluções tinham feito «os seus processos duros e privilegiados», estabelecendo que não houvesse embargos às sentenças das coimas e que se não concedesse apelação sem

⁽²⁾ Gervásio de Almeida Pais, *Observações e exames feitos sobre as causas do atrasamento e ruína da agricultura e povoação na província do Alentejo, especialmente nas terras da comarca de Beja, onde os abusos são muito semelhantes aos que se praticão nas outras comarcas da mesma província* (1789), ms. de biblioteca particular.

depósito da quantia em causa, desembolso esse muito superior às posses do apelante, o qual, obrigado, assim, a ceder à violência, logo tratava de acomodar o rendeiro ou fiscal que o demandava.

Sofriam ainda os pobres muitas outras opressões, nomeadamente o abuso que obrigava gratuitamente os povos a trabalhar na abertura e reparação das calçadas e caminhos — os lavradores, fornecendo com os seus carros, «tantas carradas de pedra e os braceiros um dia de trabalho» —, sem que qualquer lei fundamentasse tal vexação; as portagens que em certas feiras se pagavam de todas bestas e gados que a ela ocorriam e que chegavam a importar em 80 réis por cabeça; e as taxas com que os almotacés, em seu interesse, iludindo a lei «por um costume inalterável», oneravam o pão, vinho e azeite.

Só a gente do campo era vítima de tais opressões, uma vez que os nobres e «os ricos da governança da terra» sempre se livravam de tais abusos, não havendo, para eles, posturas ou licenças das câmaras. Opressões e vexações — conclui Bacelar Chichorro — mais intensas nas terras dos juízes de fora, não só porque a lei aí tinha «execução mais viva», mas também porque, originando aquelas grandes lucros a tais ministros e seus escrivães, estes tinham todo o cuidado em não deixar afrouxar semelhantes determinações.⁽³⁾

4. O exercício do poder local na comarca de Moncorvo

José António de Sá, numa extensa memória por nós publicada, dá-nos conta, com um rigor inultrapassado, do «despotismo municipal», dos «males» que as câmaras praticavam aos «vassalos» do rei, principalmente aos lavradores, abusando do seu regimento com nítida transgressão das leis.

As câmaras, segundo José António de Sá, corregedor da comarca de Moncorvo na última década do século XVIII, tinham sido instituídas com três objectivos utilíssimos e necessários:

- administrar economicamente a república através dos seus acórdãos e posturas;
- zelar pelo património do concelho, de que se retirava a terça real;

⁽³⁾ Bacelar Chichorro, *Memoria economica politica da provincia da Estremadura. Traçada sobre as instruções regias de 17 de Janeiro de 1793*, publicada por Moses Bensabat Amzalak, com o título de *A Memoria economica politica da provincia da Estremadura*, Lisboa, 1943.

- promover o bem público do concelho.

Ora, as câmaras, não só tinham postergado os fins do seu «destino», como, interpretando arbitrariamente as leis em vigor, serviam-se delas para imporem as maiores violências e abusos, locupletando-se com os bens alheios e causando danos irreparáveis aos «fiéis vassalos», abusos e violências que se revelavam ainda mais graves nos municípios presididos pelos juizes de fora do que naqueles que eram governados pelos juizes ordinários.

Os acórdãos e posturas municipais — continua Sá —, que tinham por finalidade o «bom regime da república, o interesse, o bem comum dos povos», em vez da felicidade, promoviam a «desgraça da república», reduzindo os seus concidadãos à opressão, à miséria e ao abatimento.

O «miserável e aflito povo» jazia debaixo de «condenações violentíssimas e continuadas», submetido ao «capricho contrário a toda a equidade». Sendo os «mais fracos» da república, eram aqueles que mais sofriam com as prepotências das câmaras.

Sá conclui que as câmaras, na comarca de Moncorvo, governavam os concelhos «à maneira dos baxás da Turquia, sem lei, nem ordenação e sem regra».

Os exemplos que carrega são bem elucidativos do pesado juízo que profere, como vamos ver.

- O abusivo costume de as câmaras, a propósito de servidões, possessões, caminhos ou rocios do concelho indevidamente apropriados, levarem elevados e arbitrários salários — 800 réis para cada vereador e 1 200 réis para o escrivão da câmara, em Mirandela —, à custa do lavrador ou lavradores que incorressem em tais casos, acontecendo que o valor de tais vistorias era muito superior ao valor do que tinha sido usurpado.
- A prática de os oficiais da câmara obrigarem uma pessoa de cada casa a assistir-lhes às reuniões, quando em vereação pelo concelho, mesmo fora dos lugares em que habitavam, sob pena de condenação.
- A obrigação estabelecida por numerosas câmaras de uma pessoa por cada casa participar na montaria anual, na qual nunca se matava qualquer lobo, e que servia, apenas, para condenações injustas, chegando ao ponto, como em Alfândega da Fé, de os oficiais da câmara não anunciarem o local em que se encontravam para iniciar aquela, aumentando, assim, ainda mais, este violento tributo. Estas montarias, como diziam os lavradores, eram apenas efectuadas às suas pessoas e bolsas.

- A obrigação de uma pessoa de cada casa assistir a todas as procissões reais na sede do concelho, quer dentro da lógua, a partir da vila, quer aos povos de fora da lógua, muito particularmente, os juizes de vintena.
- O processo de eleição dos juizes de vintena, que recaía sobre os homens mais pobres e miseráveis, sendo obrigados a pagar o juramento que o juiz de fora lhes dava, a tirar regimento que igualmente pagavam, sofrendo ainda condenações quando o valor das coimas que apresentavam era considerado reduzido pelas câmaras, ou quando não conseguiam cumprir as obrigações absurdas impostas por aquelas, apenas com o objectivo de cobrarem dinheiro, o que fazia do ofício de juiz de vintena «um insuportável ónus».
- A obrigação estabelecida pelas câmaras, de todos os oficiais mecânicos, incluindo mestres, taberneiros, tecedeiras, fiadeiras de seda, etc., tirarem cartas, aranzéis e regimentos dos seus ofícios, que custavam 7,8 e 10 tostões, sob pena de multas pesadas, que chegavam a ir para além de dois e três mil réis, exigindo, até, cartas de exame nos ofícios em que não existia qualquer juiz.
- As posturas ilegais efectuadas pelas câmaras e por mais quatro homens, regra geral, mancomunados com os oficiais daquelas, não ouvindo, assim, de acordo com a lei, o povo e os homens bons, só com o objectivo «apaixonado e interessado» de acumular condenações.

Em Monforte do Rio Livre, no livro dos acórdãos, determinava-se que todas as estradas públicas do concelho fossem reparadas em sete dias, sob pena de os juizes dos povos ou vinteneiros, em número de 40, serem condenados, cada um, em dois mil réis, apenas com o objectivo de arrecadarem 80 000 réis; que os juizes obrigassem certas pessoas a vender pão e vinho em todas as aldeias do concelho, quando as vendas só existiam em lugares importantes, de passagem pública; que os almotacés fizessem correição, sob pena de 6 000 réis e de se lhes colocar nos livros da governança, nota de infâmia. Tais acórdãos, assim como as condenações a que, directa ou indirectamente davam lugar, tinham feito «tal revolução nos povos», que pediram a sua anulação, em tumulto e com lágrimas, a Sá, na correição de 1788. As câmaras justificavam tais violências, não com o objectivo de castigarem as transgressões das posturas, mas com a necessidade de obterem rendimentos.

- As despesas abusivas e ilegítimas dos juizes de fora e oficiais das câmaras, à custa dos bens e rendimentos do concelho, de tal forma que estes constituíam

«o património dos vereadores». A administração dos bens do concelho enfermava de graves irregularidades. Em Monforte, não havia tesoureiro do concelho, sendo todas as despesas a arbítrio do juiz de fora, o mesmo acontecendo em Mirandela. Em Mós, o rendimento dos logradouros do povo não entrava na arca do município, nem pagava terça real. Nas câmaras de Moncorvo, Mirandela, Freixo e outras, os membros das câmaras, pela assistência às procissões, levavam propinas ordinárias e extraordinárias, e de 5 moedas de ouro para cada membro, nas ocasiões faustas e infaustas da Casa Real.

- Os foros ilegais que as câmaras tinham estabelecido nas árvores plantadas nos baldios, de tal forma que nalguns concelhos eram exigidos mesmo após o desaparecimento das árvores. No concelho de Mirandela, havia mesmo um tomo destes foros, mandado fazer pelo provedor da comarca. No concelho de Carrazeda de Ansiães, a câmara mandava cortar as árvores de particulares existentes nos baldios, sempre que necessitava de madeiras para as obras públicas. E no concelho de Freixo, a câmara efectuava duras vistorias e condenações sobre os lavradores que tratavam as árvores que plantavam nos baldios.

O maior obstáculo que impedia na comarca de Moncorvo o desenvolvimento da agricultura e o bem-estar e felicidade dos povos eram, como diz Sá, as injustiças que as justiças faziam aos miseráveis lavradores.⁽⁴⁾

5. Os magistrados territoriais e o poder local

É evidente que muitos dos abusos, extorsões e violências praticados pelo poder local podiam ser limitados pelos corregedores e provedores, como fez José António de Sá, na comarca de Moncorvo, em finais de Setecentos. Só que tal não acontecia, a não ser excepcionalmente.

⁽⁴⁾ Fernando de Sousa, *A Memória dos abusos praticados na comarca de Moncorvo de José António de Sá (1790)*, separata da *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, série de História, vol. IV, Porto, 1974; *Portugal nos fins do Antigo regime. Fontes para o seu estudo*, separata da revista *Bracara Augusta*, t. XXXI, Braga, 1977; *Uma descrição de Trás-os Montes por José António de Sá*, separata da revista *População e Sociedade*, n.º 3, do CEPFAM — Centro de Estudos da População e Família, Porto, 1998; *A Correição de Moncorvo em finais do século XVIII*, separata da revista *População e Sociedade*, n.º 7, do CEPESE — Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, Porto, 2001

Como diz António Hespanha, haveria, em finais do Antigo Regime, uma certa cumplicidade entre os magistrados territoriais e locais de nomeação régia, corregedores, provedores e juizes de fora, que teriam contribuído, não para o reforço do poder local, não para o fortalecimento do poder da Coroa, mas para proveito próprio (todos os ministros, justiças e oficiais das câmaras — exclama Gervásio Pais —, comiam «sem conta, peso, nem medida»), hipótese a explorar, mas que, a comprovar-se, ajudaria a explicar as poucas queixas levantadas contra e entre tais magistrados.

Neste caso, só as desinteligências, rivalidades ou conflitos entre corregedores, provedores ou juizes de fora é que permitiriam conhecer-se um pouco melhor a actuação arbitrária e abusiva de qualquer um destes magistrados.

Sabemos que, por vezes, esses conflitos ocorriam. Sabemos também que a sobreposição e justaposição de certas atribuições e jurisdições provocavam choques latentes e uma evidente rivalidade entre estes magistrados de nomeação régia, quer entre corregedores e provedores, quer entre provedores ou corregedores e juizes de fora. Mas a tendência do poder central, nestes casos, não era o apuramento da verdade até às últimas consequências, mas «contemporizar, pôr uma pedra em cima», não dando razão explícita a este ou aquele magistrado, outrossim, concluindo que ambos tinham ido longe de mais, anulando-se, deste modo, um ao outro.

Os exemplos conhecidos da literatura de finais do Antigo Regime, escassos, ou resultam de uma diligência especial, como a de Gervásio Pais, nomeado em 1788 para averiguar os abusos que concorriam para a ruína e agricultura do Alentejo, ou são muito vagos, generalistas, ou finalmente, assentam mais em razões de prestígio que em denúncias de abusos ou irregularidades praticadas por um destes magistrados quando entra em colisão com outro.

No que diz respeito ao Alentejo, mais concretamente, à ouvidoria de Beja, Gervásio Pais, em 1788, refere que muitas das rendas dos municípios eram dispendidas com aposentadorias «pagas a dinheiro» aos ministros e oficiais da comarca e não em espécie — lenha e louça —, como mandava a lei.

Os concelhos eram gravados com as despesas dos caminheiros enviados pela provedoria e ouvidoria da comarca, sobretudo nos registos de leis e ordens iguais, emanadas pelos tribunais e chancelaria-mor do Reino e dirigidas aos dois ministros, quando os provedores só deviam mandar fazer esses registos nas câmaras das terras dos donatários em que não entravam os corregedores e ouvidores em correição, pois a estes incumbia fazer registar as leis. Acrescia que, por provisão de 2 de Julho de 1730, registada nas câmaras, era proibido aos ministros e escrivães das comarcas levarem dos concelhos assinaturas pelas ordens que passavam para estes registos. E ainda que, por resolução de D. José, estava proibido utilizar caminheiros para tais registos, havendo correios da cabeça da comarca para as restantes vilas da mesma.

Os provedores, nas suas revistas, a propósito das coimas e da guarda dos campos, regra geral, estavam «prevenidos e de má fé contra os incoimantes», fazendo-se «superiores à lei», desrespeitando os processos referidos pelas Ordenações, e absolvendo quem a lei condenava, por «favor, capricho e mais entendimento da lei».

Os provedores e seus oficiais — continua Gervásio Pais —, nas contas ordinárias dos concelhos, em vez de 600 réis que a lei lhes concedia, levavam 15 000 a 20 000 réis. Pelo seu juízo e escrivão passavam mandados para si, sobre os tesoureiros das câmaras, sem individualizarem parcelas nem justificarem por que título o faziam.

O provedor de Beja, na sede da ouvidoria, regra geral, a exemplo do que se passava na câmara de Moura, praticava outros abusos:

- fazia e lançava despesas nos livros de contas do concelho pelo escrivão da provedoria, antes de as tomar;
- mandava pagar despesas, salários e emolumentos do seu Juízo e dos seus oficiais por mandados seus, sem qualquer autorização dos vereadores e juiz de fora, como exigia a lei;
- mandava rasgar todos os mandados e recibos das partes, no acto de tomar as contas, destruindo assim todos os documentos que legitimavam as despesas, as quais eram carregadas nos respectivos livros apenas no seu montante global, desconhecendo-se assim, a que título o provedor levava em cada correição, pelos seus mandados, 23 596 réis e 4 600 réis por tomar as contas, quando a lei só lhe determinava 600 réis;
- levava aposentadorias a dinheiro, contra o que estava determinado por lei.

Por outro lado, os ouvidores de Beja, de cada câmara da comarca, levavam cerca de 100 000 réis de propinas e ordinárias, de forma que, anualmente, só de propinas, faziam 500 000 réis. «Tudo passa e se aprova» — conclui Gervásio Pais —, porque «todos se calam», provedores e oficiais da câmara⁽⁵⁾ (Quadro n.º 2).

⁽⁵⁾ Fernando de Sousa, *A Correição de Moncorvo em finais do século XVIII*, separata da revista *População e Sociedade*, n.º 7, do CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, Porto, 2001

Quadro n.º 2 – OUVIDORIA DE BEJA

Mapa das propinas pagas pela câmara de Beja (1787)

Ouvidor		
Aposentadoria	40.000	rs.
Ordenado	10.000	
Correição	8.000	
Pautas	8.000	
<i>Vinte Procissões</i>	20.000	
Arroba e meia de cera	21.120	
<i>Um Carneiro</i>	1.000	
<i>Um Porco</i>	4.000	
Total		112.120 réis

Juiz de Fora		
Aposentadoria	40.000	rs.
<i>Vinte Procissões</i>	20.000	
Arroba e meia de cera	21.120	
Uma Tocha	2.000	
Uma Resma de papel	800	
<i>Um Carneiro</i>	1.000	
<i>Um Porco</i>	4.000	
Pela feira	2.000	
Total		90.920 réis

Três vereadores e procurador		
<i>Vinte Procissões</i>	80.000	rs.
Seis arrobas de cera	84.480	
<i>Quatro Carneiros</i>	4.000	
<i>Quatro Porcos</i>	16.000	
Um Selo para o vereador mais velho	2.000	
Duas Tochas para os 2 vereadores mais velhos	4.000	
Total		190.480 réis

Juiz de Orfãos		
Aposentadoria	40.000	rs.
<i>Vinte Procissões</i>	20.000	
Arroba e meia de cera	21.120	
<i>Um Carneiro</i>	1.000	
<i>Um Porco</i>	4.000	
Total		86.120 réis

(Cont.)

Quadro n.º 2 – OUVIDORIA DE BEJA

Mapa das propinas pagas pela câmara de Beja (1787)

Escrivão da Câmara

<i>Vinte procissões</i>	20.000	rs.	
Arroba e meia de cera	21.120	rs.	
<i>Um Carneiro</i>	1.000		
<i>Um Porco</i>	4.000		
Um Selo	1.000		
Ordenado	6.000		
Um pano para a mesa	8.000		
<i>Segundo Ordenado</i>	12.000		
Uma Escrivaninha	3.000		
<i>Por escrever na décima</i>	30.000		
<i>Pelo assento dos enjeitados</i>	11.000		
<i>Por escrever nas pautas</i>	4.000		
Total			121.120 réis

Outros oficiais

<i>Escrivão da Ouvidoria</i>	2.000	rs.	
<i>Escrivão da Ouvidoria</i>	2.000		
<i>Meirinho da Ouvidoria</i>	4.000		
<i>Porteiro da Ouvidoria</i>	800		
<i>Porteiro da Câmara</i>	12.000		
Síndico	10.000		
Médicos de Coimbra	36.030		
Secretário da câmara de sua alteza	25.500		
<i>Aos dois porteiros do geral</i>	8.000	rs.	
<i>Ao porteiro da Câmara</i>	3.966		
Ao relojoeiro, de ordenado e 4 alqueires de centeio	12.000		
Total			128.296 réis
Total Geral			729.056 réis

Nota – As propinas sem provisão são registadas em itálico.

Situação semelhante à descrita para a ouvidoria de Beja, quanto aos abusos praticados pelos provedores, se verifica na comarca de Moncorvo, pela mesma época, onde José António de Sá dá conta de excessos e abusos multiplicados, por tais magistrados, com prejuízo do bem comum, dos rendimentos dos concelhos e da terça real, como se pode ver.

- Os salários arbitrários do provedor e seus oficiais absorviam o terço devido aos coimeiros, os quais eram condenados quando apresentavam um pequeno número de coimas. Os provedores incentivavam ao aumento das coimas, uma vez que, quer absolvessem, quer condenassem, sempre cobravam salários.
- Os juízes vinteneiros e almotacés não faziam audiências. Todos eles iam à audiência do provedor, os quais decidiam a seu arbítrio, alterando mesmo as posturas das câmaras. Nas audiências da provedoria, aquele magistrado vexava «infallivelmente» os juízes vinteneiros, condenando-os quando estes apresentavam um rol de poucas coimas.
- Como os povos se queixavam dos salários excessivos do provedor e seus oficiais, aquele usava o estratagema de se fazerem pagar, não pelas partes condenadas, mas pelos concelhos. O provedor em funções, Escobar, levava apenas 20 réis das partes pelas coimas apeladas, absorvendo o terço coimeiro e, não sendo este suficiente, ressarcia-se dos bens do concelho, uma vez que, destes, ninguém zelava.
- O provedor tomava contas em muitos livros de acórdãos, vereações e condenações, e rubricava os livros da competência dos corregedores, como os das almoçarias, acórdãos das câmaras, correições das mesmas e condenações dos almotacés, com o fim de recolher assinaturas.
- O provedor multiplicava os precatórios, não exercitando os seus ofícios por mandados, a fim de ser pago daquelas, pelos concelhos.
- Repetia os registos das leis já mandadas registar pelo corregedor nos concelhos, duplicando, assim, os gastos destes.
- A receita e despesa das câmaras, em vez de ser lançada nos respectivos livros, de acordo com o modelo apresentado na lei de 23 de Julho de 1766, era exarada, apenas, no fim do ano, pelo escrivão do concelho, à vista dos bilhetes, sem que o tesoureiro do concelho assinasse a receita. Ora, o provedor

cobrava executivamente os seus salários, obrigando o tesoureiro a pagar do seu bolso, caso não existisse dinheiro no cofre, o que tornava odiosos os lugares de tesoureiro e procurador do concelho.

- O provedor autorizava despesas ilegítimas e violentas, como no concelho de Moncorvo, onde repartia com o corregedor, o juiz de fora e vereadores, grande parte dos rendimentos do município, a título de propinas, mesmo não havendo sobras, a pretexto das procissões, dos salários das vereações — nas aldeias do termo, 14 diários por cada uma, quando só lhe competiam cinco; na sede do concelho, 4 000 réis, quando a mesma não durava mais que uma hora; e nas ocasiões faustas e infantas da casa real, cinco moedas de ouro para cada um. Tais práticas, além de prejudicarem as obras urgentes e necessárias do concelho, faziam com que este se encontrasse endividado à fábrica da igreja matriz de Moncorvo, em 1 812 800 réis, entidade a quem pediam, de empréstimo, as verbas necessárias para serem pagos. Os provedores eram, assim, «destruidores dos rendimentos dos concelhos», admitindo abusos, e levantando a maior parte dos seus rendimentos para si e seus oficiais.
- Dava esmolos das receitas dos concelhos.
- Não observava as regras prescritas no regimento dos contadores das comarcas, efectuando as arrematações das rendas fora dos prazos determinados, com prejuízo da fazenda real, e deixando ao desamparo os bens do concelho, terças, coimas e órfãos.
- O provedor da comarca só podia tomar contas aos concelhos pelo livro da receita e despesa que lhe era apresentado pelo escrivão da câmara, de acordo, aliás, com o alvará de 17 de Novembro de 1571 e a lei de 23 de Julho de 1766. Por outro lado, determinava a lei de 7 de Novembro de 1750 que os provedores, nas contas que tomassem aos concelhos, cuja receita não ultrapassasse os 50 000 réis, levassem 100 réis; 200 réis na receita dos concelhos compreendida entre 50 000 e 100 000 réis; 400 réis nas receitas entre 100 000 e 400 000 réis; e 600 réis a partir daí. De acordo com esta lei, entendia-se ainda que as contas deviam ser tomadas num só livro, devendo separar-se a terça do montante do concelho.

Ora, os provedores de Moncorvo tinham multiplicado uma «infinidade» de livros, nomeadamente os livros das condenações dos povos e vilas, tomando contas separadas em cada um, recebendo dos concelhos tantos emolumentos

quantas as contas, cobrando salários «injustos» para si, o escrivão, o porteiro, etc., de tal forma que esgotavam financeiramente os concelhos.

Esta abusiva prática, generalizada pelos provedores de Moncorvo no século XVIII, levava a que estes magistrados e seus oficiais de justiça cobrassem de salários quantias muito superiores às receitas exaradas nos livros, chegando a 20 000 e 30 000 réis, segundo o número das vintenas, e a quantidade e diversidade dos livros introduzidos.

- O provedor, das receitas provenientes das achadas — cujo livro se encontrava nas mãos do escrivão da vila, a quem os juízes dos povos, jurados e couteiros apresentavam as denúncias —, absorvia para si e seus oficiais o terço do concelho e o terço coimeiro que pela lei pertencia ao denunciador, em compensação do seu penoso ofício.
- Nos termos de Moncorvo e Freixo de Espada à Cinta, os provedores consentiam que os juízes vinteneiros arrematassem e guardassem todos os rendimentos das suas aldeias, levando-lhes em conta todas as despesas, que queriam vultuosas e injustas, expondo assim o rendimento dos concelhos e terça real à «delapidação e roubo», uma vez que muitos daqueles juízes ficavam com os referidos dinheiros.
- Na provedoria de Moncorvo todas as despesas se aprovavam, nada se glosando. Como exemplo, Sá apresenta o seu provimento de Moncorvo sobre a extinção das propinas injustas que levavam anualmente os corregedores, provedores, juízes de fora, oficiais de câmara, procurador, alferes da bandeira, porteiro, alcaide, etc., sem haver provisão alguma; e no caso de haver provisão, sem respeitarem a condição de haver as «sobras» requeridas por tais provisões e pelo aviso régio de 1 de Setembro de 1790.

O abuso tinha chegado a tanto que, até sem provisão, os referidos ministros levavam, do rendimento da câmara de Moncorvo, 24 000 e 26 000 réis em todas as ocasiões faustas e infaustas da casa real, como constava dos livros respectivos em 1768, 1771, 1774, 1777 e 1781.

- Como as despesas motivadas pelos provedores e seus oficiais com «salários injustos» eram elevadas, acontecia que muitos concelhos não tinham rendimentos disponíveis. Nesses casos, o provedor e seus oficiais eram «embolsados» à custa dos procuradores do concelho, contra quem passavam

«mandado executivo», transgredindo, assim, o alvará de 4 de Maio de 1646, e fazendo oneroso o ofício de procurador, que ninguém queria servir em tais concelhos.

- Outro abuso da provedoria tinha a ver com salários. Sendo esta matéria tão delicada em direito, em que nenhum magistrado ou oficial de justiça podia levar mais do que expressamente estava definido nas ordenações, leis, alvarás, regimentos, provisões e resoluções régias, Sá mandou executar em toda a sua comarca, por provisão de 6 de Julho de 1792, do Tribunal do Desembargo do Paço, a legislação em vigor sobre tal matéria. Ora, no Juízo da Provedoria de Moncorvo, além dos salários cobrados indevidamente aos concelhos, verificava-se que os salários cobrados pelo provedor eram superiores aos que lhe competiam.

Por outro lado, os salários dos oficiais de justiça da comarca, de acordo com o regulamento interino mandado fazer pelo Governo e confirmado por provisão real quanto a Moncorvo, exarava que os homens da vara recebiam 400 réis por dia. Ora, o provedor de Moncorvo autorizava que os seus meirinhos da vara recebessem 600 réis por dia, que era o salário taxado para meirinhos gerais, impondo assim, «além do seu», um outro tributo na comarca.⁽⁶⁾

Será que estes excessos dizem mais respeito aos provedores que aos corregedores ou juizes de fora, quiçá, porque aqueles, detendo funções de natureza económica mais importantes que estes, mais facilmente podiam fazer-se pagar dos rendimentos e impostos a que superintendiam, das câmaras, ou dos bens de instituições e de particulares que geriam?

São várias as provisões que conhecemos, repreendendo ou limitando os exageros dos provedores, quanto a precatórios e mandados, a aposentadorias que só deviam

⁽⁶⁾ José António de Sá, *Regimento dos corregedores das comarcas do Reino* (1795), códice manuscrito do IANTT, Ministério do Reino, maço 325, em publicação; *Abuzos praticados na provedoria de Moncorvo*, IANTT, Ministério do Reino, maço 325; *Memoria dos abuzos praticados na comarca de Moncorvo, e provimentos do corregedor...* (1790), publicada por Fernando de Sousa, *A Memória dos abusos praticados na comarca de Moncorvo de José António de Sá* (1790), in ob. cit., Porto, 1974. António José de Sá, *Dissertação sobre a origem das sociedades civis para servir de preliminar ao tractado dos corregedores das comarcas*, IANTT, Ministério do Reino, maço 325; *Plano de correição que tem seguido o doutor Jozé António de Sá, corregedor na comarca de Moncorvo*, IANTT, Ministério do Reino, maço 326; *Planos do corregedor de Moncorvo e outras informações sobre os abuzos que achou introduzidos naquella comarca, em prejuizo do povo* (1790), IANTT, Ministério do Reino, maço 326; e, ainda no mesmo maço, *Plano de correição. Mappas*, e outras fontes manuscritas, da autoria de José António de Sá.

dar lugar a benefícios em espécie e não em dinheiro, a emolumentos e salários cobrados às partes acima do que estava estabelecido na lei, a rubricas de livros ilegais ou estabelecidas arbitrariamente com o único objectivo de cobrarem dinheiro aos concelhos, etc.. Será por tais razões que os conflitos dos juizes de fora ou dos concelhos com os provedores parecem ser mais frequentes do que com os corregedores?

Importa perguntar: quais as razões que explicam os abusos, excessos e violências exercidos pelos magistrados, oficiais e câmaras em geral, sobre o povo? E por outro lado, saber: porque é que as classes populares não denunciavam, mais frequente e veementemente as arbitrariedades e irregularidades dos mesmos?

No que diz respeito à primeira questão, as razões têm a ver, entre outras, com o carácter hereditário dos officios, com o modo de nomeação dos magistrados e com o montante dos salários auferidos por estes.

A hereditariedade dos officios da justiça e fazenda, assente na prática de «darem homens aos officios e não os officios aos homens», foi anulada pela carta de lei de 23 de Novembro de 1770, na sequência da Lei da Boa Razão. Procurava-se, com tal medida, acabar com o erróneo, abusivo e suposto direito consuetudinário de os officios passarem de pais para filhos, independentemente da competência e idoneidade dos officiais, os quais, a partir de tal diploma, passaram a exercer as suas funções a título precário, dependendo a sua recondução ou continuidade nos cargos, do modo como estes eram exercidos.

Não conhecemos, ainda, quais os efeitos práticos da aplicação desta lei, a nível nacional. Mas sabemos que a sua execução continuou a ser fortemente influenciada pela tradição multissecular da herança dos officios e em numerosos casos não cumprida ou iludida.

Por outro lado, muitos bacharéis e ministros, à força de dinheiro, conseguiam ser nomeados, não por consulta mas por despacho, levando, assim, para tais cargos, «a despesa feita antes de ganhada», o que os levava a actuarem de forma a ressarcirem-se das despesas feitas o mais depressa possível. Investidos nas suas funções, tais magistrados examinavam «as causas crimes já findas», levantando uma qualquer formalidade da lei não cumprida, reabrindo os processos e alimentando, desse modo, contendas eternas que desgraçavam os lavradores.⁽⁷⁾

Por fim, é preciso não esquecer os salários «mesquinhos e insuficientes» que, como observa Borges Carneiro, eram pagos aos magistrados territoriais, de acordo com a lei de 1750, em finais do Antigo Regime, salários que se mantiveram, pelo menos, até 1820.

⁽⁷⁾ Bacelar Chichorro, fonte cit., publicada por Amzalak.

Vejamos, a título de exemplo, o caso dos provedores — sabendo nós que os corregedores se debatiam com idêntica situação —, nas vésperas da revolução liberal. Este magistrado, anualmente, ganhava 106 666 réis, o que somava, no seu mandato trienal, a verba de 319 998 réis. Ora, deste montante, os provedores, em inícios do século XIX, descontavam 28 520 réis dos novos direitos, carta e portaria interna; 31 999 réis de décima; 17 080 réis de emolumentos e selos da carta e portaria; e, finalmente, 31 999 réis de rebate de metade do ordenado em papel, a 20%, o que tudo somava 109 598 réis. Isto é, o salário anual de um provedor não era suficiente para cobrir todos os descontos que lhe eram feitos pelo exercício do seu mandato trienal.⁽⁸⁾

Ou o caso dos escrivães das diferentes entidades da comarca de Moncorvo, onde, até meados do século XVIII, não auferiam qualquer ordenado, propina ou emolumento. Só a partir da resolução de 12 de Junho de 1750 é que os escrivães da comarca passaram a ter direito a propinas, o que ajuda a explicar as extorsões e abusos praticados e a gerar uma cumplicidade tácita entre magistrados e os seus oficiais que de si dependiam.

Porque é que as denúncias das extorsões e violências eram raras?

A resposta a esta questão prende-se com razões de natureza cultural, como bem observou, já em 1781, Guimarães Moreira. As «castas de vexações», as «opressões públicas» que se faziam ao «miserável povo», muito mais pesadas e violentas que todos os tributos que se cobravam — assevera aquele corregedor —, encontravam-se arreigadas de tal forma que, tanto os opressores como os oprimidos as consideravam naturais. Ninguém se preocupava com aquelas, justamente porque se encontravam identificadas com os «nossos costumes».⁽⁹⁾

É certo que os órgãos do governo central, ao longo do século XVIII, através de sucessivas determinações, procuraram conter a rapacidade e a ganância dos magistrados e oficiais territoriais e locais.

E que a Lei da Boa Razão, de 18 de Agosto de 1768, procurou reduzir fortemente o domínio da aplicação dos costumes (como do direito romano e do direito comum), restringindo a sua onipotência àqueles que estivessem ratificados por assentos da

⁽⁸⁾ Manuel Borges Carneiro, *Portugal Regenerado*, Lisboa, 1820; *Parabolas accrescentadas ao Portugal Regenerado*, Lisboa 1820; *Juizo critico sobre a legislação de Portugal ou Parabola VII accrescentada ao Portugal Regenerado*, Lisboa, 1821; *Dialogo sobre o futuro destino de Portugal ou Parabola VIII accrescentada ao Portugal Regenerado*, Lisboa, 1821.

⁽⁹⁾ *Demonstração das principais causas com que se têm arruinado a agricultura, indústria e povoação do Reino de Portugal, e os meios com que me parece se pode restabelecer*, de autor anónimo e datando, provavelmente, de 1796, publicada por José Luís Cardoso, *Memórias económicas inéditas (1780–1808)*, Lisboa, 1987, p. 101.

Casa da Suplicação — o que permitia aos corregedores anular ou suspender, por exemplo, as posturas municipais, quando prejudiciais ao bem público.

Mas em finais de Setecentos, como já demonstrámos quanto à comarca de Moncorvo, os «inveterados costumes», fundamentadores da opressão e da rapina sobre o povo, continuavam praticamente intactos e assim se mantiveram durante boa parte do século XIX, no que diz respeito aos provedores, corregedores e câmaras, até à sua extinção em 1834, apesar de o poder central, o rei e o Governo terem perfeito conhecimento do que se passava, uma vez que todas as fontes de que nos servimos para elaborar este trabalho, são relatórios e memórias enviadas ao Governo, existentes nos arquivos centrais.

Conclusão

«Estes povos distantes da Corte são mais sujeitos ao abuso dos que governam; porque os seus gritos dificilmente chegam ao trono; por isso é mais perigoso um magistrado que abusa das leis para os seus interesses; e muito mais aquele, a quem nem as ordens da suprema imperante podem servir de barreira».

(José António de Sá, *Regimento dos corregedores das comarcas do Reino*, 1795)

Através dos exemplos apresentados e de outros que poderíamos aduzir, é possível chegar a algumas conclusões quanto ao exercício do poder local no Portugal de finais do Antigo Regime.

Em primeiro lugar, importa chamar a atenção para a generalização das prepotências, extorsões e abusos praticados pelas câmaras, quer nos municípios de juízes de fora, quer nos municípios de juízes ordinários. Sá garante até que tais abusos eram maiores nas câmaras com magistrados de vara branca do que nas outras.

Juízes de fora, provedores e corregedores, regra geral, adaptam-se aos costumes, ao funcionamento tradicional, ainda que opressivo, das câmaras e percebem que se não levantarem problemas, também beneficiam com as ilegalidades praticadas.

Em segundo lugar, esta realidade permite-nos compreender melhor o esforço que as aristocracias/oligarquias instaladas na governação municipal desenvolvem para se eternizarem no poder. Sabemos já que a governação das câmaras em finais do Antigo Regime, com excepção dos juízes de fora, se encontrava nas mãos de algumas famílias nobres ou enobrecidas, as quais procuravam ciosamente monopolizar os ofícios municipais, afastando, sempre que possível, os representantes de grupos sociais prestigiados ou em ascensão, como acontece na comarca de Moncorvo com os advogados.

Tal determinação, mais do que por razões de prestígio social, tem a ver sobretudo com razões de natureza económica. Os cargos que esta nobreza de província exercia, embora mal remunerados, além de constituírem fonte de poder, eram rendosos, uma vez que os vereadores e o procurador, com a cumplicidade, mais dos provedores e juiz de fora que dos corregedores, encontravam formas de aumentar consideravelmente propinas e emolumentos, muito significativos se tivermos em atenção os rendimentos das câmaras.

Assim sendo, melhor se pode compreender a situação de endividamento crónico das autarquias, as quais, sem fundos para garantirem as obras e os melhoramentos materiais indispensáveis ao desenvolvimento da economia local e ao bem estar das populações locais, acabam por usar métodos coercivos e abusivos para alargarem as suas receitas.

Finalmente, importa referir que a situação enunciada, a cumplicidade que se presente a nível local entre provedores, corregedores, juizes de fora e oficiais das câmaras é do conhecimento do Estado, muito particularmente do Governo, o qual nunca efectuou um esforço sério para conter ou limitar as prepotências e vexações exercidas pelas autoridades administrativas e judiciais referidas.

No Portugal de finais do Antigo Regime, os abusos praticados pela administração regional/local — magistrados territoriais, magistrados e oficiais concelhios — tinham, assim, como principais consequências:

- forte redução dos rendimentos dos concelhos, absorvidos em «exorbitantes e injustos salários» e emolumentos, o que levava à acumulação de dívidas por parte dos municípios;
- forte redução do imposto régio designado por terça real;
- criação de novos encargos e de novas formas de cobrança, de forma a aumentar as suas receitas exauridas pela administração local;
- impossibilidade de se fazerem as obras públicas necessárias, obrigando ao lançamento de fintas extraordinárias sobre os povos.

Em suma, num tempo em que as câmaras ainda não tinham descoberto as virtualidades da construção civil, tão em moda no nosso tempo, as prepotências, excessos e abusos praticados constituíam, no fundo, o meio de que as mesmas se serviam para aumentarem, como refere Gervásio Pais «o património de quem entra nelas e de quem as syndica». É por isso que se torna fundamental conhecer e aprofundar esta problemática para melhor se compreender a estrutura e funcionamento da sociedade rural no Portugal de finais do Antigo Regime.

Fernando Catroga

Universidade de Coimbra

GEOGRAFIA E POLÍTICA

A querela da divisão provincial na I República e no Estado Novo

I – Provincialismo e Regionalismo

Ponto de chegada de um debate nascido da imposição do modelo político-administrativo, que a revolução liberal procurou enraizar na sociedade portuguesa — Estado uno e indivisível — e, portanto, da querela entre centralismo e descentralismo, ou melhor, entre os defensores da divisão distrital e os adeptos da «ressurreição» da Província, o Estado Novo será o único regime que dará a esta última o estatuto de autarquia; o que, no dizer de um salazarista, crítico da solução, «cortou bruscamen-te»⁽¹⁾ com uma tradição de quase cem anos. Ora, o entendimento desta medida tem de sopesar a história da polémica, interligando-a com o ocorrido em países que mais directamente influenciaram as opções portuguesas: a França e a Espanha. Ter-se-á ainda de relevar as mudanças que se processaram nos paradigmas legitimadores das várias alternativas em tensão. Se, na sua primeira fase, estas foram de base jusnaturalista e histórica, nos últimos anos de Oitocentos elas receberão reactualizações de cariz cientista, particularmente escudadas em ensinamentos extraídos das novas ciências sociais. E, sobretudo devido à crescente credibilidade da geografia humana, também não surpreende que o velho termo «província» tenha começado a ser utilizado como sinónimo de um outro, de sucesso mais recente — «região».

No entanto, é um facto que este percurso sofrerá várias mediações político-ideológicas, devendo destacar-se que, no debate — e por razões que aqui não podem ser desenvolvidas —, as perspectivas conservadoras e tradicionalistas ganharão um crescente peso a partir dos inícios da década de 1920, tendência que virá a ser consagrada pelo Estado Novo. Mas, se esta continuidade tem de ser sublinhada, as novidades introduzidas e as resistências que elas provocaram também não podem ser esquecidas.

⁽¹⁾ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 1855, 13 de Abril de 1938, p. 25.

Geografia e regionalismo em França e em Espanha

Deixando de lado a etimologia da palavra «região» (*regio*), (*regere, fines*) — acto que consistia em traçar as fronteiras em linhas rectas, pelo que a *regio* e as suas *finés* não passavam de vestígios da capacidade que a autoridade tinha para circunscrever uma região⁽²⁾ —, assim como as posições dos que fazem remontar o fenómeno ao Antigo Regime⁽³⁾ («pays» e «province» seriam os seus antecessores), ou as que o tornaram apanágio de ideias de teor descentralista, fixemo-nos na génese da expressão «regionalisme». Para alguns, esta terá sido inauguralmente usada em 1874, pelo poeta provençal Berluç Pérussis, no contexto dos protestos — que vinham dos meados do século — contra o centralismo parisiense.⁽⁴⁾ Todavia, para Littré, a expressão «regionalisme» surgiu em 1875, sob a pena de Joseph de Reinach, jornalista que, no periódico *Débat* (6 de Outubro), empregou a palavra para referenciar algumas das incidências da construção da unidade italiana.⁽⁵⁾ E o seu baptismo foi contemporâneo do aparecimento de termos como «regionalidade». Segundo outros, porém, a palavra «regionalisme» só ganhou curso a partir de 1892,⁽⁶⁾ sendo empregue em acepções diversificadas, embora muitas vezes conexas: «regionalismo sentimental», «regionalismo cultural», «regionalismo administrativo», etc. Todavia, todos estes compostos se inseriam neste pano de fundo comum: a crítica, tanto ao centralismo político, cultural e económico do Estado uno e indivisível, como aos excessos da sua capitalidade, simbolizados pela hegemonia de Paris.

Decisão propulsora da consciência descentralista e regionalista em França foi, sem dúvida, o Programa de Nancy (1865), projecto subscrito por dezanove personalidades de várias proveniências políticas e ideológicas e que pode ser resumido nestes quatro pontos nucleares: «1º fortifier la commune, qui chez nous existe à peine; 2º créer le canton, que n'existe pas; 3º supprimer l'arrondissement, qui ne répond à rien; 4º émanciper le département».⁽⁷⁾ Estas exigências compaginavam-se bem com as dos movimentos que lutavam pela ressurreição de patrimónios linguísticos e de autonomias em perigo de morte, elegendo como adversário o «afrancesamento»

(2) Cf. Pierre Bourdieu, *O Poder simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, p. 114.

(3) Cf. Christian Desflat, «Aux origines du regionalisme, la crise du provincialisme bernais en 1789», Pierre Bidart (coord.), *Regions, nations, états. Compositions et récompositions de l'espace national*, Paris, Publisud, 1991, p. 89 e ss.

(4) Cf. Carlos Gomes, *Regionalismo em Portugal. Subsídios para a sua história*, Lisboa, Casa de Ponte de Lima, 1996, p. 7.

(5) Cf. Jean-Marie Mayer, «Démocratie chrétienne et régionalisme». AA.VV., *Région et régionalisme en France du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Strasbourg, PUF, 1977, p. 445, nota 1.

(6) Cf. Charles Brun, *Le Régionalisme*, Paris, Bloud et Cie. Éditeurs, 1911.

(7) In AA.VV., *Régions et régionalisme en France du siècle XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Strasbourg, PUF, 1977, p. 289.

da França — acentuado depois da Revolução, com o crescimento da macrocefalia de Paris —, protestos que ganharam maior relevância em regiões como a Bretanha e o Midi.

Particularmente, nesta última área, surgiu o movimento *Félibrige*, tendo por figura tutelar Mistral e por principal sede Avinhão. De acordo com os seus estatutos (de 1876), ele propunha-se «grouper et encourager tous ceux qui par leurs oeuvres conservent la langue du pays d’Oc, ainsi que les savants et les artistes qui travaillent et étudient dans l’intérêts de ce pays».⁽⁸⁾ Contudo, o desenvolvimento deste «regionalismo cultural», inspirado pelo «mistralismo», virá a receber interpretações políticas várias, desde as de índole federalista (o eco de Proudhon foi sempre relevante nesta tendência), até às que, debaixo do exemplo catalanista, ganharam uma orientação mais separatista. Foi ainda o terreno que propiciou a formação de activistas que se destacaram nas lutas político-culturais das décadas seguintes, embora com percursos distintos (republicanos, monárquicos). E, entre todos, deve ser destacada a figura de Charles Maurras.⁽⁹⁾

O papel dos intelectuais no despertar do regionalismo é conhecido, num claro paralelismo, aliás, com o trabalho de construção dos vários nacionalismos. Pode mesmo sustentar-se que a sua presença é uma característica comum em todas as suas variantes, como análogo é o seu modo de argumentar: agem como construtores da identidade que pretendem sacralizar, não obstante o fazerem a partir de pressupostos de cariz essencialista, porque qualificados através de designações como estas: «alma»,⁽¹⁰⁾ «carácter», «índole» do povo, ou mesmo da região, numa reprodução de lugares comuns revelador de um herdianismo serôdio. Bem vistas as coisas, eles não se davam conta de que estavam a edificar algo que, simultaneamente, postulavam como pré-existente, pois agiam como uma vanguarda apostada em fazer despertar uma realidade que tinham por adormecida.

Voltando ao caso francês, se a leitura tradicionalista e conservadora foi uma das componentes fortes do movimento regionalista, o centralismo «jacobino» da III República deu-lhe força. É certo que a sobrevivência do ideário federalista (republicano) ajudou a relativizar esse monopólio nas correntes democráticas. Contudo, não se pode esquecer que o próprio Proudhon irá sofrer, nos finais de Oitocentos, interpretações tradicionalistas (Jean Valois, por exemplo) encaixáveis na apologia do regresso

⁽⁸⁾ In Victor Nguyen, «Aperçois sur la conscience d’Oc autour des annés 1900 (vers 1890 – vers 1914)», AA.VV., *Régions et régionalisme en France du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, p. 243.

⁽⁹⁾ Sobre este movimento e, em particular, o «mistralismo», leia-se, *idem, ibidem*, pp. 241-255.

⁽¹⁰⁾ Assim, referindo-se aos vários Congressos Regionais realizados, o primeiro número do *Boletim da Casa das Beiras* (Abril de 1935) escrevia: ali «a alma beiroa vibrou em unísono na mesma aspiração regionalista» (*Boletim da Casa das Beiras*, I ano, n.º 1, Abril, 1935, p. 1).

a uma ordem corporativa pré-revolucionária. E se esta alternativa ao ideário de Revolução vinha de trás, as agitações provocadas pelo *Affaire Dreyfus* irão solidificá-la. Logo, não foi por acaso que a Federação Regionalista Francesa, criada em Paris, em 1900, sob o impulso do citado Charles Brun (originário de Montpellier), «prolongeait en les adaptant mieux à l'opinion dominante les champagnes fédéralistes de Maurras, Amouretti, Maurrins André».⁽¹¹⁾

É conhecido o distanciamento que a nova escola geográfica francesa manifestou em relação a este regionalismo sentimental e nostálgico. E fê-lo em nome da necessidade de se ter de incorporar as heranças memoriais nos efeitos provocados pela modernidade (centralização, desenvolvimento das vias de comunicação, transformações económicas, sociais e demográficas), tendo em vista a correcção das suas consequências negativas. Para esta cautela foi decisiva a obra de Vidal de La Blache e de alguns dos seus discípulos mais importantes (Jean Brunhes, C. Vallaux, Albert Demangeon), para quem o conceito de «região» não podia ser confundida com o de «pays», ou com o de «province» (nome que entrou em uso nos finais da Idade Média), dado que «pays» remetia para uma entidade, cuja caracterização fugia aos ditames da história e do voluntarismo político. Os seus contornos e características só podiam ser definidos pelas ciências e, em particular, pela geografia humana.

De facto, a nova escola de Vidal de La Blache deslocou os termos habituais em que se colocava o debate sobre a descentralização, ao frisar a necessidade de a divisão administrativa do território se subordinar a critérios científicos, isto é, aos conceitos de «região natural» e, depois de 1910, de «região económica», perspectiva que se acentuou depois do seu artigo «Regions françaises», onde formulou um conceito novo — o de *nodalidade* — que tanta influência irá exercer em Amorim Girão.⁽¹²⁾

E se a política centralista da III República parecia ser, na prática, pouco sensível a tais alvites, as necessidades provocadas pela guerra obrigá-la-ão a implantar uma certa regionalização económica, experiência que terá sido positiva e que acabará por ter influências externas, incluindo Portugal. Referimo-nos à criação, em 1914, dos *Comités Consultivos de Acção Económica*, assim como ao *Projet de division de la France en régions économiques* (este, elaborado, em 1917, por Fighiera e Henri Hauser, e aprovado, em 1919, pelo ministro do Comércio, Clémentel, dividiu a França em 17 regiões económicas, que agrupavam 136 Comarcas de Comércio).⁽¹³⁾

(11) Victor Nguyen, *ob. cit.*, p. 249.

(12) Cf. Marie-Vic Ozouf-Marignier e Marie-Clair Robic, «La France au seuil des temps nouveaux. Paul Vidal de La Blache et la régionalisation», *L'Information Géographique*, n.º 59, 1995, pp. 46-56.

(13) Cf. Veja-se o seu mapa em Jean Brunhes e C. Vallaux, *La Géographie de l'histoire.*, Paris, Félix Alcan, 1921, pp. 408-409.

Também em Espanha se encontra a presença de geógrafos na polémica sobre o regionalismo, conquanto num contexto em que as aspirações autonomistas e separatistas — enraizadas em factores linguísticos, étnicos e políticos — são mais fortes do que em França. No registo que agora interessa, pode dizer-se que a querela recebeu um grande impulso por parte da Sociedade de Geografia de Madrid, areópago onde, a partir dos inícios da década de 1880, se iniciou um conjunto de conferências em que a participação de geógrafos (ou de intelectuais que recorriam a teses geográficas) foi significativa. De facto, depois do falhanço das experiências federalistas e cantonalistas, ensaiadas sob a I República, a Restauração (os Bourbons voltaram ao poder) nomeou uma comissão para estudar a reorganização administrativa do território (1879). E foi na sequência deste debate que o geógrafo Lucas Mallado apresentou, em 1881, um projecto de divisão territorial de Espanha, obra que se irá impor como uma referência sobre a matéria.

Os propósitos reformistas não vingaram, tendo-se seguido um período de refluxo. Todavia, o trauma da perda de Cuba (1898) fez com que a literatura regionalista, que Lucas Mallado havia iniciado anos antes, aparecesse cada vez mais relacionada com programas de acção política. Geógrafos e outros intelectuais, que invocavam argumentos geográfico-económicos (Joaquín Costa, Macías Picavea e Leopoldo Pereira), vieram a terreiro, ligando a causa a propósitos regeneracionistas, à luz dos quais a decadência de Espanha só seria superada com a descentralização e a regionalização administrativa.⁽¹⁴⁾

Tais tomadas de posição eram componentes fortes de um movimento mais amplo e que se materializava, quer na afirmação de regionalismos culturais e políticos (Galiza, País Basco, Catalunha) — alguns dos quais de orientação separatista —, quer em medidas preventivas, através das quais o poder central, para melhor se defender, procurava integrar, fazendo pequenas concessões, os descontentamentos. Foi esse o caso, entre outros, dos projectos de reforma regional de Moret (8 de Janeiro de 1884), de Romero Ribledo (sobre governo e administração local, em 25 de Dezembro de 1884), de Silvela-Sánchez de Tora (20 de Julho de 1891), da reforma da administração local (promulgada por Maura em 1903), da lei do regime local de 1907, do projecto de Mancomunidade Catalã (apresentado pelo Governo espanhol, em 31 de Maio de 1912), das Mancomunidades em geral (1915) e do Estatuto da Mancomunidade Catalã (26 de Março de 1914).⁽¹⁵⁾

⁽¹⁴⁾ Cf. Francesa Nadal, «Geògrafs: regeneracionisme i divisió del territori (1879-1899)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n.º 10, 1987, pp. 57-87.

⁽¹⁵⁾ Sobre todos estes projectos e leis, veja-se Amparo Rubiales Torrejon, *La Region: historia e actualidad*, Sevilha, Instituto Garcia Oviedo-Universidad de Sevilla, 1973, pp. 103-168.

Estas últimas decisões não foram estranhas ao crescimento do catalanismo, situação que se agudizou na legislatura de 1918, conduzindo ao projecto de lei sobre a organização autonomista e regional de Romanones (20 de Janeiro de 1919). Assim, não surpreende que, sendo a questão regional uma das causas geradoras de turbulência política, a ditadura de Primo de Rivera a tenha tentado domesticar, mediante a imposição do Estatuto Municipal (1924)⁽¹⁶⁾ — disposição que Marcelo Caetano muito admirará — e, sobretudo, do Estatuto Provincial (1925).⁽¹⁷⁾

De um modo directo ou indirecto, todas estas providências tiveram influência no provincialismo português (crescentemente confundido, a partir dos anos de 1920, com o regionalismo), que as adaptou às suas especificidades próprias. Sem o problema da existência de «nações» históricas no seu seio, sem grandes diversidades linguísticas e étnicas, e sem reivindicações — descontadas as feitas, nos finais de Oitocentos, por alguns activistas açorianos⁽¹⁸⁾ — que ultrapassassem o quadro do descentralismo e da sua forma mais extrema (o federalismo), a questão circunscreveu-se — à excepção da *Janeirinha* (1868) — ao maior ou menor grau da autonomia dos poderes locais, a alguns levantamentos populares contra anexações de Concelhos e Paróquias, ou a quezílias entre populações a propósito das fronteiras que dividiam Freguesias ou Municípios entre si.⁽¹⁹⁾

Os regionalistas portugueses também não ficaram indiferentes aos meios a que os seus congéneres estrangeiros e, em particular, os franceses, recorriam: a formação de várias «sociedades de origem». Estas associações reflectiam o aparecimento de algo a que já alguém chamou um «regionalismo externo», porque sediado nos principais centros de imigração e, sobretudo, em Paris, onde aquele tipo de associações explodiu depois de 1890. A «região» integrou-se, não apenas na vida literária e nas caracterizações etnográficas, mas também nos conceitos de geografia nacional.⁽²⁰⁾ Daí nasceram as célebres «Maisons», bem como outras iniciativas (criação de federações regionalistas e realização de congressos).

⁽¹⁶⁾ Cf. Sabino Alvarez Gendi, «Estudio del estatuto municipal», *Revista Geral de Legislación y Jurisprudencia*, t.º 144, ano LXXII, 1924, p. 687 e ss.

⁽¹⁷⁾ Cf. Amparo Rubiales Torrejon, *ob. cit.*, pp. 161-168.

⁽¹⁸⁾ Carlos Cordeiro, *Nacionalismo, regionalismo e autoritarismo nos Açores durante a I República*, Lisboa, Edições Salamandra, 1999; *Regionalismo e anti-republicanismo: José Maria Raposo de Amaral*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1995; *Regionalismo e identidade açoriana: o debate dos anos 20*, separata do «Congresso do I Centenário da autonomia dos Açores», Ponta Delgada, s. ed., s. d.; AA. VV., *Açorianidade e autonomia: páginas escolhidas*, Ponta Delgada, Signo, 1989.

⁽¹⁹⁾ Toda esta matéria necessita de um estudo de conjuntura que, não só periodize essas reacções, mas também as mapeie, em ordem a ter-se um conhecimento mais preciso de todo o processo.

⁽²⁰⁾ Madeleine Rébérioux, «La capital et le 'réveil des provinces'», *Mouvement Social*, n.º 160, in Maria João Figueiredo Forte, *As Casas regionais em Lisboa. A casa das Beiras. Regionalidade e associativismo*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 1996, p. 13, nota 6 (exemplar mimeografado).

Do municipalismo ao «associativismo de origem» em Portugal

Também em Portugal o regionalismo se irá posicionar como herdeiro das reivindicações descentralistas, fossem estas de cariz municipal ou provincial. O que explica que os seus adeptos tenham recorrido, comumente, a um discurso de ressentimento e frustração, atitudes polarizadas pela «diabolização» do centro, ou da própria «cidade», frequentemente elevada a metáfora do progresso e da civilização, mas para ser julgada como a principal responsável pelos males do «campo», ou melhor, de toda a sociedade. Por isso, e como se afirmou no Congresso Regional das Beiras de 1928, o «bom regionalismo» seria aquele que combatia o «urbanismo, que é um mal, porque representa o triunfo da vida artificial das cidades contra a vida criadora e morigeradora dos campos».⁽²¹⁾ Como contraponto, cantavam-se as virtudes do «lugar», em nome do qual se falava — do campo, da província, da região —, não havendo a percepção de que o faziam, não raro, de uma maneira contraditória, pois, comumente, qualificavam-no como uma espécie de reserva da essencialidade moral da nação, preservação só possível devido ao atraso que, contudo, se queria ultrapassar. De onde resultava a frequente coabitação de sentimentos nostálgicos — as «saudades da terra» — com desejos de progresso; o que concitava ao casamento entre este tipo de activismo e o culto etnográfico e mesmo folclórico do povo.

Em suma: em Portugal também irrompeu um significativo «associativismo de origem», de centração predominantemente lisboeta. E os seus momentos fortes irão coincidir com os de maior fluxo migratório para a capital, provindo os seus principais activistas de núcleos de migrantes, oriundos, sobretudo, do Centro Interior e do Norte do país. Movimento que terá de ser inserido num período longo, já que, se a conjuntura de afirmação foi a década de 1920, a mais relevante foi, contudo, a dos anos de 1940 e 1950. (Por volta de 1990, só Lisboa contava com 216 «Casas Regionais».)⁽²²⁾

Tanto quanto se conhece, uma das primeiras associações do «regionalismo interno» terá sido a Liga Regional Ribatejana, instalada em Santarém. Segundo nos informa Amorim Girão, o Ribatejo foi um precoce palco de reivindicações deste teor, pois, já em 1893, ali se realizou «uma interessante exposição de interesses regionais».⁽²³⁾ Foi igualmente nos finais de Oitocentos e princípios do século xx que

⁽²¹⁾ Álvaro Viana de Lemos, «Educação e regionalismo», *III Congresso Regional das Beiras (Congresso de Aveiro. Relatório, teses, votos)*, Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1928, p. 62.

⁽²²⁾ Cf. Maria João Figueiredo Forte, *ob. cit.*, pp. 50, 58.

⁽²³⁾ A. Amorim Girão, *Esbôço duma carta regional de Portugal*, 2.^a ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933, p. 105.

emergiu o associativismo que deu corpo ao «regionalismo externo», esmagadoramente sediado em Lisboa, de onde irradiou para outras zonas de emigração (Brasil, Colónias, Estados Unidos). O seu arranque foi animado por um recrutamento de associados de base municipal, ou ainda mais localista. Rapidamente, porém, ganhou dimensão provincial, pelo que será precipitado afirmar que ele nasceu «da divisão administrativa do século XIX».⁽²⁴⁾ É que, de facto, as casas mais activas surgiram, precisamente, contra uma das suas maiores consequências: o centralismo.

Sabe-se que, em 1905, naturais de Trás-os-Montes fundaram, na capital, o Clube Transmontano com finalidades recreativas e mutualistas. De acordo com os seus estatutos, o novo grémio propunha-se pôr em prática «nas suas mútuas relações este preceito que é a sua divisa: *Um por todos e todos por um*»⁽²⁵⁾; e, por volta de 1912-1913, ele estaria envolvido em «actividades disfarçadamente políticas».⁽²⁶⁾ Por sua vez, em 1907, indivíduos oriundos de Tábua criaram o Centro Republicano Tabuense, posteriormente designado Liga Regional Tabuense.⁽²⁷⁾ Com características um pouco diferentes, mas não inteiramente estranhas a estes movimentos, nasceu, em 1906, a Sociedade de Propaganda de Portugal, instituição que virá a lançar as primeiras «Casas de Portugal» no estrangeiro e a organizar congressos de âmbito nacional e regional.⁽²⁸⁾ Também é certo que, em 5 de Outubro de 1911, se reuniu um grupo de dez componentes da associação Amigos de Vouzela, para, com outros naturais da região, criarem o Grémio Lafonense, associação que virá a ser considerada o «primeiro organismo regional, com as características que pertencem ao significado do termo».⁽²⁹⁾ Sabe-se ainda que, em 1917, foi instalado, em Lisboa, o Grémio Recreativo Gouveense e do seu concelho, que teve forte actividade nos seus primeiros anos de existência.⁽³⁰⁾ Por sua vez, em 1916, dissidentes do Grémio Lafonense fundaram o Grémio Beira Vouga, o qual, em 1 de Maio de 1916, cedeu o lugar ao Grémio Beirão,

⁽²⁴⁾ Maria João Figueiredo Forte, «A província na capital. A Casa das Beiras em Lisboa», Salwa El-Schawan Castelo-Branco (org.), *Vozes do povo. A folclorização em Portugal*, Lisboa, Celta, 2003, p. 512.

⁽²⁵⁾ In Ferreira Deusdado, *As Casas regionais e a organização corporativa*, Lisboa, s. ed., 1941, p. 8. Em 1906, este grémio resumiu a sua acção em *Club Transmontano. Relatório e Contas da direcção e do conselho fiscal no exercício de 1906*, Lisboa, Typ. Corrêa & Rapozo, 1906.

⁽²⁶⁾ J. Rodrigues Lourenço, «Elementos para a história do regionalismo beirão», *Boletim da Casa das Beiras*, IX ano, 3.ª série – 2, Abril a Junho, 1943, p. 31.

⁽²⁷⁾ Cf. António Lourenço, *História do regionalismo pampilhosense*, Lisboa, Edições da Casa do Concelho de Pampilhosa da Serra, 1991, p. 33.

⁽²⁸⁾ Cf. Luís Reis Torgal, «Caminhos de cultura portuguesa do 'fim do século'», AA.VV., *Los Ibéricos y el mar*, t.º II, Madrid, Sociedade Estatal de Lisboa, 1998, p. 132.

⁽²⁹⁾ BCB, «Elementos para a história do regionalismo beirão», *Boletim da Casa das Beiras*, IX ano, III série, n.º 2, 1943, pp. 31-32.

⁽³⁰⁾ Cf. *O Hermínio*, n.º 1228, 14-V-1917, p.2 (devo esta informação à minha amiga Doutora Lúcia Moura, a quem agradeço).

evolução que denota um claro alargamento do âmbito provincial deste associativismo (distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda e Viseu). E, no contexto do Estado Novo (finais de 1933), aquele passará a intitular-se, por razões que serão assinaladas no lugar próprio, Casa das Beiras.⁽³¹⁾

Outros Grémios (como o Alentejano) seguiram caminhos síntonos com o dos beirões. Em 30 de Outubro de 1912, duas dezenas e meia de indivíduos, com opções políticas diversas (monárquicos, republicanos e até o libertário Emílio Costa),⁽³²⁾ fundaram a Liga Alentejana. Era seu objectivo animar uma cooperativa, escolas, um jornal, organizar excursões ao Alentejo e promover a província. Como nos demais casos, também declararam a iniciativa apartidária, isto é, «completamente estranha a quaisquer agrupamentos ou doutrinas políticas, sociais e religiosas» (art. 19º).⁽³³⁾

A Liga rapidamente se extinguiu, mas alguns dos seus membros continuaram a defender o seu ideário, através do jornal *Terra Nossa* (editado, em Estremoz, entre 1 de Janeiro de 1914 e 31 de Dezembro de 1916).⁽³⁴⁾ E terá como sucessor directo o Grémio Alentejano (constituído a 16 de Outubro de 1923), pólo propulsor — tal como os das outras províncias com movimentos regionalistas activos (Beiras, Algarve, Trás-os-Montes) — de múltiplas iniciativas, com principal destaque para a realização de Congressos Regionais.

Este «regionalismo externo» — que a década de 1930 acentuará — medrou na sequência do desfasamento que o crescimento urbano — sobretudo o da capital — e o das assimetrias económico-sociais estava a criar em relação à «província». Por isso, a sua face sociabilitária apoiava-se em solidariedades familiares e patricias. É que, a par do desempenho de funções lúdicas e etnográficas, os Grémios ou Casas também foram veículos de integração, empregabilidade e defesa de interesses regionais, bem como instâncias que procuravam fomentar práticas passíveis de garantir a preservação de identidades regionais em perigo de aculturação, mesmo quando estavam, efectivamente, a construí-las.

De qualquer modo, a sua «exterioridade» em relação ao (mitificado) lugar de origem arrastava consigo, como uma sombra, os efeitos que ela mesma procurava combater, porque o discurso deste activismo era um modo outro de confirmar a predominância do centro em relação às periferias. Dir-se-ia que o êxodo para a cida-

⁽³¹⁾ Cf. Rui Manuel Amaro dos Santos, *O Regionalismo beirão no Diário de Coimbra (1930-1950)* Coimbra, Faculdade de Letras, 1999/2000, pp. 4-6 (exemplar mimeografado).

⁽³²⁾ Cf. António Ventura, «Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República», Ernesto Castro Leal (dir.), *O Federalismo europeu. História, política, utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, p. 109.

⁽³³⁾ In António Ventura, *ob. cit.*, p. 110.

⁽³⁴⁾ Cf. *Idem, ibidem*, p. 111.

de permitia uma espécie de aceleração da história. Com a mudança tópica, a «terra» passou a ser olhada a partir do estádio civilizacional que a cidade oferecia, *lugar* de onde se tornaria mais gritante o seu atraso. Ao mesmo tempo, o sucesso (político, financeiro, social) de alguns dos seus activistas dava aos Grémios uma capacidade acrescida para funcionarem como núcleos de pressão, tendo em vista a defesa dos valores regionais. Mas o contrário era igualmente verdadeiro: a causa também permitia que alguns dos seus líderes ganhassem estatuto nacional, consolidando poderes e influências,⁽³⁵⁾ o que fazia aumentar a sua capacidade contratual no recíproco jogo de influências entre a «cidade» e as «serras».

Os Congressos Provinciais e Regionais

Como ocorreu em França, também entre nós os Congressos foram os palcos privilegiados pelo proselitismo regionalista. Mas será importante sublinhar que estes areópagos apareceram como sucessores dos Congressos Municipalistas, os primeiros dos quais ocorreram em 1909 e 1910, na conjuntura do centenário do nascimento de Alexandre Herculano e, não por acaso, nas vésperas da queda da Monarquia. Compreende-se. Nesta época, o ideal republicano ainda era sinónimo de descentralização. Todavia, sob a I República, o fraco cumprimento de promessas mil vezes reiteradas desde José Félix Henriques Nogueira deu uma nova actualidade à causa, num contexto em que o municipalismo, o provincialismo e o regionalismo se iam transformando em reivindicações quase coincidentes. E estas eram perfilhadas por uma frente de descontentes com o modelo de Estado centralista, à qual, a par do republicanos mais fiéis aos compromissos anteriores, se foram juntando, sobretudo após 1914, sectores conservadores e tradicionalistas, coexistência facilitada pela índole apartidária que se pretendia dar às reclamações. Pelo que, neste terreno, se assistiu a algo parecido com o que, entretanto, se dava no seio dos chamados «homens de letras» críticos da política republicana e, em particular, do Partido Democrático, que a dominava (exemplo deste frentismo: a revista *Homens Livres*, que congregava figuras como António Sérgio, mas também alguns integralistas).

Será interessante notar que, quando o problema da divisão administrativa ganhou novo alento, é ainda a Congressos Municipalistas (como o do Alentejo, em 1915 e, principalmente, o Congresso Nacional Municipalista de 1922) que os descentralistas recorreram para fazer ouvir as suas vozes junto do poder central. Porém, em simultâneo com as questões ligadas à esfera municipal propriamente

⁽³⁵⁾ A. Amorim Girão, «Reflexões sobre a divisão provincial», *Boletim da Casa das Beiras*, II ano, n.º 9 e 10, Junho, 1936, p. 6.

dita, muitas das intervenções reavivavam a defesa da divisão provincial, causa cada vez mais confundida com a do regionalismo. Prova deste itinerário foi a designação escolhida para as reuniões futuras: o adjectivo «municipal» foi secundarizado, para dar lugar aos chamados «Congressos Municipais Provinciais» (1923) e, sobretudo, aos múltiplos «Congressos Regionais».

Ainda que de um modo fraco e episódico, o regionalismo do Continente teve uma expressão directamente política logo no início da República. Em 1912, pelo menos no Algarve, surgiu uma candidatura que, explicitamente, o reivindicava — a de João Camoesas —, ousadia que chegou a apresentar-se como o embrião de um Partido Regional Republicano. Outras manifestações, com análogas pretensões políticas, se encontram nos Açores e, na década de 1920, em algumas candidaturas (para o poder local, ou central) de cariz regional. Não iremos fazer aqui a sua história. Contudo, será útil precisar algumas das características comuns às suas diversidades, a saber: quase todas se definiam contra os partidos e, em particular, contra o Partido Democrático; todas prometiam regenerar a política e a sociedade; todas, ou quase todas, eram lideradas por «notáveis» que reivindicavam uma origem não lisboeta; e se muitas delas ainda não punham em causa a forma republicana, todas criticavam a maneira como ela estava a ser praticada; e algumas iam mais longe, pois sonhavam com a restauração da Monarquia Constitucional, ou, o que foi mais frequente nos anos de 1920, diziam-se indiferentes à questão do regime, apontando, porém, para soluções de orientação nacionalista, corporativa e autoritária.

Convém lembrar que, antes de mais, o regionalismo se apresentava como um «regionalismo cultural» e com um propósito — tal como os seus congéneres franceses e, sobretudo, espanhóis — de superar a crise em que a sociedade vivia. Por outro lado, as suas formas sociabilitárias também constituíam resposta ao aumento do impacte da revolução urbana e do crescimento das desigualdades regionais (económicas, políticas e culturais). É assim lógico que o jornal *A Capital* tenha lançado (Janeiro de 1912) um inquérito sobre «o que a província pensa e o que a província precisa»,⁽³⁶⁾ e que, no ano seguinte, *O Século* — na sequência do impacte provocado pelo congresso dos regionalistas franceses (Toulouse) — tenha iniciado uma campanha em prol da concretização, também entre nós, de «Congressos Regionais». Não por acaso, a sugestão conquistou imediatamente numerosos apoios, embora as vicissitudes das lutas políticas e sociais, bem como a deflagração da guerra, tenham acabado por bloquear a iniciativa. Exceptuando o Congresso Regional Provincial do Algarve (1915) e o Congresso Municipal Alentejano (do mesmo ano), será necessário

⁽³⁶⁾ Cf. António Ventura, *ob. cit.*, pp. 108-109.

esperar pelos inícios da década de 1920 para se assistir a um novo assomo de militância descentralista, materializado no Congresso Nacional Municipalista (1922) e, depois, nos vários Congressos Regionais realizados nos anos seguintes.

Sinal dos tempos, a defesa da Província — e a secundarização do Distrito — ganhou particular relevância no Congresso Nacional Municipalista de 1922, reunião onde, de uma maneira nem sempre taxativa, o municipalismo aparece integrado no enaltecimento das «regiões». E a promessa de que, finalmente, iria ser aprovado um novo Código Administrativo (em Março e Junho foi nomeada uma nova comissão para o efeito) animou os prosélitos do descentralismo. Voltava-se a realçar a necessidade de se instituir a Província como autarquia, secundarizando ou extinguindo o Distrito, num momento em que, a par de expressões como «municipalismo» e «municipalista», outras ganhavam voga: «região», «regionalismo» e «regionalista».

Simultaneamente — herança das promessas descentralistas —, o regionalismo assumiu características típicas dos movimentos que, enfatizando a decadência, acentuavam a urgência de se regenerar o país, agudizada pelo impacte da I Guerra e pela consequente crise dos valores demoliberais. Para além de alguma imprensa de circulação nacional — *A Capital*, *O Século*, e, sobretudo, o *Diário de Notícias* (jornal que, em Fevereiro de 1923, criou uma «Secção Regionalista», e que pretendeu lançar «uma iniciativa de largo alcance» tendente a fomentar «o ressurgimento de Portugal pela acção dos Municípios, visando a reconstrução económica do país» e o impulsionamento da «ideia dum movimento regionalista»⁽³⁷⁾ —, saíram vários órgãos de vocação provincial a propagandear-lo. Deve destacar-se, entre outras, *Terra Nossa* (Estremoz, 1914-16), *Alma Nova* (Algarve), *O Sol* (Beja, 1921), *Acção Regionalista* (Castelo Branco, 1924-1930), *Boletim da Casa das Beiras* (1935-1942), *Diário de Coimbra*, *Acção Regional* (Arganil, Góis e Pampilhosa da Serra). E a década de 1920 — com prolongamentos na seguinte — foi, de facto, a época áurea dos Congressos Regionais, devendo destacar-se: o de Trás-os-Montes (1920), de Estremadura (1923), do Ribatejo (1923), do Minho (1933), do Alentejo (1933), da Beira (entre 1921 e 1940, efectuaram-se sete: Viseu, 1921 e 1940; Coimbra, 1922 e 1936; Aveiro, 1928; Castelo Branco, 1929⁽³⁸⁾; Figueira da Foz, 1932). E a este activismo deverá juntar-se o Congresso Nacional Municipalista (1922) e, em 1923, os Congressos Municipalistas Provinciais (na Estremadura, Beira Baixa, Alentejo, Douro e Beira Alta, Trás-os-Montes).

⁽³⁷⁾ *Diário de Notícias*, ano IX, n.º 20497, 9 de Fevereiro de 1923, p. 4.

⁽³⁸⁾ Cf. José António Santos, «A Província e o distrito no processo histórico português», *I Encontro das Beiras sobre regionalização*, Coimbra, Edição da Comissão de Coordenação da Região Centro, 1981, pp. 121, 127.

No campo dos fundamentos teóricos das propostas, em muitas daquelas assembleias surgiram oradores a repetirem as teses que elegiam a *natureza* e a *história* como factores condicionantes da formação da *identidade provincial* (na justificação do autonomismo das Ilhas fazia-se algo de parecido). E, por extensão de significado, também para a definição do conceito de região se afirmou (tal como para a Freguesia, o Concelho e, logicamente, para a própria Nação) a existência de uma «alma», embora com esta especificação: o «espírito do povo» e a «alma nacional» seriam meras abstrações se não estivessem alicerçados numa psicologia colectiva, uma mas plural, cuja concretude resultava da relação íntima, quase essencial, dos povos com o meio em que nasceram e com a história local que herdaram. Como escrevia, em 1934, um teórico do regionalismo, as influências contínuas e recíprocas entre os indivíduos de qualquer região geram «um conjunto de sentimentos, de ideias e de tendências, constituintes do que se pode chamar espírito regionalista, e que dá a cada sociedade ou grupo uma unidade psíquica, uma alma»⁽³⁹⁾; ou, por palavras de Amorim Girão, a Província manteve a sua afirmação «como qualquer coisa solidamente inscrita no território e na alma nacional».⁽⁴⁰⁾ Por isso, ela seria a circunscrição com mais capacidade identitária, logo a seguir à Nação.

Dir-se-ia que, numa sociedade temerosa das consequências sociais provocadas pela industrialização (massificação urbana, agudização dos conflitos sociais), o discurso regionalista e provincial se adaptava bem à idealização ruralista que animava muitas destas propostas, como se o regresso ao campo, à «terra», isto é, à «província», pudesse funcionar como um antídoto para o mal a que os mais conservadores chamavam a crise da civilização moderna, espectacularmente patenteada na I Guerra e na revolução russa.

Sublinhe-se que esta leitura não é meramente retrospectiva, pois ela também se encontra nas que, na época, autojustificavam o lugar da centralidade, pondo em acção juízos em que se detecta a presença de um outro tipo de provincianismo, menos assumido, porque elevado a critério supremo de julgamento: o da capitalidade. Foi o caso do *Diário de Notícias*, quando, em 1923, e no âmbito da iniciativa «O ressurgimento de Portugal pela acção dos Municípios», comentava o surto regionalista nestes termos: «só o regionalismo, inteligente e patrioticamente compreendido», poderia dar ao movimento colectivo de ressurgência nacional «a

⁽³⁹⁾ Domingo Ferreira Deusdado, *Regionalismo e patriotismo*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1934, p. 10. (Os itálicos são nossos). A defesa de um regionalismo militante contra o centralismo encontra-se em Manuel Pires Bento, «Republicanismo (A minha interpretação)», *IV Congresso e Exposição Regional do Douro*, Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1931, pp. 270-271.

⁽⁴⁰⁾ A. Amorim Girão, *Esbôço de uma carta regional de Portugal*, 2.^a ed., p. 20.

exacta direcção e a indispensável intensidade, garantindo-lhe, simultaneamente, todas as probabilidades dum êxito próximo. Só a acção regionalista pode levantar o País e só nela a Pátria coloca, neste momento, todas as suas esperanças».⁽⁴¹⁾ À luz deste diagnóstico, explica-se que estes apelos regeneradores assentassem numa exaltação mítica das virtudes essencialistas do povo habitante da província.

Esta era contudo uma espécie de reserva natural de valores que a civilização urbana ainda não tinha conseguido corromper. Com isto, confirmava-se, mais uma vez, um dos traços fortes de todos os projectos descentralistas e regionalistas, a saber: o juízo decadentista que se fazia acerca do presente. Esta apreciação surgia, comumente, acompanhada pelo enaltecimento de certos momentos do passado, presumidos como aqueles em que a história mais se aproximou do modelo que se pretendia reactualizar, e pela promessa de que a extinção do centralismo, causa de todos os males, traria a definitiva regeneração da Pátria decaída. (Em Espanha, as coisas passavam-se de um modo muito parecido).

Se esta retórica constituía um património transversal a todas as correntes que, sob a I República, criticavam o modelo de Estado uno e indivisível, as diferenças encontravam-se, porém, no modo como se recorria aos argumentos históricos, geográficos e etnológicos, para justificar a alternativa. E, como se tem dito, a velha linha republicano-federalista e provincial foi perdendo peso, ferida pela prática dos republicanos de poder e, em última análise, pela crise dos valores demoliberais, situação que se repercutia — em modalidades diferentes, é certo — por toda a Europa. Tendência que, devido ao seu pendor autoritarista, irá igualmente depreciar o princípio segundo o qual a regionalização implicaria, inevitavelmente, a descentralização do Estado e a sua democratização.

Neste contexto, tanto o prefácio que Sebastião de Magalhães Lima escreveu para a edição das actas do Congresso Nacional Municipalista de 1922, como algumas das intervenções aí feitas, de teor federalista, soam mais a um canto de cisne do que ao sentir de boa parte dos congressistas. De facto, um dos seus principais organizadores — o republicano e mação José Carlos Alberto da Costa Gomes — voltou a pôr em destaque a necessidade de a República cumprir, finalmente, as suas promessas federalistas. Para isso, ter-se-ia de proceder a uma divisão territorial que, de acordo com os saberes fornecidos pela geografia e pelo incremento da cartografia, soubesse respeitar as exigências de ordem étnica, orográfica, hidrográfica e climatológica; o que, à luz deste critério, debuxaria o Continente em 4 «regiões»: o Norte (até ao vale do Vouga); a região compreendida entre o Vale do Vouga e o Tejo; a região entre o

⁽⁴¹⁾ *Diário de Notícias*, n.º cit., p. 4.

Tejo e o Guadiana; o Algarve. Combinando esta divisão, inspirada em Barros Gomes, com as lições da história, o poder republicano devia restaurar, não as 8 Províncias tradicionais, mas 9, a saber: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve. No entanto, e em consonância com a falhada reforma de 1914, estas circunscrições deveriam coexistir com a divisão distrital, embora esta passasse a ter «funções muito restritas».⁽⁴²⁾ Como se verá, o Estado Novo recuperará esta solução de compromisso.

Como complemento a esta proposta, foi ainda apresentado o projecto de uma «constituição municipalista», documento que, através do seu título III («Congressos Municipais»), dividia o Continente e as Ilhas em 11 Províncias administrativas (Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira e Cabo Verde), autarquias que teriam como órgão supremo os respectivos Congressos Provinciais.⁽⁴³⁾

Por sua vez, no Congresso Municipalista Provincial da Estremadura — ocorrido em 17 de Março de 1923 —, defendeu-se algo de parecido: o Continente, bem como os Açores e a Madeira, seriam divididos em Províncias, Distritos, Concelhos e Freguesias. Silenciando-se o estatuto do Distrito, cada Província consubstanciaria a federação dos respectivos Municípios; cada Município uma federação das respectivas Freguesias; e cada Província seria administrada por um Congresso Provincial, composto por procuradores eleitos pelas respectivas Câmaras federadas e saídos de entre os seus vereadores.⁽⁴⁴⁾ Com pequenas alterações, o mesmo será sustentado por outros oradores em outros aerópagos.⁽⁴⁵⁾

Todavia, a campanha continuava a não sensibilizar os poderes centrais e as suas reivindicações já não obtinham um consenso total. É que, se alguns se mantinham fiéis à extinção dos Distritos, outros temiam as consequências políticas e sociais da sua abolição depois de quase cem anos de existência. Como avisava, cautelosamente, um orador, «a divisão provincial irá levantar grandes dificuldade», pelo que a prudência aconselhava a «transigir um pouco com os Distritos»,⁽⁴⁶⁾ pelo menos durante um período de transição. Outros, porém, iam mais longe e mostravam-se acomodados à realidade quase secular, criada a partir de 1835, concluindo que as

⁽⁴²⁾ João Carlos Alberto da Costa Gomes, «Reforma do código administrativo», in Eloy do Amaral, *Congresso nacional municipalista de 1922. Preliminares teses, actas das sessões*, Lisboa, Oficina Gráfica d'O Rebate», 1923, p. 105.

⁽⁴³⁾ *Idem, ibidem*, p. 265.

⁽⁴⁴⁾ Cf. *Idem, ibidem.*, p. 358.

⁽⁴⁵⁾ Por exemplo, no Congresso Provincial do Alentejo (5-6 de Maio de 1923) Cf. Eloy do Amaral (dir.), *ob. cit.*, pp. 383-384.

⁽⁴⁶⁾ *Idem, ibidem*, p. 360.

circunscrições distritais eram «as que melhor se coadunam com a orientação descentralizadora que anima e impulsiona a vida regional»,⁽⁴⁷⁾ procurando, assim, compaginar o Distrito com o ideal regionalista.

Não deixa de ser curioso notar que o único Distrito criado, no Continente, após 1835 — o de Setúbal em 1926 —, tenha merecido, no preâmbulo do Decreto-Lei que o instituiu, uma justificação estribada em argumentos análogos aos que eram usados para defender as especificidades das regiões e das Províncias. Com efeito, a decisão impôs-se, porque se havia concluído que «a vasta, fertilíssima e populosa região do sul do Tejo, denominada Transtagana, ainda subordinada ao Distrito de Lisboa, constitui pelas *afinidades étnicas* dos seus habitantes, pelos seus interesses comuns, pelas relações adquiridas, um conjunto homogéneo, que uma mais estreita ligação administrativa tornaria completo».⁽⁴⁸⁾

Como se vê, chegou-se ao fim da República com um debate de quase um século, aivado, sobretudo, pelos defensores da descentralização, cada vez mais impotentes na sua luta pela modificação de uma estrutura político-administrativa que, no essencial, se mantinha inalterável. Contudo, neste contexto, a denúncia deste estado de coisas, por mais apartidária e apolítica que se declarasse, funcionava como arma de arremesso contra o poder republicano estabelecido, ajudando a acentuar a sua crise interna, tanto mais que ideias aparentemente análogas — exemplo: o recurso ao argumento étnico — eram propugnadas pelos monárquicos mais tradicionalistas. É assim lógico que a representação, enviada pela comissão executiva do Congresso Nacional Municipalista (20 de Dezembro de 1922) ao Parlamento, ao Presidente do Ministério, às Juntas Gerais de Distrito e a todas as Câmaras Municipais, colocasse a República perante este dilema: «ou descentralização e autonomia administrativa, ou o suicídio do regime».⁽⁴⁹⁾

Regionalismo, conservadorismo e patriotismo

186

Estas palavras soam a premonição, embora outros factores tivessem contribuído para a vitória da frente que, em 28 de Maio de 1926, derrubou o regime instaurado em 1910. Não se deve menosprezar, porém, a importância da pressão regionalista nesta federação de insatisfações, tanto mais que ela foi alimentada pelo afastamen-

⁽⁴⁷⁾ *Idem, ibidem*, p. 394.

⁽⁴⁸⁾ In Carlos Botelho Moniz, *Distrito ou província? Notas à margem do art.º 124º da nova Constituição Política da República Portuguesa, Conferência pronunciada no salão nobre dos paços do concelho de Setúbal, em 9 de Maio de 1933, a convite das juntas de freguesia desta cidade*, s. ed., s. l., p. 16. Os itálicos são nossos.

⁽⁴⁹⁾ Eloy do Amaral (dir.), *ob. cit.*, p. 328.

to que muitas elites regionais manifestavam em relação ao regime, ao mesmo tempo que o programa descentralista de Oitocentos ia sendo contaminado por ideias e valores que reflectiam o reforço das tendências autoritárias, em curso em muitos países da Europa. Com efeito, esta é a conclusão a que se chega, desde que se releve o conteúdo de muitos textos regionalistas da década de 1920 (e, logicamente, de 1930 e 1940) e se sopesa a atenção que agrupamentos como a Cruzada Nun'Álvares, o Integralismo Lusitano e o Centro Católico Português⁽⁵⁰⁾ devotaram à causa regional.

De facto, quanto à orientação dominante nos Congressos dos inícios de 1920, se algumas intervenções ainda perfilhavam o princípio de João Camoesas, segundo o qual «o regionalismo é uma fórmula total da democracia»,⁽⁵¹⁾ outras, porém, procuravam despartidarizá-lo e despolitizá-lo, posição que caminhava a par com o reforço da influência de teses tradicionalistas a que o Integralismo Lusitano deu uma nova sistematização. Mais especificamente, a velha equação — descentralismo igual a democracia e a República — foi perdendo terreno a favor dos ideais anti-liberais e anti-democráticos, em crescendo, na Europa, desde o fim da guerra. Ganha assim sentido que, na década de 1920 e, por maior razão, no decurso da seguinte, o tradicionalismo, o nacionalismo e o regionalismo fossem apresentados, por alguns activistas, como «preciosas fontes de energia e valores, elementos de coesão, a manter os povos livres de infiltrações estranhas, e, neles, aquelas influências que, longe de diminuir, antes as revigora pelo culto da Tradição e pelo sentido da solidariedade». ⁽⁵²⁾ Tese que um outro militante exprimia desta maneira, no III Congresso Regional das Beiras (1928): como os seus adversários eram o centralismo, o imperialismo e o cosmopolitismo, o verdadeiro regionalista tinha o dever de «estar sempre pronto a sacrificar os interesses particulares aos da Província e os desta aos interesses fundamentais da Nação». Por isso, ao invés do que acontecia em Espanha, ou mesmo em França, ele nunca iria pôr em causa «a unidade nacional», porque, «assim como o amor ao nosso lar fortalece a afeição à nossa terra e à nossa região, assim também esta fortalece o amor à nossa Pátria». ⁽⁵³⁾ Como o nacionalismo e o regionalismo seriam expressões equivalentes, a própria fundação, na capital, de Grémios ou Casas Regionais era vista como «uma demonstração evidente do carácter nacionalista português». E basta ter presente as declarações de fé que, nos vários Congressos

⁽⁵⁰⁾ Cf. Ernesto Castro Leal (dir.), *ob. cit.*, p. 120.

⁽⁵¹⁾ João Camoesas, «Conversando...», *A Cidade*, n.º 43, 21-I-1914, p. 1, in António Ventura, *ob. cit.*, p. 108.

⁽⁵²⁾ José Garcia Nunes Mexia, «A nova acção regionalista», *Boletim da Casa do Alentejo*, n.º 112, Agosto, 1942, p. 2, in António Ventura, *ob. cit.*, p. 117.

⁽⁵³⁾ José Andrade Saraiva, «Importância e razão de ser do regionalismo na época actual», *III Congresso Regional das Beiras (Congresso de Aveiro). Relatório, teses, votos*, cf. p. 48.

Regionais, foram feitas acerca da raiz concelhia e provincial do patriotismo e do nacionalismo, para se surpreender o fim da velha geminação, de raiz democrática, entre o descentralismo e o ideal de *self-government*, e se perceber por que é que o regionalismo, ou melhor, a solução provincial, apareceu ligado, já na década de 1920, à defesa de formas corporativas e autoritárias de organização do Estado.

Em termos militantes, é também indiscutível que se estava na presença de um movimento activo. Comprova-o o dinamismo dos seus Grémios e Casas, a realização de vários Congressos, a sua imprensa, as suas petições junto dos poderes centrais a favor dos interesses das regiões que representavam. Revela-o, igualmente, o seu caderno reivindicativo geral, em que, para que se acabar com a confusão legislativa que reinava no campo administrativo, se solicitava a elaboração de um novo Código Administrativo que fosse a alavanca de uma profunda descentralização, no seio do qual a Província — com ou sem o Distrito — seria uma circunscrição autárquica fundamental.

É certo que, quanto a esta última exigência, muitos confundiam a instauração da Província com o cumprimento do ideal regionalista, não obstante outros — particularmente os mais influenciados pelos tradicionalistas — encarassem o regresso daquela divisão como uma restauração (fosse em número de 6 — como mandaria a mais antiga tradição —, ou de 8, como ensinavam as versões mais recentes). Seja como for, não existiam grandes discrepâncias ao nível dos fundamentos: invocava-se a *natureza* e a *história*, ou ambas, para se legitimar a sua auto-suficiência, paradigma que ia recebendo justificações cada vez mais acreditadas como sendo científicas. Neste modo de argumentar, a *natureza* surgia — no seguimento de teorizações que vinham desde Montesquieu, Rousseau e Kant — equacionada como uma mesologia, agora transmutada em condicionantes geográficas, étnicas e antropológicas; e a *história* aparecia traduzida, não só como historiografia, mas, sobretudo, como etnologia, etnografia e antropologia. Sintoma indiscutível de que só as ciências sociais — e, particularmente, a geografia — poderiam desconstruir o artificialismo e o geometrismo, de inspiração jacobina, que haviam desenhado a divisão administrativa do território, bem como respeitar realidades que o voluntarismo político liberal e o centralismo haviam enterrado.

Mas, numa conjuntura em que continuava a ser forte o imperativo modernizador, ainda haveria lugar para os que defendiam, pura e simplesmente, a restauração provincial? Questão tanto mais crucial quanto não existia uma ideia clara acerca deste dilema: devia ser a Província a subsumir o conceito de região ou, ao contrário, seria este — definido pelas ciências sociais — a reactualizar, ou mesmo a ultrapassar, a velha ideia de Província?

É um facto que, nos finais dos anos de 1920, a defesa do descentralismo tendia a confundir-se com apologias de teor nacionalista e regionalista. E esta corrente, con-

quanto aceitasse que o movimento não tinha uma autonomia doutrinal própria, há muito que estava empenhada em demonstrar, contra a tradição demoliberal, que o regionalismo era, como explicitamente se confessava em 1931, o «símbolo ainda mal definido de uma orientação política [que] há-de acabar por impor-se a todas as concepções teóricas e abstractas que estão a encerrar um ciclo da evolução administrativa».⁽⁵⁴⁾ Com efeito, já no decurso da República, surgiram várias intervenções em que a anatematização do centralismo (mesmo quando se pretendia apolítica e apartidária) ajudava a sapor as bases do regime republicano, em nome de uma interpretação tradicionalista de índole histórico-organicista. Os exemplos são muitos, mas quase todos remetem, directa ou indirectamente, para a linha dominante no Integralismo Lusitano e, nos casos mais extremos, para alguns dos principais mestres europeus da contra-revolução (Barrès, Charles Maurras). No essencial, esta orientação desaguou em posições como as que, no IV Congresso Regional das Beiras (1929), Rolão Preto formulou deste modo: a descentralização, o municipalismo e a representação corporativa dos agregados sociais são faces do velho princípio de Barrès — «ao município os interesses municipais; à região os interesses regionais; à nação os interesses nacionais».⁽⁵⁵⁾

No mesmo pano de fundo se deu o casamento do regionalismo com o patriotismo, consórcio que se tornará mais explícito com a recuperação feita pelo Estado Novo. Relembre-se, a este propósito, declarações de fé como as inscritas na capa do primeiro número do *Boletim da Casa das Beiras* (Abril de 1935): «Não há patriotismo sem regionalismo»; «A 'Casa das Beiras' é a criadora e animadora do regionalismo beirão. A sua divisa é 'Beiras e Pátria'». Sob esta palavra de ordem escondia-se uma outra característica: a aversão aos partidos políticos, ou melhor, o sonho de se edificar uma união regional, cantada como uma espécie de alicerce de uma futura união nacional, dado que «os partidos, os agrupamentos, as facções políticas acabarão, porque, em torno de cada região, haverá um interesse comum, no qual se integrarão as diversas modalidades, pondo a sua actividade, a sua inteligência, ao serviço do bem geral».⁽⁵⁶⁾ E, em algumas destas teses, começava a citar-se o exemplo fascista, como foi o caso de uma, publicada pela *Acção Regional* (órgão do Grémio

⁽⁵⁴⁾ Marcelo Matias, «Política regionalista», *Acção Regional*, I ano, n.º 1, Março, 1931, p. 31.

⁽⁵⁵⁾ Rolão Preto, «A reforma do Estado e a descentralização administrativa», *IV Congresso regional das Beiras. Organização, festas, sessões, teses* (org. Jaime Lopes Dias), Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1931, p. 300-307; António Manuel Antunes Rafael Amaro, *Economia e desenvolvimento da Beira Alta. Dos finais da Monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*. Coimbra, Faculdade de Letras, 2003, vol. 2, p. 485, nota 3.

⁽⁵⁶⁾ José da Conceição e Silva, «Política regionalista», *Acção Regional*, I ano, n.º 3, Setembro, 1931, pp. 1 e 3.

Regionalista da Comarca de Arganil), onde se lê: «Os grandes problemas nacionais, económicos e políticos depõem perante o Regionalismo a complexidade assombrosa, sofrendo soluções parcelares, que facilitam muitíssimo a sua solução final. É talvez neste ponto que se encontra o segredo do actual triunfo da política de Mussolini. Resolvidos os problemas regionais, estão resolvidos, na sua máxima parte, os problemas nacionais. Do regionalismo para o nacionalismo, dizem os propagandistas doutrinários, sucessores de A. Sardinha. É talvez o método mais seguro da Política Actual, para quem quiser fazer obra perdurável».⁽⁵⁷⁾ Percebe-se, assim, por que é que a Ditadura Militar e o Estado Novo não ficaram indiferentes à importância que a idealização da divisão provincial (e regional) tinha ganho numa propaganda nacionalista apostada em enaltecer a ruralidade e em expurgar os males do mundo, incluindo os valores demoliberais.

II – A hora dos geógrafos

Tal como em França, também em Portugal a questão do regionalismo fez chegar a hora dos geógrafos. E, entre todos, virá a destacar-se Aristides de Amorim Girão. Depois do esforço de Barros Gomes para modernizar a geografia — só possível, porém, a partir da publicação da importante *Carta geográfica de Portugal* (1865)⁽⁵⁸⁾ —, a disciplina mergulhou numa longa letargia, não sendo possível «encontrar qualquer estudo válido de regionalização para o território continental, senão ao fim de 55 anos de intervalo. Na verdade, somente em 1933 foi apresentada a renovada tentativa dos geógrafos — por iniciativa do Professor Amorim Girão da Universidade de Coimbra — para retomar a iniciativa iniciada no fim do século XIX».⁽⁵⁹⁾ Aceite-se a sugestão e filie-se esta emergência.

Sabe-se que o Estado moderno, para construir as condições necessárias à «governabilidade» (Michel Foucault), também teve que agir como um «Estado cartográfico», fenómeno que, em muitos países, data do século XVIII, mas que, em Portugal, por razões várias, só ganhou um incremento mais significativo a partir dos meados de Oitocentos. Como correctamente tem sido assinalado, o aumento da

⁽⁵⁷⁾ Júlio Cabral, «Regionalismo», *ibidem*, n.º 4, Dezembro, 1931, p. 17.

⁽⁵⁸⁾ Sobre a elaboração desta *Carta*, veja-se Rui Miguel C. Branco, *O Mapa de Portugal. Estado, território e poder no Portugal de Oitocentos*, Lisboa, Livros Horizonte, 2002, pp. 122-125.

⁽⁵⁹⁾ Eugénio de Castro Caldas e Manuel dos Santos Loureiro *et al.*, *Regiões homogêneas no Continente português*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Agrária, Fundação Gulbenkian, 1966, p. 126.

capacidade administrativa do novo poder foi um processo indissociável «da produção dos instrumentos cognitivos» necessários a uma «governança ilustrada» e «ao controlo efectivo do território. Foi no século XIX que o processo de especialização e racionalização das estruturas e funções burocráticas, com a organização de um sistema fiável e actualizado de informações estatísticas e geográficas, recebeu impulso decisivo, em larga medida introduzido pelo impacto da dinâmica liberal».⁽⁶⁰⁾

Marcos importantes deste movimento foram, sem dúvida, o lançamento do primeiro censo moderno da população (1864) e a publicação, no ano seguinte, da *Carta geográfica do Reino* (escala 1:500 000), considerada «o primeiro mapa geral moderno do País, construído com sólidas bases científicas».⁽⁶¹⁾ E esta, tal como as anteriores *Cartas corográficas*, foi fruto de trabalhos preliminares de cariz geodésico (com destaque para os de Filipe Folque), movidos pela necessidade de se responder «às exigências imediatas do programa de fomento viário» e de se recolher e registar informações que reforçassem a governabilidade. Nesta perspectiva, estes tentames também revelam a prioridade que foi «conferida ao levantamento corográfico em detrimento do topográfico», e denotam o «abandono do projecto de organização de um cadastro geodésico da propriedade, que enfrentava fortes resistências dos poderes fácticos instalados na esfera local».⁽⁶²⁾ Os esforços para se construir o «Estado cartográfico» tiveram repercussões a níveis ainda mais concretos, plano onde os estudos aparecem condicionados pela intenção de se multiplicar e estratificar o conhecimento do espaço, em ordem a modernizar-se os critérios justificativos de várias divisões do território, incluindo a administrativa. E, numa hora em que a geografia — particularmente naquele ramo que virá a designar-se por geografia humana — tinha visto crescer a sua credibilidade cognitiva, vários mapeamentos, caracterizadores das especificidades internas do País, irão ser mobilizados para o debate.

É um facto que o trabalho de fixação de regiões agrícolas (não se deve esquecer que Pombal criou a primeira região demarcada para o vinho), climatéricas, pecuárias, florestais e outras, era anterior a Barros Gomes. Por sua vez, é possível encontrar importantes contributos em Andrade Corvo (1864); A. Pery deu-nos uma boa visão geográfica e estatística geral de Portugal e das Colónias em 1875. Ensaios posteriores também trouxeram um melhor conhecimento do território. Na verdade, foram importantes, nesta matéria: as achegas de Luís Augusto Rebelo da Silva, no que toca

⁽⁶⁰⁾ Pedro Tavares de Almeida, «Nota Prévia», in Rui Miguel C. Branco, *ob. cit.*, p. 16.

⁽⁶¹⁾ Maria Fernanda Alegria e João Cartas Garcia, «Aspectos da evolução da cartografia portuguesa (século XV a XX)», in Maria Helena Dias (dir.), *Os Mapas em Portugal*, Lisboa, Cosmos, 1995, p. 76.

⁽⁶²⁾ Pedro Tavares de Almeida, *ob. cit.*, p. 16.

às áreas agrícolas (1884), de Ferreira Deusdado no campo climatérico (1893), de Carlos Sousa Pimentel acerca das zonas de vegetação (1894), do Conde de Ficalho sobre as regiões botânicas e agrícolas (1900), de António Mendes de Almeida no que concerne a zonas de vegetação (1906), de Paul Choffat com a sua *Notícia sobre a carta hipsométrica de Portugal*, (1907), bem como os vários estudos de Francisco Xavier da Silva Teles. Todavia, o contributo mais marcante foi a *Carta orográfica e regional* (1875) e as *Cartas elementares de Portugal para uso das escolas* (1878), ambas dadas ao prelo pelo silvicultor Bernardino de Barros Gomes. Sobre a importância desta última obra já se disse que ela deve ser o «livro de cabeceira» de todos os geógrafos portugueses.

Aí ficou esboçada uma divisão regional agrícola assente na correlação dos factores de latitude, de exposição dos solos (definida, sobretudo, pelas grandes linhas de condensação), de relevo e de altitude. Depois de ter apresentado a carta concelhia, e referido o seu agrupamento em Províncias e Distritos, Barros Gomes demarcou 12 regiões, agrupando-as segundo uma linha divisória horizontal (distinguindo «o Norte do Tejo» do «Sul do Tejo») e uma outra vertical, que separava o «litoral» da «parte interna». À luz deste critério, elaborou a seguinte cartografia do Continente: a norte do Tejo, na parte litoral, englobava o Além-Douro Litoral, a Beira Litoral e o Centro Litoral; na zona interna, o Além-Douro Transmontano, a Beira Transmontana, a Beira Central e a Beira Meridional; a sul do Tejo distinguia: na parte interna, o Alto Alentejo, as Baixas do Sorraia e as Baixas do Guadiana; e, no litoral, o Alto Alentejo e o Algarve.

Demarcou, igualmente, uma *Carta dos arvoredos* e uma outra agronómica, estudo em que, a par dos ensinamentos da geografia física, utilizou informações sobre a economia, a fim de caracterizar a produtividade financeira de cada Concelho. Acerca do valor de todos estes trabalhos, são unânimes os juízos de continuadores como Filipe de Almeida Figueiredo, Amorim Girão,⁽⁶³⁾ Orlando Ribeiro, Eugénio Castro Caldas e Manuel dos Santos Loureiro. Para o primeiro, «a divisão regional preconizada pelo distinto sicultor, o sr. Bernardino de Barros Gomes, tem a grande vantagem de, sem alterar na sua essência a tradicional divisão em Províncias, delimitar melhor esta divisão e criar sub-divisões para caracterizar as zonas intermédias»⁽⁶⁴⁾ pelo que se devia adoptar a sua proposta. Por sua vez, os dois últimos geógrafos escreveram: «à distância de quase 90 anos, em plena fase em que a geografia mal esboçava a passagem do método descritivo ao método científico e laboratorial, a obra de Barros

⁽⁶³⁾ Em 1937, Girão considerava a *Carta* de Barros Gomes «a mais perfeita sem dúvida de todas as que possuímos» (A. Amorim Girão, *Esboço de uma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. XIII).

⁽⁶⁴⁾ Filipe Eduardo de Almeida Figueiredo, *A Terra, Apontamentos de geologia agrícola*, Lisboa, Livraria Clássica, 1908, p. 651.

Gomes deve ser colocada, na sua época, inteiramente a par das correntes iniciadas nos mais adiantados centros de investigação científica».⁽⁶⁵⁾ Apreciação que Orlando Ribeiro reafirmou, em 1978, aquando da passagem do centenário do estudo maior de Barros Gomes, ao escrever: «Barros Gomes foi geógrafo *malgré lui*, porque sabia ver a Natureza como um todo e, como os naturalistas da sua época, não desprezava correlações e integrações humanas — a Natureza humana sendo afinal a outra face de tudo o que existe. Cem anos depois vale a pena recordar o autor das *Cartas Elementares de Portugal* — e anotar ainda que pensar em largueza, sem os antolhos da especialização, é afinal pensar e elaborar obra que permanece. Nem tudo, felizmente, na Ciência se esvai com o tempo: esquecido, ignorado, menosprezado, há afinal algo que perdura».⁽⁶⁶⁾

A «provincia-região» de Amorim Girão

No que à divisão regional respeita, o seu primeiro grande seguidor — quase meio século depois — foi Amorim Girão. Influenciado por Barros Gomes, pelo seu mestre Ferraz de Carvalho e por Oliveira Martins, e tocado pelo debate acerca do regionalismo — em curso na conjuntura em que intelectualmente se formou —, o professor da Universidade de Coimbra irá tomar posição na polémica, através do caldeamento das influências portuguesas com outras, oriundas, não só da *Antropogeografia* de Ratzel — sintetizada pela discípula americana Ellen Semple (sobretudo nas suas *Influences of geographical environment*) —, mas também, de um modo crescente, da geografia humana francesa incrementada pelo magistério de Vidal de La Blache⁽⁶⁷⁾ e de Jean Brunhes. Porém, todas estas referências foram por ele integradas num ideário de fundo historicista, que nunca o abandonará. Como alguém já afirmou, «a perspectiva historicista é dominante nos textos escritos por Amorim Girão. A influência, o modelo, quando existe, é o da 'escola francesa' de Geografia: V. de La Blache, J. Brunhes, P. Deffontaines, C. Vallaux, L. Febvre, A. Demangeon, entre outros, são autores que cita frequentemente para sustentar as suas próprias teses sobre as várias questões de Geografia Política e de Geografia da Administração Pública a que se

⁽⁶⁵⁾ Eugénio Castro Caldas e Manuel Santos Loureiro et al., *ob. cit.*, p. 126. Sobre Barros Gomes, leiam-se: Orlando Ribeiro, «Cartas elementares de Portugal, de Bernardino Barros Gomes (1878)», *Finisterra*, vol. 13, n.º 26, 1978, pp. 226-229. João Carlos Garcia, Nicole Devy-Vareta e José Resina Rodrigues, «Prefácio», in Bernardino Barros Gomes, *Cartas elementares de Portugal para uso nas escolas: aprovadas para as escolas primárias pela Junta Consultiva de Instrução Pública e duas dellas duas vezes premiadas na exposição de Philadelphia de 1876*, Lisboa, INCM, 1990.

⁽⁶⁶⁾ Orlando Ribeiro, *art. cit.*, p. 229.

⁽⁶⁷⁾ Cf. A. Amorim Girão, *Esbôço de uma carta regional de Portugal com a indicação das bases das sub-regiões portuguesas*, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1930, p. VI.

dedicou».⁽⁶⁸⁾ Quer isto dizer que foi ganhando peso a convicção de que toda a geografia física era, igualmente, uma geografia humana, porque, como já havia dito Barros Gomes nas suas *Cartas elementares de Portugal*, «ao homem é dado.... modificá-lo [ao solo], trabalhá-lo, criá-lo até, com o suor do seu rosto».⁽⁶⁹⁾

Neste horizonte, a geografia, para ser uma ciência, tinha de correlacionar as causas (e os seus efeitos correspondentes), tanto as de ordem fisiológica, psicológica e económico-social, como as decorrentes do movimento dos povos.⁽⁷⁰⁾ Simultaneamente, como face da mesma moeda, ela não podia esquecer-se da acção do homem sobre a terra, em particular as suas preocupações vitais com a alimentação, a habitação e o vestuário.⁽⁷¹⁾ E se a reciprocidade de relações existentes entre a população e o meio tinha uma aplicação geral, a sua intensidade seria ainda maior no estudo concreto da divisão do território. No atinente à administração pública, esta condicionalidade aconselhava os reformadores a nunca se esquecerem deste princípio essencial: «na base duma boa *divisão administrativa* deverá estar a *divisão regional*».⁽⁷²⁾ Importava entender, em suma, que a divisão administrativa, tendo só por motor a vontade política era artificial, embora fosse impossível fazer coincidir ambos os critérios, criando ordenações homogéneas.

Seja como for, a divisão administrativa teria de se inspirar na «homogeneidade de características geográficas», polarizadas por centros urbanos nodais, embora se soubesse que a segunda possuía uma «natureza heterogénea, mostrando sempre tendência para associar, tanto quanto possível, parcelas de regiões naturais em contacto».⁽⁷³⁾ Como o *natural* também tinha a marca do *humano*, compreende-se que Girão se distanciasse da auto-suficiência do uso restritivo do conceito de *região natural*, porque este, «na inteira acepção do termo, correspondendo sempre a um todo mais ou menos homogéneo e independente, não deve, com efeito, fundamentar-se apenas sobre considerações de ordem propriamente geográfica, mas ainda sobre considerações de ordem económica e social».⁽⁷⁴⁾ Logo, para se cartografar as regiões e respectivas homogeneidades, ter-se-ia de relevar a lição de Vidal de La Blache, de Jean Brunhes e Vallaux, nomeadamente quando ela enfatizou o papel activo do homem nas suas relações como o meio, e sublinhou a necessidade de se pôr a geografia (física e humana) a inspirar a divisão administrativa. O que acarretava a distinção

⁽⁶⁸⁾ Carlos Nunes Silva, «Geografia política e geografia da administração pública na obra de Amorim Girão, *Biblos*, vol. 66, 1990, pp. 50-51.

⁽⁶⁹⁾ Não por acaso, esta frase foi escolhida, por Girão, para epígrafe da sua obra atrás citada.

⁽⁷⁰⁾ A. Amorim Girão, *Lições de geografia humana*, Coimbra, Coimbra Editora, 1936, p. 21 e ss.

⁽⁷¹⁾ *Idem, ibidem*, p. 38 e ss.

⁽⁷²⁾ *Idem, Esboço duma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. 167.

⁽⁷³⁾ *Idem, ibidem*, p. XVII, nota 1.

⁽⁷⁴⁾ *Idem, ibidem*, p. 21.

entre *região natural* e *região geográfica*, «fracção territorial em que o homem inter-vém como elemento integrante da paisagem e agente modificador da superfície».⁽⁷⁵⁾ Só assim se respeitaria a máxima da escola geográfica francesa, para quem (Vidal de La Blache) «o elemento humano, permanentemente à procura do melhor, não se deixa encerrar em quadros fixos».⁽⁷⁶⁾ O que, em termos de divisão administrativa, implicava que se desse guarida a ensinamentos como os formulados por Brunhes e Vallaux na sua *Géographie de l'histoire*: «as divisões territoriais de um Estado já não serão antes de tudo divisões de comando, de ordem administrativa e política, porque a rapidez das comunicações torna este modo de fraccionamento cada vez menos necessário ao corpo homogéneo de uma Nação organizada; as divisões futuras serão feitas sobretudo para a produção e para a troca, porque neste caso as comunicações rápidas, longe de abolirem a necessidade de divisões, as tornam cada vez mais úteis e necessárias». Contudo, esta nova realidade também retirava toda a razão de ser a numerosas divisões outrora existentes, exigindo «uma simplificação da carta política do Estado centralizado, que deve compreender no futuro divisões maiores e menos numerosas».⁽⁷⁷⁾

Como se vê, esta concepção distanciava-se dos excessos do determinismo da geografia física, aceitando o facto de a natureza estar sempre a ser dominada e contraditada pela geografia humana. Esta perspectiva era fundamental para se perceber por que é que as *regiões geográficas* também se impuseram como *regiões históricas*, bem como, por que é que, dentro de cada país, estas últimas ganharam e conservaram uma individualidade própria, em boa parte organizada, como salientou Vidal de La Blache, por um «centro de nodalidade», «em volta do qual os meios de transporte, como ondas concêntricas que se propagam numa superfície líquida perturbada pela queda de um corpo estranho, polarizam as diversas correntes económicas».⁽⁷⁸⁾

A atenuação do determinismo absoluto da natureza provinha da crescente sobredeterminação do físico pelo humano, condicionalidade que se tinha acelerado na época contemporânea, graças à mobilidade e ao alargamento das actividades de produção, troca e consumo. O que, numa coexistência não síntona com outras «regiões» (agrícolas, climatéricas, florestais, etc.), demarcadas para o mesmo espaço territorial, também veio a definir, com mais clareza, *regiões económicas* diferentes. E todos estes níveis se afirmavam de um modo não coincidente com as circunscrições

⁽⁷⁵⁾ *Idem, ibidem*, p. 23.

⁽⁷⁶⁾ In *Idem, ibidem*, p. 24.

⁽⁷⁷⁾ Jean Brunhes e Vallaux, *ob. cit.*, pp 407, 411.

⁽⁷⁸⁾ A. De Amorim Girão, *ob. cit.*, p. 28.

(administrativas, militares, eclesiásticas, judiciais) que resultavam da vontade política, ou do exclusivo peso do historicamente adquirido.

Estes desfasamentos teriam de ser equacionados num reordenamento do território que quisesse aproximar, tanto quanto fosse possível, os vários níveis, em particular as *regiões geográficas* e as *regiões administrativas*. E foi a partir de tais intenções que Amorim Girão esboçou a sua proposta de divisão regional, com o fito de corrigir, em parte, a anteriormente avançada por Barros Gomes. Para ele, a sobreposição das várias cartografias (físicas, climatéricas, florestais, agrícolas, administrativas, etc.) fazia ressaltar, na inevitável não coincidência plena das suas fronteiras, manchas comuns, isto é, «regiões geográficas», que Girão, recorrendo ao termo tradicional de «provincia», contou em número de 13, e que designou deste modo: Minho, Trás-os-Montes, Baixo Douro, Alto Douro, Beira Transmontana, Beira Alta, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve.

Confrontando este esquema com o de Barros Gomes, detectam-se as seguintes diferenças: a individualização do Douro (Baixo Douro e Alto Douro) e a inclusão da parte do Baixo Alentejo Interior na Beira Baixa.⁽⁷⁹⁾ Por sua vez, é igualmente evidente a existência de algumas afinidades com os critérios e as conclusões (distritos-províncias) que tinham presidido à divisão administrativa proposta, em 1867, por Mártens Ferrão.

A lição de Girão era clara: só se realizaria uma boa reforma administrativa quando esta se alicerçasse numa boa divisão regional, embora, no plano prático, a coincidência de ambas fosse (quase) impossível, tal como o seria em relação às diversas «sub-regiões» que cada região continha, ou à transversalidade entre elas. Como se assinalou, o melhor processo de cartografar um dado território consistia na sobreposição das diferentes cartas — geológica, hipsométrica, hidrográfica, climatérica, agrícola, florestal, de densidade de população, distribuição dos centros povoados e das formas características da habitação humana —, em ordem a encontrar-se o máximo denominador comum. Contudo, a história mostrava que, de entre todas as divisões territoriais, a administrativa era a mais difícil de organizar, «pois nela se revelam tendências nem sempre dirigidas no mesmo sentido, como as aspirações de interesses da própria massa humana que pretende enquadrar».⁽⁸⁰⁾ Daí o seu cariz inevitavelmente aproximado em relação aos ditames da geografia humana. De qualquer modo, segundo o geógrafo de Coimbra, uma divisão administrativa seria tanto mais perfeita quanto maior fosse a sua concordância com a carta regional; e ela seria

⁽⁷⁹⁾ Cf. Eugénio Castro Caldas e Manuel dos Santos Loureiro *et al.*, *ob. cit.*, p. 128.

⁽⁸⁰⁾ Cf. A. Amorim Girão, *Divisão regional, divisão agrícola e divisão administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1932, p. 13.

mais cómoda, se coincidissem com as divisões de outros serviços (públicos, militares e eclesiásticos). No entanto, o peso de múltiplos factores — incluindo os históricos — bloqueava o cumprimento desse ideal.

Forçar esta plena adequação seria tão irrealista como sonhar com a pura e mecânica restauração das velhas Províncias. O tradicionalismo regionalista e o reformismo radical seriam, assim, vias a evitar. Como escrevia em 1932: «nem será de aconselhar, numa equilibrada política de renovação nacional, a brusca mudança de circunscrições administrativas: nem pela *restauração* de antigas divisões, nem pela aparatosa *inovação*, que pode ser excelente em teoria, mas ficar letra morta ou dar mesmo resultados contraproducentes na prática». ⁽⁸¹⁾ Descodificando o que Girão almejava, percebe-se que ele se despedia da rejeição do Distrito — circunscrição que havia criticado, quer na sua dissertação de doutoramento [*A Bacia do Vouga. Estudo geográfico* (1922)], quer na primeira versão do *Esboço duma carta regional de Portugal* (1927, 1930), para o aceitar, depois, na linha do modelo que o Senado da República já havia defendido em 1914: a coexistência da divisão distrital com a provincial.

À luz do que ficou exposto, será assim errado reduzir a sua análise ao campo estritamente científico, embora este deva ser devidamente sublinhado. É que as suas tomadas de posição foram igualmente sobredeterminadas pela velha querela «Províncias ou Distritos?», bem como pelas reivindicações do movimento regionalista e suas ilações político-ideológicas. E esta condicionante não pode ser menosprezada, sob pena de se negligenciar um caminho já indicado por um contemporâneo — o etnólogo Luís Chaves — acerca das influências políticas que condicionaram as opções de Girão como geógrafo.

Dos vários estudos de Luís Chaves que interessam ao caso, é merecedor de registo *A divisão territorial de Portugal (plano de reorganização integral)*, recensão publicada, em 1927, no órgão integralista *Nação Portuguesa*, e onde, em diálogo com Girão, se defende a seguinte divisão provincial do Continente: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira Marítima ou Beira Mar (do Douro ao sul do Mondego), Beira Alta (da serra da Estrela a Lamego), Beira Baixa (entre o baixo Zêzere, o Tejo e o Douro), Estremadura (da foz do Sado ao Zêzere incluindo o norte de Leiria), Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve. ⁽⁸²⁾

Chaves foi ainda um dos primeiros autores a caracterizar o método e as influências mais marcantes do pensamento de Girão, ao sublinhar o impacte das decisões políticas que Clemenceau tomou em França e, sobretudo, as de Clémentel e de Jean

⁽⁸¹⁾ *Idem, ibidem*, p. 13. Os itálicos são nossos.

⁽⁸²⁾ Cf. Luís Chaves, *A Divisão territorial portuguesa*, in José António Santos, *ob. cit.*, pp. 123-124.

Hennessy (em 1915, este avançou com um projecto para a divisão de França em regiões, tendente «à descentralização administrativa e à representação dos interesses económicos»),⁽⁸³⁾ assim como o da geografia humana (Vidal de La Blache, Jean Brunhes e Lucien Gallois). E não se esqueceu de inserir a obra de Girão na sua família ideológica, ao indicar algo que os seus textos de geografia da administração pública confirmam: nos interstícios da sua argumentação científica, é detectável o eco da problemática agitada pelo movimento regionalista e do «apregoadado pelos manifestos políticos de todo o matiz, desde que a partir de 1914 o *Integralismo Lusitano* o apontou e afirmou por doutrina de realidades, correspondentes a uma necessidade vital do país».⁽⁸⁴⁾

A memória dos movimentos regionalistas — tanto em Portugal como em Espanha, Inglaterra e França — encontra-se explicitada no *Esboço de uma carta regional de Portugal* de A. Girão. Contudo, a obra também se distanciou das suas expressões radicais — o separatismo irlandês e catalão —, para valorizar o exemplo francês, onde, em sua opinião, se tinha conseguido «reatar a tradição quebrada pela obra revolucionária», a partir da lição de «geógrafos como Vidal de La Blache e Jean Brunhes, economistas como Ribot».⁽⁸⁵⁾ E Girão não escamoteava, igualmente, a importância do surto regionalista português na década de 1920, cujos momentos mais altos foram o Congresso Municipalista de 1922 e os Congressos Regionais que se desenrolaram sob a égide da ideia provincial. Prova evidente de que a Província, apesar de nunca ter passado de uma «vaga e imprecisa circunscrição territorial, profundamente se radicou nas nossas tradições multi-seculares».⁽⁸⁶⁾ Assim sendo, «o movimento regionalista que, sob estas e outras formas, está despertando entre nós», não devia ser encarado como uma manifestação de cariz sentimental e passadista, ou reacção saudosa dos «*desenraizados* pela vida das grandes cidades», ou, ainda, como uma mera reviviscência do «espírito provincial, combatido pelas ideias da Revolução Francesa, entre nós cumpridas à risca». Seria tudo isto, mas muito mais, já que, aos olhos da nova geografia, ele também era a consequência lógica de uma revolução económica, «que impõe a *especialização da produção*», ou, melhor dito, era a voz do «país que, farto de apelar em vão para o Estado-Providência», procurava «valorizar-se pelo aproveitamento de todos os seus recursos naturais»; era, em suma, «Portugal tomando a consciência de que é mais alguma coisa do que Lisboa, a tentar

⁽⁸³⁾ A. Amorim Girão, «Reflexões sobre a divisão provincial», *Boletim da Casa das Beiras*, II ano, n.ºs 9 e 10, Junho, 1936, p. 5

⁽⁸⁴⁾ Luís Chaves, «A carta regional de Portugal. A propósito de um livro do sr. Prof. Amorim Girão», *Nação Portuguesa*, 6.ª série, t.º I, 1929, p. 284.

⁽⁸⁵⁾ A. Amorim Girão, *Esbôço duma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. 1.

⁽⁸⁶⁾ *Idem, ibidem*, p. 3.

descongestionar-se por forma que as suas diversas regiões, recuperando a antiga vitalidade, possam opor-se à aglomeração da capital, impedindo que esta continue exercendo a atracção exagerada que tem exercido sobre todas as inteligências, actividades e interesses das populações provinciais».⁽⁸⁷⁾

Estas afirmações compaginavam-se bem com as do discurso descentralista — em particular, nas versões que se tinham tornando dominantes —, ao mesmo tempo que manifestavam uma evidente fidelidade à divisão provincial em detrimento da distrital, acusada — tal como o haviam feito os seus antecessores oitocentistas — de ser «arbitrária» e «geométrica». Todavia, este posicionamento de Girão merece ser mais bem analisado, pois as suas ideias evoluíram para a solução de compromisso que, vinda da I República (Senado em 1914; Congresso Municipalista de 1922), será consagrada pela Constituição de 1933 e pelo Código Administrativo de 1936-1940.

A remodelação provincial e o corporativismo

Como o regionalismo foi uma das correntes mais críticas da política da República em matéria administrativa, entende-se que muitos dos seus doutrinadores e activistas tenham saudado o seu derrube (1926), e que, no dizer de Girão, «o problema da divisão provincial figurasse no plano de reformas que, depois da Revolução Nacional de 28 de Maio, se têm feito, com o evidente objectivo de reconduzir Portugal ao rumo dos seus destinos históricos».⁽⁸⁸⁾ Para estudar o problema, foi nomeada (Portaria de 17 de Outubro de 1930)⁽⁸⁹⁾ a chamada «Comissão de Remodelação Provincial», tendo por objectivo cumprir este princípio orientador: agrupar os «elementos nacionais com afinidades marcantes, quer sobre o aspecto do clima, território e suas condições de produtividade, quer sob o ponto de vista da população, suas tendências e formas de actividade, quer ainda sob o aspecto das comunicações e meios de acesso, para com tais elementos criar definitivamente em Portugal agregados administrativos com base *natural e social*».⁽⁹⁰⁾

Amorim Girão — que, em 1927, havia começado a publicar o seu *Esboço* (na revista *Biblos*) —, na companhia de Mendes Correia (professor da Faculdade de Letras da Universidade do Porto), Francisco Luís Pereira de Sousa (professor da Faculdade

⁽⁸⁷⁾ *Idem, ibidem*, pp. 3-4.

⁽⁸⁸⁾ A. Amorim Girão, *A Divisão provincial no novo código administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 14 de Junho de 1937*, Coimbra, Coimbra Editora, 1937, p. 21.

⁽⁸⁹⁾ Recorde-se que o Governo da Ditadura era chefiado por Domingos Oliveira e que Salazar tinha reforçado a sua posição como ministro das Finanças, sendo igualmente ministro interino das Colónias. O ministro do Interior era Lopes Mateus.

⁽⁹⁰⁾ In Amorim Girão, *ob. cit.*, p. 22 (os itálicos são nossos).

de Ciências da Universidade de Lisboa), e do folclorista e militante regionalista Jaime dos Santos Lopes Dias (secretário geral do Governo Civil de Castelo Branco), foi um dos escolhidos. E, segundo o seu próprio testemunho, «logo na primeira reunião dessa Comissão, de que fizemos parte, não foi sem grande surpresa — devemos confessá-lo sinceramente — que vimos o Prof. Pereira de Sousa pronunciar-se pela vantagem de fazer coincidir as províncias com as divisões do nosso *Esboço de Carta Regional*».⁽⁹¹⁾

A compreensão do papel deste reformismo administrativo exige que se ligue esta iniciativa a todas as que, já sob a influência de Salazar, tiveram por objectivo dar corpo doutrinal e institucional à Ditadura. Com efeito, a criação da Comissão de Remodelação Provincial teve lugar no seguimento do Acto Colonial de 29 de Abril de 1930, do anúncio do lançamento da União Nacional (30 de Julho) e da preparação da nova Constituição, que virá a ser referendada em 1933. E se não era uma novidade a articulação da defesa da Província com propostas de reorganização política e social de cariz corporativo — tinham aparecido em Congressos Provinciais anteriormente realizados —, é um facto, porém, que, agora, elas podiam patentear-se com mais clareza.

Como se sabe, o Estado Novo baseava-se num modelo económico-social que, na linha do pensamento tradicionalista, da doutrina social da Igreja e de exemplos exteriores (fascismo italiano), prometia superar os malefícios do capitalismo e de todos os socialismos, em nome da harmonia entre o capital e o trabalho, e de uma representação política antidemocrática e anti-individualista, isto é, feita por agregados sociais. Esta pretensão totalizadora foi assumida pelos seus próprios protagonistas. Assim, não espanta que, em 1936, numa obra sobre a reforma administrativa, ela surja reivindicada por Mário de Figueiredo, um dos principais dirigentes do novo regime, para quem o Estado não podia «deixar de ter uma doutrina», que tinha «de ser totalitária: há-de abranger todas as formas de actividade e até a própria concepção da vida...; há-de ser uma doutrina moral, uma doutrina económica e uma doutrina social».⁽⁹²⁾

Girão aderiu ao Estado Novo, projecto que apreciou deste modo: «começava, entretanto, no nosso país, uma época de *grandes sementeiras* [Salazar], começava verdadeiramente a levantar-se o edifício do Estado Novo Corporativo. 1933 é, como já escreveu alguém, o ano mais fecundo da doutrina corporativa em Portugal. Em Setembro desse ano publicava-se o Estatuto do Trabalho Nacional, constituem-se

⁽⁹¹⁾ *Idem, ibidem*, pp. 22-23.

⁽⁹²⁾ In Joaquim Lino Neto, *A Reforma administrativa de 1936*, Lisboa, Livraria Portugália, 1940, p. 18.

logo a seguir os Sindicatos Nacionais e as Casas do Povo, assina-se em 1934 o primeiro contrato colectivo de trabalho e constitui-se a Câmara Corporativa». Tudo isto, a par da organização corporativa da agricultura, bem como da plebiscitação, controlada, da Constituição de 1933 — que elevou a Província ao estatuto de autarquia, embora continuasse a reconhecer a divisão distrital —, estaria a concretizar «uma verdadeira revolução de carácter económico e social»,⁽⁹³⁾ ou melhor, estaria a consumir, nas palavras de Salazar, «uma transformação profunda na essência e na organização do Estado, *fazendo da vida económica elemento de organização política*, pondo o trabalho, seja qual for a sua forma, entre os conceitos básicos da vida social».⁽⁹⁴⁾

Esta ênfatização do económico-social, conquanto com objectivos antagónicos, constitui uma característica epocal comum aos vários autoritarismos e totalitarismos europeus (de direita e de esquerda), similitude que não passou despercebida a Girão, em particular quando comparou a reforma administrativa, que o Estado Novo se propunha concretizar, com o que tinha ocorrido nos primeiros anos da revolução russa. Explicava-se assim: «Antes de a França ser dividida em departamentos, já o império dos Czares estava distribuído uniformemente em 'governos' (*gubernija*), cujo número foi entretanto aumentando com o andar do tempo... Desde 1923, a U.R.S.S. começou a abandonar a divisão em 'governos', substituindo-a pela divisão em 'províncias' (*oblast*). Os autores desta nova divisão administrativa pretenderam que ela tivesse base científica, inspirando-se em condições geográficas e económicas... As novas unidades administrativas e económicas deviam ser, desta sorte, mais vastas que os antigos governos, abrangendo grandes extensões homogéneas colocadas sob a influência e atracção dum centro proletário».⁽⁹⁵⁾ Com isto, queria tão-somente demonstrar — invocando uma experiência política a que se opunha — a validade geral das ideias de *nodalidade*, *homogeneidade* e *extensão* para uma correcta definição do conceito de *região económica*, embora, como é lógico, não quisesse confusões entre o corporativismo e o bolchevismo: aquele era um nacionalismo e propugnava por uma espécie de terceira via entre o capitalismo e o socialismo.

Todavia, o eclectismo e o pragmatismo do novo regime levou Salazar a optar, cautelosamente, pela continuidade dos Distritos. Compreende-se. A sua extinção pura e simples alienaria o apoio dos distritelistas, e, em termos políticos, o Distrito continuava a ser uma circunscrição útil do ponto de vista de um Estado que, além de se qualificar como *corporativo* e *orgânico*, também se caracterizava como *uno* e

⁽⁹³⁾ Amorim Girão, *ob.cit.*, p. 23.

⁽⁹⁴⁾ In *Idem, ibidem*, p. 24.

⁽⁹⁵⁾ *Idem, ibidem*, pp. 30-31, nota 1.

autoritário. Ora, as mediações distritais (mormente a exercida pelo Governador Civil), municipais e até paroquiais ajustavam-se melhor às necessidades «policiais» e securitárias do exercício do poder do que as de cariz económico-social.

Esta orientação acabará por levar Girão a condescender com a divisão distrital, concessão que devia considerar menor num projecto que, ao elevar a Província a autarquia, parecia vir ao encontro das suas ideias acerca das necessidades de integração e planificação regional da economia e de regionalização das actividades sociais corporativas. Na verdade, tal como os apóstolos oitocentistas do provincialismo, o geógrafo de Coimbra sempre considerou a divisão distrital, à semelhança do Departamento de inspiração francesa, «puramente arbitrária, pois os Distritos, longe de assentarem em qualquer critério geográfico ou económico, agrupam, com intuitos centralizadores e com a mesma preocupação *geométrica*...., Concelhos das mais variadas condições, retalhando por vezes regiões mais vastas, cuja unidade importava conservar intacta a despeito de tudo, porque assim o exigiam as suas características».⁽⁹⁶⁾ Deste modo, a sua posição, pelo menos até 1932, retomava os velhos anátemas contra o geometrismo da divisão distrital e coincidia, no essencial, com a dos que defendiam que a restauração ou reactualização da Província só fazia sentido se arrastasse consigo a extinção do Distrito. Tese que estava igualmente em consonância com o núcleo forte das que eram defendidas pelo regionalismo, movimento que, em sua opinião tinha sido capaz de fazer «ressurgir o espírito provincial, dando alento às *diversidades* geográficas do nosso território, e assentando sobre elas uma organização administrativa informada pela mais larga autonomia».⁽⁹⁷⁾

Em suma: não obstante reconhecer — contra as várias mitificações históricas — que a Província nunca desempenhou «quaisquer funções administrativas que não fossem as de governo militar posteriormente a 1640», Girão evocava os vários projectos que, desde o advento do Constitucionalismo, tinham tentado implantá-la, com ou sem a extinção dos Distritos. Assim, em concomitância com as propostas avançadas sob a I República (em 1914 e nos Congressos Municipais e Provinciais), não deixava de lembrar que, logo em 1823, se tentou dividir o Continente em 11 Províncias e, em 1832, em 8, e de recordar que, na década de 1850, a proposta de Almeida Garrett ia no mesmo sentido. Por sua vez, o decreto do ministro Marténs Ferrão (1867), que criou (por pouco tempo) 13 Distritos Administrativos, «representava afinal um consórcio dos Distritos com as Províncias», pelo que devia ser interpretado como «uma tentativa de divisão administrativa com carácter provin-

⁽⁹⁶⁾ *Idem, Esboço duma carta regional de Portugal*, 1.ª ed., pp. 16-17. Os itálicos são nossos.

⁽⁹⁷⁾ A. Amorim Girão, *ob. cit.*, 1.ª ed., p. 6.

cial». Portanto, o peso da memória histórica não podia ser escamoteado, porque foi afirmando a ideia de Província «como qualquer coisa solidamente inscrita no território e na alma nacional»,⁽⁹⁸⁾ o que conferiu ao conceito «um considerável interesse geográfico e etnológico». Porém, não achava que esta dívida fosse bastante para se reivindicar a sua (mítica) restauração em sentido estrito. A Província nunca havia sido circunscrição administrativa, e a tradição teria de ser relida a partir dos ensinamentos da ciência. Por isso, preferia falar em «províncias-regiões». E nesta designação residia a sua divergência maior em relação aos provincialistas mais ortodoxos.⁽⁹⁹⁾

Depois de 1932, a crítica de Girão ao Distrito tornou-se mais maleável, pois passou a defender que, se as Províncias fossem correctamente criadas, e se lhes fosse dada força política para se enraizarem, pouco importaria a sua coabitação com aquela circunscrição, desde que ela ficasse reduzida à área de actuação do Governador Civil, âmbito em que podia ter algum interesse prático. E esta mudança — mais de cariz político do que científico — levou-o a fazer esta autocrítica (1933): «acerca do nosso Distrito, como *divisão administrativa*, também já hoje não escreveríamos palavras que escrevemos em mais de um passo. Haveria até motivos para fazer aqui um espontâneo (*poenitet me*) se, em nota inserta no final da 1.ª edição deste trabalho, já não tivéssemos escrito que 'a divisão distrital não é sempre feia como geralmente se pinta...'. O que não significa, de forma alguma, que esta divisão seja irrepreensível. E grande prazer temos em deixar aqui bem expressa esta rectificação, reconhecendo mais uma vez, como diz a sabedoria popular, que 'quem não muda nunca nenhuma das sua opiniões, nunca chega também a corrigir nenhum dos seus erros'». ⁽¹⁰⁰⁾

Os integralistas mais ortodoxos nunca aderirão ao Distrito. Assim sendo, a identificação do ideário do geógrafo com o grupo da *Nação Portuguesa* deve ser, neste como em outros campos, matizada. Por outro lado, também lhe repugnava a invocação de argumentos étnicos em que alguns dos líderes daquele movimento tinham caído. Como exemplo, citava António Sardinha, sobre quem lastimava o facto de, apesar do «vigor da sua inteligência» e de todos os «recursos da sua vasta cultura», não ter hesitado em defender a tese rácica.⁽¹⁰¹⁾

⁽⁹⁸⁾ *Idem*, *A Divisão provincial no novo código administrativo. Conferência ...*, pp. 20-21.

⁽⁹⁹⁾ Sintomaticamente, no exemplar da *Histoire de la Nation Française*, lido por Girão, este sublinhou o seguinte passo escrito por Brunhes: «les 'provinces' ou les 'régions' naissent ou renaissent au gré des événements; elles sont ce que nous les faisons» (Jean Brunhes, «Introduction Générale. Géographie humaine de la France», Gabriel Hanotaux, *Histoire de la nation française*, t.º I, Paris, Société de l'Histoire Nationale-Plon-Nourrit et Cie., 1920, p. 408.

⁽¹⁰⁰⁾ *Idem*, *ibidem*, *Esbôço duma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. XVIII, nota 1.

⁽¹⁰¹⁾ A. Amorim Girão, *A Divisão provincial do novo código administrativo. Segunda resposta*, Coimbra, Coimbra Editora, 1938, p. 9.

Por tudo isto, aconselha-se a sobredeterminar o historicismo de Girão pelas implicações modernizadoras que extraiu das lições da geografia humana, de inspiração francesa. E estas convenceram-no que, no campo da divisão do território, não se podia ser «tradicionalista cem por cento»; logo, erravam os «teóricos do regionalismo ou partidários de doutrinas de regresso a formas políticas tradicionais, que preconizam a restauração pura e simples de antigas circunscrições administrativas».⁽¹⁰²⁾ Ele sabia que as Províncias nunca tinham sido verdadeiras circunscrições administrativas e não escondia o facto de as suas fronteiras e o seu próprio número terem variado nas várias representações que delas foram feitas. Consequentemente, não se podia contestar esta evidência: «no nosso país, a *Província*, como circunscrição territorial, apesar das suas largas tradições históricas, não tem o valor intrínseco que é vulgar atribuir-se-lhe, e que a divisão provincial existiu mais propriamente nas cartas corográficas do que nas concepções administrativas».⁽¹⁰³⁾ Desta precaridade, porém, não podia resultar a negação do seu valor identitário na memória dos povos (cimentada pela «relação com determinadas características geográficas e etnográficas»), embora fosse necessário reformular o seu conceito à luz de critérios que convidavam a basear a divisão administrativa no perfil das *regiões históricas* e *regiões humanas* e, sobretudo, das *regiões económicas*. Assim sendo, seriam aplicáveis aos tradicionalistas puros e «restauracionistas» portugueses as críticas que Brunhes e Vallaux tinham lançado, décadas atrás, contra os seus émulos franceses: «si l'on voulait, par exemple, restaurer les anciennes provinces, que en réalité n'ont jamais existé que dans les manuels d'histoire et dans les cartes des atlas historiques, c'est en vain qu'on essaierait de faire prendre corps à une ombre».⁽¹⁰⁴⁾

Após este excuro, é mais compreensível o modo específico como, retrospectivamente, Girão enlaçou o corporativismo salazarista com o conceito moderno de região. Relembre-se que, em 1930, a comissão para a reforma administrativa apresentou ao Governo a proposta para se dividir o Continente em 11 Províncias. No entanto, os seus limites quase coincidiam com os dos Distritos (o que feria o princípio de *extensão*), escolha que o geógrafo explicou do seguinte modo: numa conjuntura em que a Ditadura Militar não tinha uma ideologia coerente, não existia a possibilidade de se fazer aproximar a divisão administrativa da divisão regional, pelo que seria mais sensato mudar sem excitar os ânimos. Isto é, como ainda não existia uma doutrina oficial de regime que relevasse a importância dos factores económicos e sociais, recomendava-se cautela (em todos os reformistas pairou sempre o espectro da *Janeirinha*). A situação ter-se-ia alterado com a institucionalização do corporativismo.

⁽¹⁰²⁾ *Idem*, *Esbôço duma carta regional de Portugal*, 1.ª ed., p. 11.

⁽¹⁰³⁾ *Idem*, *Esbôço duma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. 18.

⁽¹⁰⁴⁾ J. Brunhes e C. Vallaux, *ob. cit.*, p. 414.

Daí a sua conclusão: «a divisão distrital estaria, entretanto, em condições de poder continuar a servir de base à nossa administração política e civil, se esta não experimentasse a profunda transformação a que vimos assistindo».⁽¹⁰⁵⁾ Como quem diz: o corporativismo exigia o provincialismo, sem excluir o Distrito.

Depois de 1933, os Distritos podiam continuar a existir, embora com funções meramente políticas. Quanto às Províncias — ultrapassadas as ilusões «*passadistas*», ou as de exclusivo «*futuro*» —, estariam finalmente reunidas as condições para serem reactualizadas, a partir dos critérios geográficos de *homogeneidade*, *extensão* e *nodalidade* urbana. O primeiro passo foi dado pela Constituição (1933), que lhes deu carácter autárquico. E se é certo que o Código de 1936 instituiu, como havia proposto a Comissão de 1930, um número igual de divisões provinciais (11), é também verdade que as suas fronteiras nem sempre coincidiam com as da divisão distrital (algumas delas incluíam mais do que um Distrito). E a retirada do estatuto de autarquia a esta circunscrição garantiria uma divisão administrativa alicerçada na «*província-região*», solução que se acreditava ser capaz de corrigir os malefícios da «*distritalização*» do território.

Em certo sentido, parece que, neste modelo, a reforma administrativa estaria, finalmente, a subalternizar a *razão política* à *razão económica*. Puro engano. É que não se deve esquecer que ela se fazia sob a batuta de um Estado autoritário, cuja abertura à *questão social* tem de ser compreendida à luz da estratégia político-social que comandava a corporatização das relações sociais, no contexto de uma acção repressiva contra as ideias demoliberais.

Seja como for, a implantação da Província não deixou de incomodar interesses estabelecidos de cariz distritalista e de decepcionar alguns dos apoiantes do regime mais fiéis ao provincialismo de inspiração integralista. De facto, como a lógica da nova divisão não respeitava as fronteiras distritais, mas também não restaurava pura e simplesmente as velhas Províncias, a medida foi acusada de ser, afinal, tão arbitrária e geométrica como a da criação do Distrito, cem anos antes. Estes opositores continuavam a esgrimir com os velhos paradigmas da *natureza* e da *história*, para defenderem a necessidade de se respeitar as demarcações e os poderes que teriam brotado da espontaneidade, que a memória histórica teria consolidado, das relações que os organismos intermédios necessariamente tecem com o meio em que vivem. Mas, como resposta a este tradicionalismo puro, agora punha-se em acção uma ideia de natureza definida pelas ciências sociais e, particularmente, pela geografia humana, e recorria-se a um conceito de história que não consentia uma leitura *passadista* do passado, já que só por *mistificação* se podia afirmar que a Província tinha sido

⁽¹⁰⁵⁾ A. Amorim Girão, *A Divisão provincial no novo código administrativo. Conferência...*, p. 14.

uma circunscrição administrativa. Portanto, a herança requeria uma reactualização, que devia ser feita à luz dos «imperativos do século XIX», filhos do impacte do desenvolvimento económico e das suas consequências sociais. O que exigia a sua integração num programa capaz de construir a definitiva harmonização dos interesses gerais, regionais e corporativos, sob a égide da unidade nacional.

Bem vistas as coisas, Amorim Girão, em vez de «região», falou em Província sobretudo porque este termo tinha uma carga menos polémica. Daí, a sua preferência pelo composto «província-região», modo de compatibilizar a tradição com a modernidade e de dizer que a autarquia provincial estaria a ser criada, não por mera fidelidade a uma história idealizada, mas de acordo com os ditames da geografia humana e da nova ordem económico-social que o Estado Novo pretendia construir. E foi esta opção — em última análise, de cariz político — que o levou a aporuguesar, corporativizando-o, o exemplo do regionalismo económico francês.

Dito de outro modo: a «província-região» não podia ser debuxada a partir de «elementos inscritos directamente sobre o solo, como a constituição do terreno, o clima, o revestimento vegetal e animal, que teremos de atender especialmente», mas sim em função do «resultado de todos esses elementos, quando colocados em face ao trabalho humano que os apropria e explora; a *feição económica* característica de determinada região». Em termos portugueses, isto significava colocar a divisão provincial na dependência directa do aprofundamento da corporatização. Era uma questão de tempo, pelo que, «se a nossa organização corporativa estivesse já integralmente realizada, muito facilitada estaria, também, a tarefa da divisão provincial. Organizadas as Casas do Povo, os Sindicatos e as Federações, logo se desenhariam os grandes agrupamentos regionais, a que pela projectada ordem jurídica, importa dar unidade administrativa. Determinada a *facies económica* de cada uma das partes, melhor se resumiam depois estas, segundo as suas afinidades, para formarem a grande região provincial».⁽¹⁰⁶⁾

Esta teria sido a grande lição da geografia humana da escola de Vidal de La Blache e a de algumas decisões políticas tomadas pelos Governos de Paris. Com efeito, Clemenceau e Clémentel haviam mostrado «as vantagens de organizar a vida económica sobre a base regional», objectivos concretizados em 1914 e em 1919. E, segundo Girão, tais medidas haviam contribuído «para o melhor aproveitamento de todas as fontes de riqueza da nação»,⁽¹⁰⁷⁾ ao mesmo tempo que, em vez de dividir, tinham reforçado a unidade nacional.

⁽¹⁰⁶⁾ *Idem*, «Os grémios regionais em face da divisão provincial do país», *Boletim da Casa das Beiras*, I ano, n.º 7 e 8, Abril, 1936, p. 11.

⁽¹⁰⁷⁾ *Idem*, *A Divisão provincial no novo Código administrativo*. Conferência, p. 2.

O exemplo francês teria mostrado que seria possível criar regiões económicas — base das divisões administrativas —, sem que isso implicasse qualquer perigo separatista, ou requeresse qualquer solução de cariz federal, para além da federalização das corporações e das circunscrições, tendo em vista a prossecução de objectivos específicos comuns. Mas a escola francesa também havia revelado que a regionalização — em particular a de cariz económico — era o modo de descentralização mais adequado aos países com um Estado unitário. E Amorim Girão perfilhou esta mesma ideia, ao demarcar-se do federalismo, fosse ele de direita ou de esquerda. Em 1937, lembrava a um contestatário da divisão provincialista esta lição histórica: nem a palavra província «voltou em 1836 ao seu significado tradicional de simples *designação do território*, nem foi o Integralismo Lusitano que em 1914 a fez ressurgir 'como elemento duma orgânica político-administrativa'. Já o velho Partido Republicano (1891) a inscrevera no seu programa, *por sinal com tendências lamentavelmente federalistas*».⁽¹⁰⁸⁾ E foi esta mesma convicção que o obrigou a sublinhar que a divisão provincial não conduzia ao Estado federal. Por isso, criticou aqueles que, no debate sobre a nova Constituição do Estado Novo, se pronunciaram «pela nova organização federal, tomando como base as 8 Províncias tradicionais».⁽¹⁰⁹⁾

Pode assim concluir-se que o autor do *Esboço* se manteve alheio a uma das teses, cara aos tradicionalistas (Barrès, Charles Maurras, António Sardinha), que defendia a possibilidade de a região resultar da federação de municípios. No seu modo de ver, tal seria uma contradição, já que tal solução colidia com a necessidade de existir um mínimo de nodalidade, homogeneidade e extensão nos critérios de regionalização. Ora, federar municípios e, sobretudo, Distritos, seria criar, não uma realidade nova, mas, tão-só, um somatório de heterogeneidades, transformando a alternativa num problema maior. Ao invés, um regionalismo bem entendido teria por base os «órgãos diferenciados pelas condições especiais de produção e de trabalho, porque só estes podem marcar a sua personalidade na *organização unitária da Nação*». Consequentemente, uma correcta divisão provincial teria de receber uma orientação corporativa, ou melhor, teria de obedecer «aos imperativos da *organização e da solidariedade nacional*».⁽¹¹⁰⁾

⁽¹⁰⁸⁾ *Idem, ibidem* p. 52. (Os itálicos são nossos). Girão ataca as teses tradicionalistas – postas ao serviço das reivindicações da Guarda – expendidas por Joaquim Dinis da Fonseca numa série de artigos publicados nas *Novidades* (Fevereiro e Março de 1937), sob o título «Romance histórico duma palavra política».

⁽¹⁰⁹⁾ A. Amorim Girão, *ob. cit.*, p. 18.

⁽¹¹⁰⁾ *Idem, A Divisão provincial no novo código administrativo. Segunda resposta*, pp. 26-27. Os itálicos são nossos.

Por outro lado, a Província, como divisão administrativa, possuiria a acrescida vantagem de poder seduzir os velhos adversários do Distrito, mormente os sectores mais moderados, tanto republicanos como integralistas, pois ela, se reactualizava uma tradição, vinha igualmente ao encontro das reivindicações descentralistas consignadas no «programa de dois movimentos com tendências absolutamente opostas: o do Partido Republicano histórico [referência, sem dúvida, ao seu programa de 1891] e o do Integralismo Lusitano».⁽¹¹¹⁾

Esta declaração de princípios conjugava-se bem com o fundo nacionalista que, vindo dos finais do século XIX, se acentuou depois da I Guerra. Como se viu, Girão nunca aderirá a qualquer projecto de índole federalista entre Estados. Quando muito, virá a admitir, nos anos de 1950, a criação de uma Confederação entre os Estados-Nação da Europa, desde que se respeitasse este ensinamento maior da geografia política: «Não se considera que 'unir-se' não quer dizer 'unificar-se' e que nem *unidade* é o mesmo que *uniformidade*. E esquece-se sobretudo que é precisamente à diversidade de energias nacionais, originadas em vários centros distintos e bem diferenciados, que o Continente europeu deve toda a riqueza e toda a fecundidade da sua civilização».⁽¹¹²⁾

Sinal dos tempos, o empolamento da unidade nacional foi acrescentado à reedição (1933) do *Esboço*, precisamente quando o Estado Novo já tinha definido os seus contornos ideológicos. Com efeito, não por acaso, Girão esclarecia: «dentro de um país de forte unidade nacional, como o nosso, a caracterização das diversas regiões, pelas naturais rivalidades que podem surgir entre elas, deve até constituir um poderoso motivo de progresso para a nação e estímulo para a valorização das suas fontes de riqueza».⁽¹¹³⁾ Também a este nível recuperava o pano de fundo ideológico do regionalismo da década anterior, afastando-se, porém, das suas versões federalistas ou separatistas, como acontecia em certas correntes francesas e espanholas. Num novo acrescento à primeira versão, esclarecia: «o regionalismo em Portugal parece-nos ter um carácter mais propriamente estático do que dinâmico; e não foi, em nossa maneira de ver, sem justa razão que o Sr. Conde de Penha Garcia... apontava, como caracteres mais salientes do regionalismo português: 1.º a sua fei-

⁽¹¹¹⁾ *Idem*, *A Divisão provincial no novo código administrativo. Conferência...*, p. 21.

⁽¹¹²⁾ *Idem*, «Portugal e o Brasil no mundo de amanhã», *Brasília*, vol. 7, 1952, pp. 27-28. No relacionamento entre Estados de povos com afinidades, defendeu a criação de uma Comunidade Luso-Brasileira, construída por Portugal (metrópole e colónias) e pelo Brasil, em alternativa à Federação Europeia, ou à descolonização. Rejeitou, igualmente, a ideia de uma Confederação Luso-Brasileira e a de uma Comunidade de Língua Portuguesa liderada pelo Brasil. Sobre esta questão, seguimos Carlos Nunes da Silva, *art.º cit.*, pp. 53-54.

⁽¹¹³⁾ A. Amorim Girão, *Esboço duma carta regional de Portugal*, 2.ª ed., p. 5.

ção moderada, não atingindo estruturalmente nem a língua, nem o conceito político; 2.º a sua forma sentimental; 3.º o seu espírito nacionalista».⁽¹¹⁴⁾ Em suma: Girão sublinhava «o carácter nacionalista do regionalismo português (por paradoxal que esta expressão nos pareça)»,⁽¹¹⁵⁾ valor que a geografia teria de fundamentar, embora se devesse ter presente — lembrava-o em 1936 — que há «regionalismos e ... regionalismos, e menos bem a alguns deles se referiu o Sr. Dr. Oliveira Salazar quando algures o classificava de 'suspeito'».⁽¹¹⁶⁾

Perante o que ficou escrito, importa reter que a fé na cientificidade das suas propostas — que reactualizavam, no fundo, a velha relação paradigmática entre a *natureza* e a *história* — se encontrava condicionada por pressupostos de índole nacionalista e corporativista; o que não admira, pois Girão foi um dos primeiros doutrinadores da nova ordem. Assim sendo, as ilações que retirava da geografia humana serão ininteligíveis se, em simultâneo, não se relevar a utilização político-ideológica que delas fez. É que também as usou para criticar «os vícios do liberalismo individualista» e para mostrar que só o corporativismo poderia dar substância a uma correcta divisão regional e provincial. Por palavras suas: «se não fora a revolução que se introduziu na vida nacional, tendo em vista a organização corporativa do Estado, 'fazendo da vida económica elemento de organização política', também nós julgaríamos prudente não arrostar com as dificuldades que traz sempre a reforma de circunscrições administrativas».⁽¹¹⁷⁾

A divisão do território surgia, assim, indissolúvelmente ligada ao combate contra o Estado liberal e os intervencionismos de orientação socialista. Mais especificamente, o Estado corporativo propunha-se resolver um problema que as primeiras décadas de Novecentos tinham agudizado: a *questão social*, esse «*imperativo do século XIX*» que o obrigava a «interferir na economia, organizando, disciplinando e coordenando a produção e a circulação».⁽¹¹⁸⁾ Perguntar-se-á: qual o nexó desta acção com o ordenamento administrativo? Girão e os provincialistas do Estado Novo não se cansaram de frisar que, se o Distrito se ajustava bem aos interesses de um regime que não abdicava dos mecanismos centralistas de controlo directo (policial) do espaço, a região (ou a Província) seria, por sua vez, a autarquia mais adequada à representação dos indivíduos, mas inseridos em organizações corporativas. Por conseguinte, os

⁽¹¹⁴⁾ *Idem, ibidem*, p. 5-6.

⁽¹¹⁵⁾ *Idem, ibidem*, p. 6

⁽¹¹⁶⁾ *Idem*, «Reflexões sobre a divisão regional», *Boletim da Casa das Beiras*, II ano, n.ºs 9 e 10, Junho 1936, p. 5.

⁽¹¹⁷⁾ *Idem*, *A Divisão provincial no novo código administrativo. Segunda resposta*, p. 36.

⁽¹¹⁸⁾ *Idem, ibidem*.

ensinamentos da geografia humana deviam igualmente inspirar a geografia da administração pública, de molde a que as circunscrições pudessem «corresponder, tanto quanto possível, às suas regiões económicas, quer dizer, aos órgãos diferenciados que integram o mesmo Estado».⁽¹¹⁹⁾

Esta valorização da componente económico-social não significava, porém, que a palavra decisiva coubesse aos economistas propriamente ditos. A sua hora não tinha soado e, na hegemonia dos saberes, a maior credibilidade, nesta matéria, era dada, de facto, à geografia. O que reactivou um debate no interior do pensamento geográfico rico de consequências, mas que, aqui, não pode ser pormenorizado. Referimo-nos às alternativas apresentadas, entre outros, por Luís Chaves, Lautensach,⁽¹²⁰⁾ Luís Schwalbach, Orlando Ribeiro e Pina Manique e Albuquerque.⁽¹²¹⁾ Para o intento de agora, basta assinalar o que mais interessa: tal como em França e em Espanha, também em Portugal os argumentos mais respeitados sobre o tema provinham da geografia, particularmente quando a sua componente física se articulou com a humana. Estatuto que levou Girão a reivindicar para ela um papel federalizador das demais ciências humanas e sociais, em particular da antropologia física, da etnologia, da sociologia e da história. Citando E. Semple, defendia que todas elas padeciam de limites epistemológicos, sobretudo porque se esqueciam do factor geográfico que as atravessava.⁽¹²²⁾

Neste contexto, a querela não pode ser desligada das suas condicionalidades ideológicas, tanto mais que os reformadores políticos levavam em conta os argumentos dos geógrafos, a fim de credibilizarem as suas propostas políticas. No auge da polémica sobre o problema, os defensores da divisão provincial apresentaram mesmo uma síntese das teses geográficas, tendo em vista demonstrar que a doutrina consagrada no Código de 1936 consubstanciava o núcleo essencial do pensamento de Barros Gomes, Amorim Girão e H. Lautensach, conforme se pode comprovar através do quadro elaborado pela comissão que respondeu à contestação distritalista:

⁽¹¹⁹⁾ *Idem, ibidem.*

⁽¹²⁰⁾ Em 1937, apareceu o 2.º volume do livro do geógrafo alemão Hennann Lautensach, *Portugal auf Grund Eigener Reisen und der Literatur*, onde trata da divisão administrativa do território, que dividia o País numa parte setentrional — Alto Portugal anterior (*Vorderes Hochportugal*), Alto Portugal posterior (*Hinteres Hochportugal*) e Portugal médio litoral (*Mittel-Kustenportugal*) — e numa parte meridional — Baixo Portugal (*Niederportugal*) e Algarve. Estas, por sua vez, subdividiam-se em outras quinze. Ora, apesar da sua aparente incompatibilidade com o Código de 1936, o parecer da Câmara Corporativa de 1938 concluía que, «salvo naturalmente algumas delimitações, as regiões definidas pelo autor alemão correspondem precisamente às actuais províncias». *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 185, 13 de Abril de 1938, p.22

⁽¹²¹⁾ Sobre as três últimas, veja-se Eugénio de Castro Caldas e Manuel dos Santos Loureiro *et al.*, *ob cit.*, p. 128 e ss.

⁽¹²²⁾ *Idem, Lições de geografia humana*, Coimbra, Coimbra Editora, 1936, p. 18.

Divisões regionais

Divisão actual em províncias	De Barros Gomes 1875		De Amorim Girão 1928-1933	De H. Lautensach 1937
	Províncias	Regiões		
Minho.....	Minho.....	Além-Douro Litoral.....	Minho.....	Minho
Douro Litoral.....	-----	-----	Baixo Douro.....	Baixo Douro
Trás-os-Montes e Alto Douro	Trás-os-Montes	Além-Douro Transmontano	Trás-os-Montes.....	Trás-os-Montes
Beira Alta.....	-----	Beira Central.....	Alto Douro.....	Alto Douro
Beira Baixa.....	Beira.....	Beira Transmontana.....	Beira Alta.....	Beira Alta
Beira Litoral.....	-----	Beira Meridional.....	Beira Transmontana	Beira Transmontana
Estremadura.....	-----	Beira Litoral.....	Beira Baixa.....	Cadeia central divisória
Ribatejo.....	Estremadura.....	Centro Litoral.....	Beira Litoral.....	Beira Meridional
Alto Alentejo.....	-----	Alto Alentejo.....	Estremadura.....	Beira Litoral
Baixo Alentejo.....	Alentejo.....	Baixo Alentejo.....	Ribatejo.....	Estremadura
Algarve.....	Algarve.....	Baixas do Sorraia.....	Alto Alentejo.....	Ribatejo
		Baixas do Guadiana.....	Baixo Alentejo.....	Alto Alentejo
		Baixo Alentejo Litoral.....	Algarve.....	Baixo Alentejo
		Algarve.....		Montanhas do Algarve
				Baixo Algarve

No entanto, não deixa de ser significativo que, dentro da galeria dos autores citados, reconhecessem ser «inegável que a divisão proposta pelo professor Amorim Girão é a que mais se aproxima da que foi adoptada pela Comissão e pelo Governo. Treze regiões que aquele professor indica no *Esboço de uma carta regional de Portugal*. Todas elas correspondem, precisamente, às novas Províncias, menos a Beira Transmontana, que aparece englobada na Beira Alta, e Trás-os-Montes e Alto Douro, que na carta de Girão estão separados e na divisão provincial estão reunidos».⁽¹²³⁾ Como se vê, as ideias do geógrafo de Coimbra não tiveram um efeito meramente teórico; elas influenciaram, de um modo marcante, a produção legislativa e marcaram a agenda do debate sobre a divisão regional durante décadas. Pode mesmo dizer-se que, se este processo teve em Salazar o doutrinário global, e em Marcelo Caetano o seu executor técnico-jurídico (depois de secundarizada a figura de Fezas Vidal), Girão foi o seu principal credibilizador científico. É que, como escreveu Marcelo Caetano em 1947, a divisão provincial de 1936 «foi obra de geógrafos competentes e está justificada no estudo do Prof. Dr. Amorim Girão — *A divisão provincial do novo código administrativo*».⁽¹²⁴⁾

É verdade que a elevação da Província a circunscrição autárquica não teve um apoio consensual no interior do regime. E a habilidade de Salazar (e dos seus colaboradores políticos mais imediatos nesta matéria: Manuel Rodrigues e Fezas Vidal) esteve em saber contemplar as duas tendências, tanto mais que elas eram animadas por personalidades e movimentos que a União Nacional (e o Estado Novo) pretendia

⁽¹²³⁾ *Idem, ibidem.*

⁽¹²⁴⁾ Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1947, p. 210, nota 1.

integrar na sua base de apoio, mesmo correndo o risco de não as contentar por inteiro: aos provincialistas mais tradicionais não lhes agradava a não extinção do Distrito; e os distritalistas protestavam contra a confinação deste à área e às funções de actuação do Governador Civil. Mas as revisões de ideias feitas, entre outros, por Amorim Girão — provincialista que contemporizou com o Distrito — e por Marcelo Caetano — distritalista que se calou perante a aprovação da Província — mostram bem que Salazar era quem mandava.

Marcelo Caetano e a defesa da divisão distrital

Quanto a Marcelo Caetano, tem passado despercebido o facto de, em 1926, o jovem colaborador da *Nação Portuguesa* ter vindo a terreiro defender o Distrito e, implicitamente, demarcar-se das teses provincialistas, tão em voga no meio político-ideológico em que navegava — o Integralismo. Em artigo intitulado «A lição de 95 anos», não só fez o resumo histórico da legislação promulgada pelo liberalismo desde Mouzinho da Silveira, como, escudando-se em Barthélemy, se distanciou dos que defendiam a ressurreição da Província. Sem ambiguidades, recuperava Herculano, mas mediava-o através do «localismo» de António Sardinha e das leis espanholas recentemente publicadas sobre a matéria (Estatuto Municipal, 1924), para defender que o debate, então forte, entre distritalistas e provincialistas não era fundamental, porque a verdadeira solução do problema da divisão administrativa passaria, em sua opinião, pelo reforço do municipalismo, mas sem sacrificar o Distrito.

Nesta perspectiva, as circunscrições mais extensas deviam nascer de algo que os republicanos também haviam previsto: a paulatina federalização dos municípios. Em suma: para se proceder àquilo a que, num eco evidente de uma expressão de Garrett, chamou a «nacionalização de Portugal», sustentava ser necessário «dar o maior incremento à vida municipal; fazer do Concelho a base, o fulcro de toda a vida local. Fomentar em seguida a formação de ligas, federações ou sindicatos de municípios unidos pelos mesmos interesses, uniões essas que teriam carácter mais ou menos duradouro, conforme a natureza dos interesses que os determinassem».⁽¹²⁵⁾ Na prática, esta posição significava a defesa do modelo vigente. Daí, a sua conclusão: «o Distrito... deixemo-lo ficar para os efeitos burocráticos». Simultaneamente, lembrava aos que, no seu campo ideológico, clamavam pela restauração da Província, que «o novo tradicionalismo não é regresso; implica integração, porque é vida. Integramos pois, no novo regime o Distrito, baptizando-o e limpando-o, assim, do pecado original que o macula. De contrário, arriscamo-nos a sofrer pela Província os desgos-

⁽¹²⁵⁾ Marcelo Caetano, «A lição dos 95 anos», *Nação Portuguesa*, 3.ª série, n.º 12, 1926, p. 503.

tos que advêm sempre dos caprichos das mulheres bonitas: custam caro e só rendem ingratidão...».⁽¹²⁶⁾

Alguns anos depois, o professor da Faculdade de Direito de Lisboa não será tão radical e aceitará participar na construção da ordem político-administrativa instaurada pelo Estado Novo (Código de 1936-1940). Ora, se este manteve o Distrito, o certo é que também criou a divisão provincial, adaptando aos seus desígnios autoritários, corporativos e centralistas a solução dual que, em 1914, havia sido avançada pelo Senado republicano. Todavia, esta medida não desarmou os distritalistas mais acérrimos, tanto mais que o novo Código Administrativo esteve sujeito a debate e a revisão até 1940.

III – A divisão provincial no Estado Novo

Como se viu, após o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926, tanto a Ditadura Militar como o Estado Novo não ficaram indiferentes a uma discussão que há muito sensibilizava as elites políticas regionais, e onde a opção provincialista tinha conquistado adeptos. Na verdade, a chamada Revolução Nacional invocou a memória do debate, para sugerir que as novas medidas vinham ao encontro de aspirações que os regimes liberais, pela sua própria natureza, nunca poderiam satisfazer. Assim sendo, o que era proposto remetia, explicitamente, para a herança do provincialismo oitocentista, e visava satisfazer reivindicações que o movimento regionalista havia agitado no decurso da década de 1920. Analise-se, então, o modo como ocorreu a incorporação desta herança.

A herança do movimento regionalista

Seja por simpatia ou por mero pragmatismo, é indiscutível que a identificação do regionalismo com o nacionalismo, já em crescendo sob a I República, se ajustava bem ao ideário de muitos conservadores e ao antiliberalismo das novas autoridades. Como o próprio Marcelo Caetano reconhecerá, o Estado Novo, para «satisfazer as expectativas de uma forte corrente de opinião (com muito de sentimental e de folclórico), introduziu a Província na divisão administrativa»,⁽¹²⁷⁾ condicionante que, amiúde, reafirmou em algumas reedições do seu *Manual de direito administrativo*. Numa delas, relembra que, no primeiro quartel do século, houve «um movimento, bem

⁽¹²⁶⁾ *Idem, ibidem*, pp. 503-504.

⁽¹²⁷⁾ *Idem, ibidem*.

aceite pela *opinião dos meios rurais*, favorável à administração provincial, realizando-se frequentes congressos regionais provinciais e constituindo-se numerosos organismos de base provincial». E terá sido «em consequência desses movimentos que a Constituição de 1933 admitiu a divisão administrativa em Províncias e as erigiu em autarquias locais, orientação que teve de ser seguida nas leis administrativas subsequentes».⁽¹²⁸⁾

Dos Grémios às Casas Regionais da década de 1930

À luz deste tipo de testemunho, pode concluir-se que a divisão provincial também teve por objectivo seduzir as elites regionais (económicas, culturais, associativas) para o corporativismo do Estado Novo. Deste modo, também não espanta que esta mesma lógica tenha atravessado as sociabilidades formais do regionalismo, em particular os seus Grémios e as suas Casas Regionais, esmagadoramente sediados na capital. Contudo, o Estado Novo não se limitou a recuperar algo que não foi estranho à sua própria implantação. Procurou, igualmente, fomentar esse associativismo, pois ele vinha ao encontro da visão ruralista do mundo que propagandeava. E esta orientação ter-se-á reflectido na origem social dos seus principais dirigentes. Longe dos artesãos, comerciantes e pequenos funcionários públicos da fase pioneira, as Casas, nas décadas de 1930 e 1940, terão visto crescer, não só o seu número de sócios, mas também a presença, nos órgãos dirigentes, de «nomes sonantes da política e de advogados de prestígio, ministros, altos representantes das Forças Armadas».⁽¹²⁹⁾

Significa isto que o surto associativo do período anterior foi ampliado. Só por iniciativa beirã — sem dúvida, a mais actuante — nasceram as seguintes associações: Casa do Concelho da Covilhã (1 de Julho de 1924), Casa do Concelho de Arganil (1 de Julho de 1924), Casa de Coimbra (1937), Casa de Figueiró dos Vinhos (1937), Casa da Pampilhosa da Serra (1 de Junho de 1941), Casa da Sertã (4 de Fevereiro de 1946), Casa do Concelho de Gouveia (segunda metade da década de 1940), Casa do Concelho de Góis (1 de Janeiro de 1954), Casa do Concelho do Sabugal, etc.⁽¹³⁰⁾ Por sua vez, com a finalidade de contestar a divisão provincial promulgada em 1936, e de defender a criação do Distrito de Lamego, foi ainda fundada a Casa Regional da Beira-Douro, com sede no Porto (1939).⁽¹³¹⁾

⁽¹²⁸⁾ *Idem*, *Manual de direito administrativo*, 6.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1963, pp. 401-402. Os itálicos são nossos.

⁽¹²⁹⁾ Maria João Figueiredo Forte, *ob. cit.*, p. 69.

⁽¹³⁰⁾ Cf. António Lourenço (coord.), *ob. cit.*, p. 33.

⁽¹³¹⁾ A este movimento associativo, dever-se-á acrescentar as suas ramificações internacionais, que, aqui, não serão equacionadas.

Como se verifica, a designação de «Grémio» foi desaparecendo, em detrimento da de «Casa», evolução a que o novo regime também não foi indiferente. É certo que esta opção indicia o eco da «Maison» regional francesa, e que a tendência para aquela alteração já data da década de 1920, pois sabe-se que, pelo menos no I.º Congresso Regional das Beiras (Coimbra, 1921), ela já havia sido sugerida.⁽¹³²⁾ Todavia, não por acaso, esta última denominação só se popularizou após 1933, e não foi razão menor a intenção de reservar o termo «Grémio» para os «organismos de natureza mais corporativa»,⁽¹³³⁾ propósito que será legislado pelo Decreto n.º 29282, de 8 de Dezembro de 1938.

Numa época em que o exercício das liberdades fundamentais estava cerceado e reprimido, o crescimento deste associativismo só foi possível porque ele se compaginava bem com os interesses do regime. Para o comprovar, basta ler a sua imprensa, mormente quando as preocupações de tipo mutualista, as solicitações ligadas aos melhoramentos materiais nas respectivas regiões, assim como as manifestações de índole cultural e etnográfica (música, artesanato, gastronomia), surgem acompanhadas por considerações de teor mais ideológico, quase todas em sintonia com os valores propagandeados pelo Estado Novo. Não obstante, será errado pensar-se que, sob a tutela do Secretariado de Propaganda Nacional, os Grémios ou Casas regionais foram, em conjunto com as Casas do Povo e com a Federação Nacional para a Alegria no Trabalho, os criadores exclusivos do folclorismo, característica geralmente associada à ideologia do regime. Fazê-lo será desconhecer que manifestações de índole folclórica já são detectáveis, aqui e ali, no século XIX, e não saber que, durante certas festas nacionais — como a das comemorações do Infante D. Henrique (1894) e, sobretudo, o desfile, em Lisboa, de homenagem à descoberta da Índia (1898) —, ocorreram demonstrações étnico-folclóricas. E, durante a República, muitos dos projectos e actividades do nascente associativismo regionalista apontavam no mesmo sentido. Compreende-se. A elevação da chamada cultura popular a prova ontológica de identidades (e de diferenças) a isso aconselhava. Deste modo, o Estado Novo desenvolveu uma tendência que vinha de trás, embora a tenha integrado numa «política do espírito» mais totalizadora, sistémica e diversificada quanto aos seus objectivos, e mais sofisticada quanto aos meios postos ao seu dispor pelo poder político. E o seu enquadramento ideológico perseguia uma outra finalidade: dar concretude regional a um nacionalismo empenhado em demonstrar que só um Estado orgânico, autoritário, uno e indivisível poderia reforçar a unidade nacional.

⁽¹³²⁾ Cf. J. Rodrigues dos Santos, «Elementos para a história do regionalismo beirão», *Boletim da Casa das Beiras*, IX ano, 3.ª série, 3, Julho-Setembro, 1943, p. 37.

⁽¹³³⁾ Carlos Gomes, *ob. cit.*, p. 2.

Como já ficou sugerido, a aliança entre regionalismo, patriotismo e nacionalismo, que vinha da década anterior, foi pedra de toque da propaganda incrementada pelas «associações de origem». Sem ambiguidades, o *Boletim da Casa Regional das Beiras* — cujo primeiro número saiu em 1935 — escolheu para sua epígrafe esta divisa: «Beiras e Pátria». Análogas profissões de fé podem ser encontradas em outras afirmações de princípios. Se é certo que também existiam vozes em que a causa era exclusivamente tratada numa óptica quase «bairrista» — como os artigos de Aquilino Ribeiro, insertos no *Boletim da Casa Regional da Beira-Douro* —, a grande maioria estava em consonância com o teor da dedicatória de uma das teses apresentadas ao II Congresso Transmontano (1941) por um dos seus conferencistas: «à Província — padrão de virtudes nacionais e último e seguro reduto, por Deus, Pátria e Família».⁽¹³⁴⁾ Em outros exemplos, o modelo organicista, que justificava o ideal de sociedade que o Estado Novo propugnava, aparecia qualificado deste modo: tal como a «religião é a célula espiritual da Nação», e a Família a sua «célula afectiva», a Província constituía a sua «célula matricial», prova de que o regionalismo formava a «base primária e primordial do nacionalismo», ou melhor, era «a fonte vital do nacionalismo puro».⁽¹³⁵⁾

Na conjuntura em que o Estado Novo se institucionalizava, compreende-se o debate acerca do lugar que aquelas associações deviam ocupar na organização corporativa. Alguns dos seus activistas dos anos de 1930 chegaram mesmo a propor a sua transformação em Casas de Povo, ideia que, porém, não mereceu acolhimento. E se alguns outros se esforçavam para as manter livres de qualquer tutela,⁽¹³⁶⁾ outros ainda — o maior número — pressionavam para que o Estado as reconhecesse como instituições de utilidade pública (todavia, à excepção da Casa do Açores em 1940, tal só virá a acontecer depois do 25 de Abril de 1974, ou melhor, na década de 1980) e lhes desse representação na Câmara Corporativa.⁽¹³⁷⁾ Para isso, acentuavam o seu papel na prestação de serviços de assistência, instrução e fomento dos progressos locais. E, como essas funções vinham do período da I República, elas podiam mesmo reivindicar-se como precursoras do Estado Novo, pois as suas funções sempre

⁽¹³⁴⁾ António Ferreira, *Casas regionais, instituições de utilidade pública*, Lisboa, Imprensa Lucas, 1941. (dedicatória).

⁽¹³⁵⁾ *Idem, ibidem*, p. 8. A região seria «o elo natural entre a família e a Nação» e a «base do vigoramento e aperfeiçoamento das virtudes nacionais» (p. 9). Na mesma direcção: Vítor Santos, «O regionalismo é hoje uma grande força nacional», *Boletim da Casa do Alentejo*, n.º 92, Abril, 1944, p. 6.

⁽¹³⁶⁾ Cf. José da Conceição Silva, «As casas do povo e as agremiações regionais», *Acção Regional*, III ano n.º 11, Setembro, 1933, p. 4.

⁽¹³⁷⁾ António Ferreira, *ob. cit.*, p. 14; Ferreira Deusdado, *As Casas regionais e a organização corporativa*, Lisboa, 1941, p. 25.

terão sido análogas às que, «hoje, exercem os diferentes organismos corporativos».⁽¹³⁸⁾ E figuras importantes do movimento (Domingos Pepolin, Jaime Lopes Dias, Afonso de Melo, Ferreira Deusdado, Custódio Nunes, Salinas Calado, Martins Galvão, Vítor Santos)⁽¹³⁹⁾ lançaram-se nessa campanha, chegando mesmo a defender a necessidade de se criar um órgão coordenador — o Conselho Superior do Regionalismo —, iniciativa que, no entanto, logo caiu no esquecimento e de onde não se colheram «quaisquer frutos».⁽¹⁴⁰⁾

A Província como autarquia

Depois de prevista pela Constituição de 1933, a nova divisão administrativa foi confirmada e sistematizada, ainda que a título experimental, pelo Código Administrativo de 1936. Segundo o seu art. 1º, o território do Continente ficava dividido em «Concelhos, que se formam em Freguesias e se agrupam em Distritos e Províncias». Simultaneamente, considerava corpos administrativos as Juntas de Freguesia, as Câmaras Municipais e os Conselhos Provinciais.

Como se vê, se o Município continuava a ser «a circunscrição basilar da organização administrativa», a Província ganhava valor autárquico, sendo caracterizada (art. 231º) — na linha da teorização de Amorim Girão —, como «a associação de Concelhos com afinidades *geográficas, económicas e sociais*».⁽¹⁴¹⁾ Ao invés, o Distrito, privado de corpo administrativo, deixava de ser «pessoa moral» e ficava confinado ao território da área de competência do respectivo Governador Civil,⁽¹⁴²⁾ de acordo com o Título VII do novo Código Administrativo. Nos Açores e na Madeira, mantiveram-se os Distritos Autónomos. Importa frisar, porém, que todo este edifício estava sujeito ao tradicional instituto da tutela, ou melhor — e nas palavras de Marcelo Caetano (escritas em 1949) — «a *apertada tutela administrativa*», imposta, não só por motivos financeiros, mas também por uma razão política fundamental: «a forma autoritária do Estado... fortemente integradora de todos os poderes e avessa às francas autonomias».⁽¹⁴³⁾

Mais especificamente, mesmo quando se escamoteava a herança do período liberal, não se pode olvidar que, se a reforma foi feita em nome da necessidade de se

⁽¹³⁸⁾ *Idem, ibidem*, p. 24.

⁽¹³⁹⁾ Cf. *Boletim da Casa do Alentejo*, XXV ano, n.º 273, Janeiro, 1960, p. 5.

⁽¹⁴⁰⁾ Carlos Gomes, *ob. cit.*, p. 23.

⁽¹⁴¹⁾ Os itálicos são nossos.

⁽¹⁴²⁾ Cf. José António Santos, *ob. cit.*, p. 127.

⁽¹⁴³⁾ Marcelo Caetano, *Páginas inoportunas*, Lisboa, Livraria Bertrand, s.d., p. 295-296. Os itálicos são nossos.

impulsionar o ressurgimento da administração local, ela também pretendia — como se escrevia na proposta da Assembleia Nacional que autorizava o Governo a legislar sobre a matéria — banir «toda a possibilidade de política partidária, para que só os interesses da colectividade e os órgãos da colectividade possam existir. Nem de outra forma subsistem Concelhos, Freguesias, Províncias: porque, perdida a unidade que vem da prossecução de fins comuns por um *agregado naturalmente resultante dos laços de família ou de vizinhança*, não fica mais do que a luta dos grupos em que irredutivelmente se dividem as populações à voz dos caciques. É este mal que para sempre se pretende evitar. A reforma administrativa, prevenindo-o, realiza definitivamente na vida local o ideal de elevação que o Estado Novo tem procurado criar em todos os domínios da actividade pública».⁽¹⁴⁴⁾

Neste contexto, e por mais apologias que se fizessem ao municipalismo, a orientação da reforma só podia ser de teor centralista. Louvava-se mesmo o facto de os homens de poder do século XIX, ao defenderem a centralização, «contra o correr das ideias dessa época», terem adivinhado e perscrutado «que esse princípio é a própria força do Estado, e que sem ele tudo cai na desorganização e no caos!». Daí que, quando, contra as «doutrinas individualistas do século XIX....», os homens do Estado Novo, um século depois, apresentam a esta Câmara umas bases de reforma administrativa profundamente nacionalistas, com o princípio da centralização que atravessa todas elas, é porque eles sabem que só pela fortificação do Poder Central, que expande a sua orientação através de todos os órgãos até às autarquias locais, se poderá estabelecer uma *Nação forte num Estado forte*».⁽¹⁴⁵⁾

A governamentalização do Distrito

Depois de um século de discussão, através do Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de Dezembro de 1936, foi publicado o novo Código (sintomaticamente, numa mistura de homenagem e de provocação, no dia do centenário da saída do Código de Passos Manuel).⁽¹⁴⁶⁾ Os Distritos passaram a estar acompanhados por 11 Províncias autárquicas, a saber: Minho (capital Braga), Trás-os-Montes e Alto Douro (Vila Real), Douro Litoral (Porto), Beira Alta (Viseu), Beira Baixa (Castelo Branco), Beira Litoral (Coimbra), Estremadura (Lisboa), Ribatejo (Santarém), Alto Alentejo (Évora), Baixo Alentejo (Beja) e Algarve (Faro).⁽¹⁴⁷⁾

⁽¹⁴⁴⁾ *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 25, 20 de Dezembro de 1935, p. 131. Os itálicos são nossos.

⁽¹⁴⁵⁾ *Ibidem*, n.º 82, 18 de Fevereiro de 1936, p. 564. Os itálicos são nossos.

⁽¹⁴⁶⁾ Sobre as tensões no interior dos juristas a que Salazar recorreu para elaborar o projecto, leia-se Marcelo Caetano, *Minhas memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977, pp. 61-62.

⁽¹⁴⁷⁾ *Idem, ibidem*, p. 129.

Sublinhe-se que o próprio Marcelo Caetano filiou o modelo de divisão distrital adoptado nas experiências que haviam vigorado de 1835 a 1878 e de 1892 a 1913, isto é, nos períodos de maior centralismo e em que a execução dos interesses gerais somente esteve a cargo de um magistrado — o Governador Civil —, com ou sem assistência de qualquer órgão. Foram épocas em que o Distrito gozou de pouca ou nenhuma personalidade jurídica, tal como voltou a ocorrer — a partir do previsto na Constituição de 1933 —, da Lei n.º 1940 (Base XXI) e do novo Código Administrativo (1936-1940). Assistiu-se, assim, ao reforço da tutela, já que, sem qualquer controlo ou compartilha regional, o Governador Civil funcionava como a primeira instância de intervenção policial, política e social do Governo na administração local, ou melhor, era «o intermediário entre o Governo e as autarquias locais» e o «superior hierárquico dos Presidentes das Câmaras, na parte em que exercem funções de magistrados administrativos».⁽¹⁴⁸⁾

Para se perceber melhor a índole mais centralista e governamental desta versão, sublinhe-se que tanto ele como o Presidente da Câmara recebiam a nomeação (tal como a possível demissão) do ministro do Interior, de quem dependiam directamente. E se o Presidente da Câmara era, concomitantemente, agente do Governo e representante do órgão, ainda que tutelado, da autarquia municipal, o Governador Civil era «exclusivamente magistrado administrativo, exercendo, como tal, atribuições policiais».⁽¹⁴⁹⁾

Ora, se muitas destas funções retomavam atribuições antigas, a verdade é que se assistiu ao seu alargamento e à sua maior regulamentação. Assim, e no que tange às suas *competências informativas*, o Governador Civil — apesar do Estado ter criado instâncias fiscalizadoras próprias (Inspeção Geral de Finanças e Inspeção do Ministério do Interior) — exercia uma vigilância permanente e directa sobre todos os corpos administrativos, instituições de utilidade pública e todos os assuntos de interesse público respeitantes ao seu Distrito (*Código Administrativo*, arts. 375º, n.º 3; 407º, n.º 1).

Como *competência informativa*, mas *especial* (concernente aos cargos exigidos especialmente pela lei), o magistrado distrital tinha de dar informações à tutela em matérias tão importantes para a vida das comunidades e dos indivíduos como os requerimentos para a criação de novos Concelhos e Freguesias, as mudanças das suas sedes, alteração dos nomes concelhios e das povoações, a fixação da categoria destas, as dúvidas acerca dos limites das circunscrições (arts. 8º, 9º e 12º). Igualmente, emitia parecer sobre as propostas das Câmaras que tinham de ser submetidas ao

⁽¹⁴⁸⁾ Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 2.ª ed., p. 174.

⁽¹⁴⁹⁾ *Idem, ibidem*, p. 175.

despacho do ministro do Interior para se autorizar os médicos municipais de partidos rurais a residir na sede do Concelho (art. 149º). E também informava acerca de todas as petições, exposições e requerimentos particulares dirigidos aos Ministérios e entregues no Governo Civil, bem como sobre a constituição das associações de beneficência (art. 440º) e das necessidades de se aumentar o quadro-tipo das secretarias dos corpos administrativos (art. 458º).

De acordo com o estipulado na Constituição de 1933 (art. 6º), incumbiria ao Estado «fazer respeitar os direitos e garantias impostas pela moral, pela justiça ou pela lei, a favor dos indivíduos, das famílias». Para cumprir esse desiderato, o Governo delegava nos Governadores Cívicos o exercício de muitas das suas funções «policiais», prolongando, assim, uma competência que já vinha da Monarquia Constitucional. Daí que, prioritariamente, fosse do seu foro tomar as providências necessárias para manter a ordem e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e a propriedade, reprimir os actos contrários à moral e à decência pública. Competia-lhe, ainda, o policiamento dos espectáculos públicos e a polícia sanitária, de acordo com o prescrito em leis e regulamentos próprios. Quando não pudesse fazer cumprir as suas ordens pacificamente, também tinha capacidade legal para requisitar o auxílio da polícia, da Guarda Republicana e, quando ambas fossem insuficientes, do exército e da marinha (art. 408º, n.os 15 e 16).

Os órgãos autárquicos da Província

A Província, como nova circunscrição autárquica, contava com os seguintes órgãos: o Conselho Provincial e a Junta de Província. Em consonância com a lógica corporativa, a composição do primeiro era esta: um procurador eleito por cada uma das Câmaras Municipais; um procurador escolhido por cada Federação de Grémios ou por Sindicatos Nacionais existentes na Província, entendendo-se que, no caso de a Federação ser nacional, ou abranger mais de uma Província, só fossem eleitores os Grémios e os Sindicatos com sede na área de jurisdição do Conselho a constituir; três procuradores eleitos pelos provedores ou presidentes das mesas, administrações ou direcções das associações ou institutos de utilidade local existentes na Província; dois procuradores nomeados pelo Senado de cada Universidade existente na Província; um procurador eleito pelos professores efectivos dos liceus e institutos secundários municipais localizados na Província; um procurador eleito pelos professores efectivos das escolas de ensino técnico da Província; os directores escolares da Província (art. 234º).

Formavam a Junta — «o corpo administrativo da Província» — um «presidente e vice-presidente, que serão o presidente e vice-presidente do Conselho Provincial, e de três vogais eleitos por estes, na sua reunião de constituição» (art. 251º).

É ao nível das atribuições conferidas à nova autarquia que se percebe melhor o lugar que ela iria ocupar na ordem económico-social (e, consequentemente, política) do corporativismo estadonovista. E, como prevenção essencial, frise-se que, ao Conselho Provincial, não foram dadas muitas capacidades. Caber-lhe-ia: eleger trianualmente os vogais da Junta de Província e respectivos substitutos; discutir e votar o relatório de gerência e plano anual de actividades do seu corpo administrativo; discutir e votar, sob proposta do presidente, as bases do orçamento ordinário da Província; pronunciar-se sobre as deliberações da Junta de Província que, nos termos do Código, dependiam da sua aprovação para se tornarem executórias. Maiores poderes — pelo menos na letra da lei — foram outorgados, porém, à Junta de Província, em particular nas áreas do *fomento e coordenação económica, da cultura, e da assistência*.

Enquanto projecto, é indiscutível que o Código configurava a nova autarquia como uma espécie de *instância de planificação regional*. De facto, as Juntas de Província poderiam (art. 259º): deliberar sobre a realização de inquéritos relativos à vida económica da Província e ao seu incremento; recolher e divulgar estatísticas de interesse para a economia regional; estudar planos de melhoramentos, na Província, que aquele órgão entendesse dever o Estado, ou as Câmaras Municipais, executar; pronunciar-se sobre a conveniência de os interesses económicos provinciais se harmonizarem com o ideal corporativo. E, neste última esfera, caber-lhe-ia incrementar e realizar exposições regionais, instituir prémios para estimular a agricultura e a pecuária, fundar bolsas de estudo para a aprendizagem de técnicas úteis ao progresso da economia regional, criar e conservar escolas técnicas destinadas a restaurar, manter e desenvolver as indústrias tradicionais da circunscrição.

O mesmo órgão provincial também era chamado a liderar tarefas culturais, cujo significado só ganha sentido dentro da «política do espírito» teorizada, com o aval de Salazar, por António Ferro, e executada pelo Secretariado de Propaganda Nacional. Pode dizer-se que lhe cabia «regionalizar» essa política, explorando, no terreno, o fundo etnológico e etnográfico que animava a ideologia regionalista, em ordem a pô-lo, mais articuladamente, ao serviço da «*folclorização do povo*», que o regime estava a acelerar. Com isso, também se cimentavam as identidades provinciais e se tentava, através da propaganda, enraizar o nacionalismo no mitificado patriotismo das «pequenas pátrias». Ganha assim significado que o Código desse às Juntas de Província capacidade de decisão em matérias como a recolha, inventariação e publicação das tradições populares regionais e outro folclore da Província, de molde a garantir-se a conservação e a divulgação de trajes e costumes regionais, e a auxiliar-se as associações ou os institutos culturais da região.

A participação das Juntas de Província na «política do espírito» tinha uma outra das suas faces no domínio do património, orientação geral que alcançará a sua máxima visibilidade nos anos imediatamente seguintes, isto é, na campanha que

culminará, em 1940, nas comemorações do Duplo Centenário. (Recorde-se que esse também será o ano da aprovação definitiva do Código de 1936, até aí em fase de experimentação). É que lhes competia inventariar os lugares arqueológicos e históricos, os monumentos artísticos e as belezas naturais, actividades que, ligadas a estímulos para o estudo das formas dialectais existentes na Província, ou em parte dela, e à criação e manutenção de artes regionais e de arquivos provinciais, iriam reforçar as memórias identitárias próprias, no contexto de uma política cultural apostada em refundar a própria memória nacional.

Tudo isto denota que a institucionalização da Província tinha em vista a integração do mundo rural (particularmente das suas elites económicas e intelectuais) e a exploração do seu valor simbólico. Pelo que se deu continuidade a uma espécie de neoromantismo etnológico, «regionalizando-se» o princípio — teorizado, entre outros, por Vico e Herder e, depois, pelo folclorismo do século XIX —, segundo o qual as obras culturais (lendas, mitos, costumes, festas religioso-pagãs, culinária) constituíam objectivações de essências espirituais — «índole», «alma», «espírito» — que tinham de ser estudadas e revivificadas. Por conseguinte, compreende-se que algumas das funções das Juntas Provinciais fossem indissociáveis da política cultural planificada e fomentada pelo Secretariado de Propaganda Nacional (criado, sintomaticamente, por decreto de 25 de Setembro de 1933), e que também não fossem alheias ao intento de se intensificar, em simultâneo, o desenvolvimento de uma política de turismo.

Quanto à assistência social, o Código privilegiava o papel da Província na construção e manutenção, pela força do seu orçamento, ou com a participação do Estado, de hospitais regionais, dispensários centrais, preventórios e sanatórios (art. 261º).

As resistências contra a divisão provincial no interior do Estado Novo

Como se assinalou, a nova ordem foi imediatamente contestada no interior do próprio regime, críticas que, segundo Amorim Girão, podiam ser assim resumidas: as dos que, para escamotear os efeitos da divisão provincial, propunham que ela coincidissem com a dos Distritos (solução que, na prática, deixaria tudo na mesma); a dos tradicionalistas «cem por cento», que sonhavam fazer ressuscitar as Províncias históricas (6, segundos uns; 8, segundo outros); a dos que, em nome do consenso, dividiam o território em Províncias, centradas em capitais incontestáveis — Porto, Coimbra, Lisboa e Évora;⁽¹⁵⁰⁾ a dos que, para pôr em causa a primazia que a

⁽¹⁵⁰⁾ Cf. A. Amorim Girão, *A Divisão provincial do novo código administrativo. Conferência*, p. 22.

capitalidade da Província iria dar a uma cidade rival, recorriam à história, à geografia e à etnografia, a fim de proporem a criação de novas Províncias com centralidades e fronteiras adequadas aos seus interesses.

Bem vistas as coisas, estas últimas questões, muitas vezes escondidas, eram a fonte principal dos descontentamentos, já que, como afirmava Amorim Girão, poucas sedes de Distrito, na consciência plena dos seus direitos, ficaram tranquilas com a remodelação em curso. Prova evidente de que, «se a categoria de capital de Província, para uns, iria constituir apanágio de ricos, para outros, para o maior número, passou entretanto a ser encarada como apetecido asilo dos pobres».⁽¹⁵¹⁾

Desde os inícios da década de 1930, assistiu-se, de facto, ao que, em 1937, um órgão regionalista, defensor da reforma, qualificou deste modo: «temos notado, nestes últimos tempos, que se repetem, como psicose colectiva de protestos, as representações e exposições ao Governo solicitando alterações ao plano da Reforma Administrativa aprovada por Decreto de 31 de Dezembro de 1936». E, numa evidente defesa das posições próximas de Amorim Girão, concluía que tais reacções constituíam um «paradigma de absurdidade administrativa e económica, e dos mais elementares interesses regionais», pois agrediam «as normas da probidade pública» e revelavam a «mais crassa ignorância da geografia e economia provincial».⁽¹⁵²⁾

Livros, artigos de jornais e revistas, conferências, petições camarárias, passando por representações ao Ministério do Interior e por intervenções na Assembleia Nacional, vários foram os meios usados pelos contestatários, esmagadoramente situados no interior do Estado Novo (a oposição, sob forte repressão, procurava sobreviver, mobilizando as suas forças para o derrube do regime). Os seus principais epicentros foram Bragança, Lamego, Guarda, Aveiro, Leiria, Portalegre. E o essencial das alternativas que avançaram encontra-se recenseado nos vários trabalhos que, a partir de 1933, Amorim Girão publicou sobre a matéria. Não cabe aqui pormenorizá-las. Contudo, por todos, cite-se a iniciativa do deputado Querubim do Vale Guimarães, apresentada em 15 de Dezembro de 1937, e que visava alterar o art. 125º (Código de 1936), após um ano de vigência. Nesta contestação, voltava-se a lembrar teses antigas a favor da divisão distrital: à Província faltaria tradição como circunscrição administrativa; ao invés, cem anos de existência positiva dos Distritos tê-los-ia consolidado, enquanto já estaria patente o fracasso da experiência encetada em 1936. Isto é — e como se escrevia no projecto-lei contestatário —, o Distrito representava «uma tradição de mais de cem anos já, e não é fácil romper a rede de ligações de interesses morais e materiais, políticos e económicos de toda a natureza que um sistema de

⁽¹⁵¹⁾ *Idem, ibidem*, p. 12.

⁽¹⁵²⁾ Editorial do *Boletim da Casa das Beiras*, III ano, 2.ª série, n.º 5, Dezembro, 1937, p. 1.

relações baseado nessa divisão administrativa foi criando através dessas dez décadas de vigência em Portugal».

Esta realidade — fatora de novas assimetrias regionais — tinha ganho a sua maior expressão na importância nodal das capitais de Distrito, que a nova ordem iria pôr em causa. Por isso, evocava-se o espectro da *Janeirinha*, ou posições como as expandidas no relatório do Código Administrativo de 1895, a fim de se defender que, com a nova reforma, «a economia geral do País nada lucraria e as terras a que fosse tirada a categoria de capitais de Distrito seriam violentamente afectadas na sua economia local entrando num período de decadência». Em suma: com a elevação da Província a autarquia iria, diminuir o «valor dos aglomerados que, sob a influência da divisão distrital, se foram constituindo e aumentando de importância económica e social e que agora se vêem reduzidos à perda de uma autonomia administrativa que lhes dava garantias que não vêm na Província».⁽¹⁵³⁾

Os distritalistas invocavam, ainda, os argumentos do próprio Amorim Girão acerca da distinção entre as «circunscrições territoriais com fins exclusivamente políticos e administrativos» e as «circunscrições com fins económicos», tendo em vista sustentar que as primeiras resultavam, em última análise, da «vontade humana», sendo «por sua natureza heterogéneas» e «mostrando tendência para associar territórios com capacidade diversa de produção», mas que se completam uns aos outros.⁽¹⁵⁴⁾ Como solução, preconizavam o regresso à divisão administrativa anterior, embora se mostrassem receptivos à criação das federações distritais (tal como já acontecia em relação aos Municípios).

Sinal de que a solução oficial encontrou resistências no interior do nascente Estado Novo é o facto de o projecto ter sido subscrito por mais vinte e nove deputados⁽¹⁵⁵⁾ e apoiado, fora da Assembleia, por algumas Câmaras Municipais e por uma Junta de

⁽¹⁵³⁾ *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 155, 16 de Dezembro de 1937, p. 262.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ibidem*, p. 263.

⁽¹⁵⁵⁾ In *idem*, n.º 155, 16 de Dezembro, 1937, pp. 261-264. Sobre discussões anteriores, veja-se em *ibidem*, n.º 82, 18 de Fevereiro, 1936, pp. 553-554, 557-570, n.º 89, 20 de Fevereiro, 1936, pp. 598-611. Assinaram o projecto-lei: Querubim do Vale Guimarães, Joaquim Dinis da Fonseca, Manuel José Ribeiro Ferreira, Ulisses Cruz de Aguiar Córtes, José Saudade e Silva, Vasco Borges, Joaquim Moura Relvas, António de Almeida Pinto da Mota, Francisco Manuel Cirne de Castro, Luís Maria Lopes da Fonseca, Luís Augusto de Campos Metraes Moreira de Almeida, Maria Baptista dos Santos Guardiola, Joaquim Rodrigues de Almeida, Augusto Faustino dos Santos Crespo, João Antunes Guimarães, António Rodrigues dos Santos Pedroso, Francisco Xavier de Almeida Garrett, Abílio Augusto Valdez de Passos e Sousa, Alberto Cruz, Júlio Alberto de Sousa Schiappa de Azevedo, Francisco Cardoso de Melo Machado, António Augusto Aires, Domitília Hormizinda Miranda de Carvalho, João Garcia Pereira, José Pereira dos Santos Cabral, António de Sousa Madeira Pinto, Alberto Eduardo Valado Navarro, António Carlos Borges, Juvenal Henriques de Araújo, Henrique Linhares de Lima.

Província (a do Alto Alentejo). De qualquer maneira, a proposta não teve seguimento, tanto mais que a sua aprovação exigia que a Constituição de 1933 fosse revista, o que, naquela conjuntura, estava fora de causa.⁽¹⁵⁶⁾

A réplica à posição distritalista está contida no célebre parecer da Câmara Corporativa (11 de Abril de 1938) sobre a matéria.⁽¹⁵⁷⁾ Respondendo aos argumentos expendidos pelo grupo liderado por Querubim do Vale Guimarães, os procuradores lembraram que a Província tinha uma tradição mais remota e espontânea do que a do Distrito, sem que esta anterioridade implicasse, todavia, a defesa da sua restauração pura e simples. Ao mesmo tempo, acusavam: «quem tirou, de nascença, ao Distrito (ou ao Departamento francês) o significado de divisão *histórica, espontânea e natural*, foram os legisladores impregnados do doutrinário de 89. Retalharam Portugal e a França, de modo que ninguém pudesse reconhecer as duas Nações na sua fisionomia tradicional, e, em vez de estabelecerem um quadro regional conforme com as realidades e as diferenciações da terra e dos povos, desenharam sobre os países maltratados pela sua ideologia a monótona e esterilizante triangulação geodésica dos modernos Distritos»; pelo que os fracassos da alternativa provincial, no decurso da Monarquia Constitucional e da República, não resultaram da superioridade real «do *Distrito de figurino francês* sobre a Província, realidade histórico-geográfica», mas da predominância «que um regime de influências eleitorais concedia aos interesses particulares de pessoas e localidades sobre os interesses gerais do país e das verdadeiras regiões». Modo de insinuar que o Distrito era uma divisão mais adequada ao individualismo liberal do que ao corporativismo.

Mas, como arma decisiva, os procuradores retorquiam que o essencial das animadversões tinha como causa o problema das capitalidades, isto é, o «desgosto de localidades de qualquer modo atingidas na sua hierarquia ou nos seus interesses restritos». Ora, as Províncias, como autarquias, ofereciam «vantagens nacionais e regionais sobre os anteriores Distritos administrativos, pelo facto de serem em menor número e de corresponderem mais aproximadamente a uma divisão *natural, antropogeográfica e económica* do território», o que possibilitaria uma gestão mais racional. Além do mais, em vez de critérios políticos, artificiais e arbitrários, a nova geografia político-administrativa teria uma «base científica séria», porque assentava «num estudo sereno e objectivo do interesse nacional e das conveniências locais e regionais».⁽¹⁵⁸⁾ Por conseguinte, ainda de acordo com o seu argumentário, as propostas que pretendiam reduzir a Província a uma mera federação de Distritos também

⁽¹⁵⁶⁾ Cf. *ibidem*, n.º 93, de 15 de Abril de 1959, pp. 470-471.

⁽¹⁵⁷⁾ *Ibidem*, 2.º suplemento ao n.º 185, 13 de Abril de 1938, p. 22 [quadro].

⁽¹⁵⁸⁾ *Ibidem*, n.º 185, 13 de Abril de 1938, p. 11-26. Os itálicos são nossos.

careciam de sentido, porque nada se lucraria com a coexistência de várias autarquias arbitrariamente divididas e diferentes entre si. Por fim, os procuradores não resistiram a ironizar com a excessiva pressa das críticas: elas diagnosticavam o fracasso de uma experiência que só então estava a ser implantada no terreno.⁽¹⁵⁹⁾

O definhamento da divisão provincial

De qualquer modo, é um facto que, instalados os órgãos provinciais (Conselho Provincial e Junta de Província), o seu funcionamento não provocou os efeitos que os seus mais sinceros adeptos haviam sonhado. Exceptuando as acções da Junta de Província do Douro no campo cultural, as das Beiras no terreno da assistência — aqui, indiscutivelmente, devido à influência de um «notável», amigo de Salazar, Bissaia Barreto —, e a da Junta de Província da Estremadura em ambos os domínios, a prática não foi empolgante. Quais as razões apresentadas para justificar esta situação de facto?

Sublinhe-se que à nova circunscrição autárquica só foi dada uma restritíssima autonomia financeira — o adicional de 2 % sobre as colectas das contribuições predial e industrial e do imposto profissional liquidados, para o Estado, na área da sua jurisdição⁽¹⁶⁰⁾ —, pelo que a sua actuação no âmbito do fomento económico, cultural e assistencial esteve sempre subjugada à vontade do poder central. Por sua vez, na coabitação entre a Província e o Distrito — principalmente nas capitais que eram, simultaneamente, sedes distritais e provinciais —, o Governo propendeu a valorizar o papel do seu agente directo no território — o Governador Civil — e a secundarizar os órgãos provinciais eleitos (ainda que em nome de uma representação corporativa). Por outro lado, aquele magistrado, se não tutelava estes últimos, não lhes era inteiramente estranho. O da capital de Província convocava o Conselho Provincial, nos casos em que este se constituía (para efeito de verificação dos poderes dos seus membros e de eleição do presidente, vice-presidente e secretários, bem como da Junta de Província), e podia assistir às reuniões do Conselho Provincial, tomando lugar à direi-

⁽¹⁵⁹⁾ Este parecer foi assinado por: Domingos Fezas Vidal, Abel Pereira de Andrade, José Gabriel Pinto Coelho, Ferrand Pimentel de Almeida, Manuel Simões Barreiros, António da Terra, Fernão Manuel de Ornelas Gonçalves, António Augusto Esteves Mendes Correia (relator). Fizeram declaração de voto Armando Valfredo Pires (que defendia a tese distrital) e José Augusto Fraústo Basso (posição que não se encontra transcrita no *Diário das sessões*). Os itálicos são nossos.

⁽¹⁶⁰⁾ Como é lógico, as Juntas de Província das regiões mais pobres também seriam as que ficavam com mais fracos rendimentos, acontecendo, frequentemente, que muitas Câmaras tinham mais receitas do que a sua autarquia provincial. Cf. António Manuel Antunes Rafael Amaro, *ob. cit.*, vol. 2, p. 544.

ta do presidente (art.º 243º e 247º). E a dimensão regional da afirmação do poder, mesmo como poder simbólico, continuou a ter uma base distrital, já que, a este nível, o Estado Novo reforçou ainda mais o estatuto do Governador Civil em relação às demais autoridades e órgãos locais.

Razão não menor para o fracasso foi, porém, o vínculo estreito que existia entre a implantação da divisão provincial e o modelo de sociedade que ela teria de exprimir. Tanto a natureza da sua representatividade, como as funções que lhe foram atribuídas (fomento económico, cultural e assistencial), foram gizadas de acordo com o projecto corporativo. Assim sendo, os êxitos de ambos ficaram intimamente geminados. E é sabido que, após os entusiasmos da década de 1930, se assistiu a um amolecimento da militância corporativa, situação que chegou a um ponto tal que, em 1956, isto é, nas comemorações dos trinta anos do regime, algumas vozes se ergueram para reconhecer o atraso do processo de corporatização da sociedade portuguesa e a sua debilidade.

Um dos que explicitamente o fez foi o próprio Marcelo Caetano. Em discurso pronunciado em 1950, afirmava que, se Portugal era «um Estado corporativo em intenção», ainda o não era «de facto», isto é, constituía «um Estado de base corporativa, mas não um Estado corporativo»,⁽¹⁶¹⁾ diagnóstico que, no entanto, era acompanhado por uma profissão de fé no futuro do sistema. Por sua vez, em 1956, voltava a chamar a atenção para a necessidade de se passar para a fase superior do corporativismo, sob pena de este se desmoronar. Outros foram ainda mais longe. No decorrer do IV Congresso da União Nacional (1956), Costa Figueira, perante protestos, declarou: «o corporativismo não criou um tipo definido de economia. O corporativismo parece ter vingado apenas como uma doutrina de urgência e não como uma solução última e definitiva quer do processo político quer económico».⁽¹⁶²⁾ É certo que muitos destes diagnósticos eram acompanhados por tomadas de posição contra os excessos do capitalismo liberal. Todavia, cada vez mais se enfatizava o valor da propriedade privada e do lucro, sinal de que, em vez de uma «terceira via», o corporativismo tendia a ser subsumido, nas palavras de Marcelo, por um sistema compatível com um «capitalismo moderado».⁽¹⁶³⁾

A isso foi obrigado, devido ao desfecho da II Guerra — derrota do fascismo e do nazismo — e ao subsequente desenvolvimento económico e respectivas consequências sociais. Ao mesmo tempo, em termos políticos, ganhou maior importância

⁽¹⁶¹⁾ 161 Marcelo Caetano, *Páginas inoportunas*, p. 123.

⁽¹⁶²⁾ In *Diário da Manhã*, XXVI ano, n.º 8974, 1 de Junho de 1956, p. 4.

⁽¹⁶³⁾ Marcelo Caetano, *Problemas políticos e sociais da actualidade portuguesa*, Lisboa, Centro de Estudos Político-Sociais, 1956, p. 25.

a questão colonial. (A par do litígio com a União Indiana, destaque-se que, em 1955, se havia realizado a importante conferência anticolonial de Bandung).⁽¹⁶⁴⁾ E esta também foi a época em que, para responder à nova realidade económica e social, o regime aceitou a introdução da planificação económica, feita, porém, segundo a lógica de um capitalismo condicionado e tutelado pela coordenação (e repressão) do Estado, à luz da qual o conceito de «região» ultrapassava a sua velha dependência do de «província».

Província e planeamento regional: um casamento falhado

Sublinhe-se que, sobretudo após a revolução socialista de 1917, a ideia de planificação foi comum a várias ideologias antiliberais (de direita e de esquerda)⁽¹⁶⁵⁾ e que ela se inscrevia na intenção (totalizadora, ou mesmo totalitária) de programar a transformação do homem em «homem novo». Como é natural, o corporativismo português, tal como os seus congéneres estrangeiros, também pretendia realizá-la. Por isso, rejeitava a tese liberal acerca da neutralidade do Estado e reivindicava, para este, um papel *positivo* que ultrapassasse funções meramente supletivas. De facto, de acordo com o cânone dos modelos anti-liberais, também Salazar sublinhava (discurso de 28 de Maio de 1953), que a necessidade de se introduzir «planos na administração e na economia é filha da grandeza e da complexidade das tarefas colectivas que os aumentos demográficos e os altos níveis de vida das populações impõem aos Estados modernos».⁽¹⁶⁶⁾ O que estava de acordo com o consignado na Constituição de 1933, que conferia ao Estado «o direito e o dever de coordenar superiormente a vida económica e social» (art. 31º), em ordem a criar-se uma «economia nacional corporativa», da qual a «planificação regional» seria um degrau e complemento necessários.

⁽¹⁶⁴⁾ Uma figura do regime viu, deste modo, o significado último desta Conferência, de acordo com uma invocação feita na Assembleia Nacional quatro anos depois: «já o malogrado Prof. Manuel Rodrigues, e primeiro do que ninguém, se referia coetaneamente à Conferência de Bandung, pondo a nu a finalidade racista daquele conclave contra as etnias ocidentais» (*Diário das sessões da Assembleia Nacional n.º 122, de 17 de Junho de 1959*, p. 977).

⁽¹⁶⁵⁾ Como escreveu um estudioso do fascismo italiano, «la concezione de un capitalismo organizzato all'interno di uno stato corporativo di tipo 'sindicale', no era propria solo del fascismo; ebbe larga fortuna negli anni venti negli ambienti conservatori, ma anche socialdemocratici, di tutta l'Europa sconvolta dalla guerra e dalla crisi postbellica. Ancora maggiori fortune avrebbe avuto poi negli anni trenta, dopo la 'grande depressione' del 1929, che parve a molti osservatori un'irreversibile crisi di sistema» (Alberto De Bernardi, «Il fascismo e le sue interpretazione», Alberto De Bernardi e Sapione Guarracino, *Il Fascismo. Dizionario di storia, personaggi, cultura, economia, fonti e dibattito storiografico*, Edizione Bruno Mondadori, 1998, p. 31).

⁽¹⁶⁶⁾ Marcelo Caetano, *Minhas memórias de Salazar*, p. 408.

A ideia de plano segundo o Estado Novo

O primeiro tentame para concretizar aquele ideal planificador encontra-se na célebre lei de reconstituição económica (1935), bem como no lançamento de outros projectos (exemplo: o plano dos Centenários, que levou à edificação de muitas escolas; o plano de remodelação das telecomunicações, de 1937; o plano de fomento hidrográfico, de 1938; o plano de fomento florestal, de 1938; o plano de fomento mineiro, de 1939). No entanto, e segundo o olhar retrospectivo de Marcelo Caetano, estes projectos não constituíam verdadeiros planos, pois limitavam-se a fornecer indicações acerca «das aplicações prioritárias dos recursos do Estado, sobretudo para discriminar as aplicações reprodutivas que justificariam o apelo ao crédito público». No mesmo quadro se integravam as leis de fomento industrial e de electrificação (1944), os planos de abastecimento de água às redes dos Concelhos, assim como a segunda fase do plano portuário (traçado em 1929), e os planos rodoviários e de renovação da marinha mercante, que datam de 1945.⁽¹⁶⁷⁾

A teorização de um conceito mais sistémico e alargado de plano foi apresentada por Ferreira Dias, em 1944, e encontra-se justificada na sua obra *Linha de Rumo*, a qual, no dizer de Marcelo, se tornou na «bíblia dos tecnocratas portugueses». E foi neste contexto — a que não será igualmente estranho o impacte do Plano Marshall na Europa do pós-guerra — que o regime lançou a Lei n.º 20056, de 1945, referente ao fomento e à reorganização da indústria, e o I Plano de Fomento, para vigorar entre 1 de Janeiro de 1953 e 31 de Dezembro de 1958 e alicerçado neste objectivo fundamental: «o Estado devia investir nas realizações que constituíssem condição de aceleração de progresso económico, deixando o resto à iniciativa privada».⁽¹⁶⁸⁾ Propósito tecnocrático que, no entanto, Salazar enquadrava no seu modo tradicional de ver as coisas. Isto é, para o ditador, o plano impunha-se como um meio para «disciplinar a nossa actividade», e não como um simples imperativo de racionalidade económica, pois ele era «filho dos mesmos princípios e se integra no nobre pensamento de alcançar não como frases literárias mas como realidades concretas e atingíveis, para cada braço uma enxada, para cada família o seu lar, para cada boca o seu pão».⁽¹⁶⁹⁾

Estas preocupações do Estado Novo foram aqui chamadas à colação devido ao facto de o corporativismo ter igualmente atribuído às Províncias tarefas de planificação regional.

⁽¹⁶⁷⁾ Cf. *Idem, ibidem*, pp. 402-409.

⁽¹⁶⁸⁾ *Idem, ibidem*, p. 406.

⁽¹⁶⁹⁾ In *Idem, ibidem*, p. 408.

De facto, as Juntas de Província podiam deliberar sobre inquéritos e estatísticas, estudar planos de melhoramentos e incrementá-los. Como explicava Marcelo Caetano, nos inícios da década de 1960, a lei havia-lhes dado um papel importante na «elaboração dos *planos de desenvolvimento regional* que posteriormente entraram na moda».⁽¹⁷⁰⁾ Todavia, na prática, essa colaboração não lhes foi requerida pelo poder central. É que, como reconhecia, em 1956, um crítico da divisão provincial — João Paulo Cancela de Abreu —, as Juntas de Província «nunca foram ouvidas pelos serviços de administração central a respeito de questões de coordenação económica ou turismo, sobre as quais lhes pertence deliberar».⁽¹⁷¹⁾ Sendo assim, a sua debilidade constituía expressão do relativo fracasso do corporativismo e da inexistência de uma planificação descentrada. Prova evidente de que foi sempre a lógica da acumulação capitalista, garantida pelo cariz autoritário e centralista do regime, que, nesta matéria, se impôs. E quando, finalmente, houve receptividade para a introdução de «planos de fomento» propriamente ditos, estes nascerão à revelia do corporativismo ortodoxo e sob o entusiasmo de uma nova geração com os olhos postos numa racionalização mais próxima das exigências da modernização industrial e da competição económica (interna e externa), do que de um modelo provincial, pensado à luz da idealização de uma sociedade rural e não conflituosa, que estava em crise acelerada.

Ora se, nos anos de 1930, o propósito de introduzir uma planificação regional foi uma das razões que aconselhou a criação da Província como autarquia, quase trinta anos depois a mesma necessidade era invocada para justificar a sua extinção. Com efeito, durante a década de 1950, a questão do plano estava na ordem do dia, mas as consequências do ordenamento territorial, decorrentes dos ditames predominantemente económico-sociais que o justificavam, impunham um novo conceito de desenvolvimento regional que ultrapassava o de «região-província».

Como lembrava um dos intervenientes no IV Congresso da União Nacional (1956), «toda a política económica — que tem de definir objectivos, avaliar e preparar meios de acção e coordenar a sua aplicação, numa palavra, que tem de desenvolver uma série de acções e reacções conducentes aos fins procurados — supõe necessariamente um 'plano', quer dizer, uma planificação».⁽¹⁷²⁾ E alguns outros sublinhavam ser fundamental articular os planos de fomento nacionais com a planificação regional, devendo esta ser confiada — na recomendação que o deputado Franco Falcão fazia aos seus pares da Assembleia Nacional em 14 de Abril de 1959 — a uma comissão de

⁽¹⁷⁰⁾ *Idem*, *Manual de direito administrativo*, 6.ª ed., p. 402.

⁽¹⁷¹⁾ João Paulo Cancela de Abreu, «O actual sistema de administração local», AA. VV., *Problemas de administração local*, Lisboa, Centro de Estudos Político-Sociais, 1957, p. 144.

⁽¹⁷²⁾ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), «A política dos planos de fomento», *IV Congresso da União Nacional. Sessões plenárias*, Lisboa, Tipografia Casa Portuguesa, 1956, p. 103.

técnicos com larga «experiência, escolhidos entre os homens bons afectos aos meios rurais, isenta de facções e favoritismos», a fim de se assegurar «um mais justo equilíbrio na distribuição de benefícios, dando assim às diferentes regiões melhores condições de vitalidade e transformando-as em centros radiantes de florescente expansão económica».⁽¹⁷³⁾

A incidência desta vontade planificadora no problema provincial ficou sugerida em algumas das conclusões do IV Congresso da União Nacional (30 de Maio a 3 de Junho de 1956),⁽¹⁷⁴⁾ nomeadamente nesta: «no tocante à política administrativa, que encontra no Código Administrativo o adequado estatuto jurídico, preconiza-se que sejam reforçados os meios de que as autarquias locais actualmente dispõem no sentido de lhes ser possível uma acção mais larga»; e naquela outra que, reconhecendo «o desigual desenvolvimento económico das várias regiões do País», incentivava à adopção de «uma vigorosa política de *planificação regional* que, conduzindo ao integral aproveitamento dos recursos das regiões mais atrasadas», fosse capaz de reduzir «o desnível de condições económicas e sociais entre as diferentes unidades territoriais».⁽¹⁷⁵⁾ Embora o problema da Província não fosse mencionado, é a partir destas recomendações que os adversários da divisão provincial, no interior do próprio regime, lhe irão desferir o golpe decisivo. Acompanhe-se, então, os seus principais argumentos.

A morte da Província

Numa conferência que pretendia aprofundar as decisões do IV Congresso da União Nacional, João Paulo Cancela de Abreu reconhecia que «a falta de meios adequados e a incompreensão e desinteresse revelados pelos organismos centrais»⁽¹⁷⁶⁾ teriam bloqueado o sucesso da experiência provincial. E este diagnóstico era muito similar ao de Marcelo Caetano, para quem, «se as leis não tivessem ficado letra morta, as Províncias podiam ter desempenhado papel de relevo, que não tiveram por debilidade da vida local e por desinteresse dos Governos».⁽¹⁷⁷⁾ Sinais dos tempos, tais apreciações já não eram acompanhadas por qualquer proposta para rectificar a situação, nem que fosse através do aprofundamento das competências e do apoio

⁽¹⁷³⁾ In *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 93, em 14 de Abril de 1959, p. 453.

⁽¹⁷⁴⁾ A argumentação mais tradicional contra a divisão das Províncias em vigor ficou a cargo de um dos seus mais permanentes críticos, o engenheiro agrónomo J. Pina Manique e Albuquerque, que apresentou a tese *Problema da divisão administrativa: como resolvê-lo?*

⁽¹⁷⁵⁾ In *Diário da Manhã*, XXVI ano, n.º 8977, 4 de Junho de 1956, p. 3. Os itálicos são nossos.

⁽¹⁷⁶⁾ João Paulo Cancela de Abreu, *ob. cit.*, p. 144.

⁽¹⁷⁷⁾ Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 6ª ed., p. 402.

financeiro aos órgãos provinciais. Ao invés, elas apareciam associadas ao anúncio do seu óbito iminente. Di-lo, por todos, Cancela de Abreu, ao considerar as Províncias «autarquias mortas, talvez pela forma como foram traçadas as suas fronteiras, atendendo mais a critérios geográficos e económicos do que às afinidades naturais entre Concelhos; talvez pela sua excessiva dimensão, na qual se diluem os vínculos regionalistas»; talvez por falta de meios para realizarem as tarefas que a lei lhes atribuía. No entanto, o remédio não estaria no melhoramento da realidade existente, mas em «voltar a considerar o Distrito como autarquia, ficando a Província a ser uma mera circunscrição territorial, sem órgãos próprios», reforma que impunha a necessidade de se «alterar a própria letra da Constituição».⁽¹⁷⁸⁾

Na mesma altura, Marcelo Caetano não ia tão longe. Reconhecia que a experiência, já com vinte anos, não estava a ser «um êxito». Como causa, a par da insuficiência da vida local e da falta de apoio dos Governos, apresentava uma outra, a seu ver ainda mais fundamental: a ausência de um representante do poder central na nova autarquia, facto que teria conduzido à secundarização da Província, devido ao relevo dado aos agentes nomeados pelo Governo junto das periferias, a saber: os Governadores Civis e os Presidentes das Câmaras. De facto, se esta presença atravessou todos os regimes políticos desde a revolução liberal, o autoritarismo centralista do Estado Novo amplificou-a ainda mais. Daí, o paradoxo: se a Província foi criada para cumprir finalidades económicas, culturais e assistenciais, ela, segundo Caetano, só poderia ter sido eficaz se, à sua frente, estivesse uma espécie de «Governador Civil». Como não foi assim, instalou-se um dualismo, cuja correlação de forças pendeu para onde o regime estava mais interessado. Isto é, de acordo com o futuro sucessor de Salazar, vinte anos depois do seu início a experiência provincial ensinava que a circunscrição superior ao Concelho devia ter sido «a sede de uma representação autorizada do Poder Central» e mais «qualquer coisa por acréscimo». Como não foi assim, «os Governadores Civis não saíram das sedes dos Distritos, visto que estes foram conservados e seria inconveniente para a vida local, tão carecida de estímulos, tê-los extinguido». Consequentemente, as Províncias, «privadas de magistrado administrativo próprio [o Presidente da Junta de Província era eleito pelos pares] e com exíguos recursos, não podiam ter sido grande coisa». Qual a solução? A escolha de Marcelo era cautelosa e, à questão em debate — foi ou não um erro a criação das Províncias? —, respondeu: «Penso que não. Porque ou se mantenham, com a revisão do seu estatuto jurídico, ou sejam suprimidas, temos agora uma base experimental para decidir, enquanto que em 1933 havia apenas nesse capítulo anseios e ilusões».⁽¹⁷⁹⁾

(178) João Pedro Cancela de Abreu, *ob. cit.*, p. 144.

(179) Marcelo Caetano, «Prefácio», AA. VV., *Problemas de administração local*, p. 22.

No seguimento das conclusões do IV Congresso da União Nacional, chegou-se ao ano de 1957 com a balança a pender contra a Província, prova de que os distritalistas tinham ganho terreno. Concluía-se que o tempo havia mostrado que a circunscrição provincial não se compaginava com as novas exigências de planificação. Consequentemente, não poderia ter «um papel útil como autarquia», pelo que não valeria a pena continuar a «insistir na experiência». Como alternativa, voltava-se a valorizar o Distrito, que assentaria numa «realidade viva». Por isso, o Centro de Estudos Político-Sociais (que funcionava junto da União Nacional), sublinhava, quanto aos «Problemas da administração local», a urgência de se «adaptar a lei à realidade»: o Distrito devia voltar a ser autarquia local e a Província uma mera circunscrição territorial»,⁽¹⁸⁰⁾ doutrina que será acolhida na revisão constitucional de 1959.

Sintomaticamente, no conjunto de intervenções que, sob a égide de Marcelo Caetano, ali tiveram lugar, também se deu voz a um reputado geógrafo: Orlando Ribeiro. Não se estranha, tanto mais que, entre outras razões, sabia-se que a sua visão acerca das divisões geográficas do país não coincidia com a consagrada no Código, e que, ao mesmo tempo, reconhecia que os Distritos, «a despeito da sua heterogeneidade aparente», não eram «divisões arbitrárias», mas tinham procurado encontrar um certo equilíbrio de área e população. Por outro lado, a vigência de mais de um século ter-lhes-ia dado «uma certa tradição, que atenuou, por força, o que de arbitrário possa ter havido no seu estabelecimento».⁽¹⁸¹⁾ Como facilmente se percebe, esse tipo de argumentação acabava por servir, objectivamente, as intenções dos «restauracionistas», embora Orlando Ribeiro não tivesse proposto qualquer alternativa político-administrativa específica. Sinal de que, se, nos anos 1920 e 1930, a política ainda necessitava da geografia para legitimar as suas soluções, agora, essa fase, não só estaria ultrapassada, como os próprios geógrafos eram mais cautelosos acerca dos usos ideológicos que podiam ser feitos das suas propostas.

Concretamente, Orlando Ribeiro recordou aos políticos da União Nacional que, na sua releitura da proposta de Barros Gomes, dividia o território em três regiões geográficas: Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul. No entanto, também lhes lembrava que o modelo «não tem qualquer aplicação num repartimento do País, para fins administrativos»,⁽¹⁸²⁾ porque estes teriam de basear-se em critérios diferentes, a saber: a homogeneidade de área e população, a capitalidade, a correlatividade económica. Por isso, se criticava o modo como se fixou a divisão provincial, e se era

⁽¹⁸⁰⁾ Clemente Rogeiro, «Relatório e conclusões», AA. VV., *Problemas de administração local*, pp. 543-544. Trata-se da síntese do citado debate sobre «Problemas da administração local».

⁽¹⁸¹⁾ Orlando Ribeiro, *A Geografia e a divisão regional do país. Comunicação apresentada na sede do Centro de Estudos Político-Sociais no dia 9 de Janeiro de 1957*, Lisboa, CEPS, 1957, pp. 15-16.

⁽¹⁸²⁾ *Idem, ibidem*, p. 27.

realista acerca da utilidade do Distrito, era igualmente cauteloso no atinente a reformas exclusivamente inspiradas na geografia, ou, então, que fossem fruto de voluntarismos políticos excessivos. Daí, as suas recomendações finais: «a Geografia não pode, só por si, traçar os limites de divisões administrativas, uma vez que estas não são de índole propriamente geográfica. Mas pode fornecer elementos para uma remodelação administrativa através dos seus métodos de pesquisa e de elaboração.... Por outro lado, uma opinião fundamentada acerca deste assunto não se pode improvisar; o problema da divisão administrativa não deve ser apenas encarado (ou encarado de preferência) pelo lado político, ou económico, ou demográfico, ou social, ou agrícola, mas por todos em estreita correlação». Seria ainda o geógrafo, com o seu hábito de «pensar em conjunto», quem poderia, nos estudos preliminares que tal trabalho exige, «se não dizer a *última palavra*, ao menos ter alguma coisa de preciso e de objectivo a comunicar».⁽¹⁸³⁾ Não foi este o caso. Como a decisão era eminentemente política, regressou-se, sem mais, à divisão administrativa anterior a 1933.

A revisão constitucional de 1959

Em termos oficiais, a medida escudou-se no parecer da Câmara Corporativa (datado de 8 de Abril de 1959) que, como preâmbulo, fazia uma pequena síntese da querela entre os provincialistas (com destaque para Amorim Girão) e os defensores da divisão distrital. Nestes últimos, destacava, o projecto de Querubim do Vale Guimarães, de 1937, e sublinhava-se a circunstância de ter recebido vários apoios. E, quanto às razões concretas para justificar a extinção da Província, invocava-se a inexistência de «interesses comuns, no plano económico, cultural e assistência, que possam explicar a sua personalização e conseqüente atribuição de uma orgânica adequada à prossecução de tais interesses em bases autonómicas». Por conseguinte, e com os olhos postos na tradicional argumentação distritalista, o que tinha sido (ilusoriamente) verdade na década de 1930 estaria descredibilizado nos finais da década de 1950. Nesta ordem de ideias, os procuradores defendiam que o Distrito devia voltar a ser autarquia, pois só ele constituía «uma verdadeira comunidade de interesses, de conveniências, de afinidades e de sentimentos das populações e dos municípios». Pelo que a Província, que não tinha «tradição entre nós como circunscrição administrativa e como autarquia local», só devia sobreviver «para efeitos científicos como também para os demais efeitos, excluindo os de administração autárquica».⁽¹⁸⁴⁾

⁽¹⁸³⁾ *Idem, ibidem*, pp. 27, 31, 32.

⁽¹⁸⁴⁾ «Parecer n.º 10/VII. Proposta de lei n.º 18. Alterações da Constituição Política», in *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 93, de 15 de Abril de 1959, pp. 470-471.

Quais os motivos últimos que levaram ao regresso do Distrito como autarquia? Convence pouco a tese segundo a qual a maior extensão das Províncias em relação à dos Distritos seria incompatível com «uma vigorosa política de planificação regional», tanto mais que, desde o final da II Guerra, a abertura do regime a uma relativa planificação económica provocou uma maior centralização nesta matéria. Por outro lado, a única proposta que procurou articular a moderna problemática do desenvolvimento regional com a divisão do território foi ignorada. Referimo-nos à emenda ao projecto constitucional, e apresentada pelo deputado Simeão Pinto de Mesquita Carvalho onde se defendia a divisão político-administrativa do território do Continente «em Concelhos, que se formam de Freguesias e se agrupam em circunscrições ou autarquias regionais e eventuais zonas urbanas a regular em lei especial».⁽¹⁸⁵⁾ A indiferença em relação a esta proposta não surpreende, tanto mais que o regresso do Distrito, como autarquia, estava a ser ditado por motivos predominantemente políticos. Mais concretamente, as razões desta escolha, entre outras possíveis, decorreram da tomada de consciência do fracasso da própria institucionalização do corporativismo — pelo menos no seu grau superior — e, sobretudo, da entrada do regime numa fase mais defensiva, em consequência do aumento da conflitualidade política e social, tornada ameaçadora na conjuntura das eleições presidenciais de 1958, bem como do crescente espectro da questão colonial.

Com efeito, parece indiscutível que, na segunda metade da década de 1950, os dirigentes do regime já não escamoteavam o relativo fracasso do projecto corporativo. Disse-o explicitamente o próprio Salazar em 1 de Julho de 1958,⁽¹⁸⁶⁾ como antes o havia feito, entre outros, Marcelo Caetano. Ora, para se superar esse estado de coisas, ganhou força a ideia de que seria necessário responder a uma realidade social e económica diferente da dos anos de 1930, porque mais industrial e urbana. E, como a Província nasceu na fase primeira de um corporativismo que foi pensado para uma sociedade rural e agrícola, tendo em vista o enquadramento das respectivas elites regionais, os novos interesses e as novas necessidades políticas, ou melhor, a atitude crescentemente defensiva do regime, aconselhavam o abandono da divisão provincial.

Quanto a este último aspecto, ter-se-á de ter presente o choque provocado pelas eleições presidenciais de 1958. No dizer de Salazar, ele gerou, no interior do regime, «uma visão catastrofista».⁽¹⁸⁷⁾ O que tornou ainda mais urgente a revisão constitucional, cujo caminho foi definido pelo ditador nestes termos: dever-se-ia institucionalizar melhor a estrutura corporativa,⁽¹⁸⁸⁾ de modo a que fosse possível

⁽¹⁸⁵⁾ *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 124, de 19 de Junho de 1959, p. 1025.

⁽¹⁸⁶⁾ Salazar, *Discursos e notas políticas*, vol. 5, Coimbra, Coimbra Editora, 1959, p. 487.

⁽¹⁸⁷⁾ *Idem, ibidem*, pp. 501-502.

⁽¹⁸⁸⁾ *Idem, ibidem*, pp. 493-494.

modificar o sistema de eleição do Presidente da República. Este não podia «continuar a fazer-se por esta forma», isto é, por sufrágio directo. A escolha teria de ser indirecta, para não «mais ser possível um golpe de Estado constitucional».⁽¹⁸⁹⁾

Importa destacar que este debate sobre a legitimação do Chefe de Estado suscitou fortes pressões no sentido de o ditador ter de tomar posição acerca da natureza republicana ou monárquica do regime. O que, em consonância com o testemunho do próprio Marcelo Caetano, revelava a força que tinha a corrente monárquica e a actividade, por vezes imprudente, que ela desenvolvia dentro do regime. E um dos alvos dessa campanha foi o próprio Marcelo, que chegou a ver censuradas declarações suas, segundo as quais a questão República ou Monarquia não se colocava em Portugal. Não cabe pormenorizar aqui toda esta querela, particularmente a que envolveu o administrativista com o próprio Salazar.⁽¹⁹⁰⁾ Mas, como ela se repercutiu na discussão sobre a reforma constitucional, a sua convocação justifica-se, a fim de se compreender melhor o reforço da distritalização, assim como por que é que a proposta da extinção da Província, como autarquia, passou praticamente sem resistências.

As duas intervenções contrárias foram a já citada e aquela outra, feita pelo deputado Proença Duarte, Presidente da Junta Provincial do Ribatejo, que sublinhou a aparente contradição que existiria caso fossem abolidas as Províncias no Continente e mantidas no Ultramar (as Colónias tinham passado a ser designadas como Províncias em 1951). E, para se justificar, recorria a esta argumentação: «quando nós caminhamos no sentido de fazer uma perfeita integração de maneira a que haja uma maior proximidade e semelhança de organismos administrativos, suprimos as Províncias do Continente, mas subsistem as Províncias Ultramarinas».⁽¹⁹¹⁾ No entanto, o orador esquecia-se que a sua tese podia ser invertida: a extinção da Província, como autarquia, deixava o termo mais disponível para referenciar algo que se visava encobrir: o colonialismo.

Finalmente, de acordo com a decisão da Assembleia Nacional, o art. 159º da Constituição — e a sua regulamentação (Decreto Lei n.º 42536, de 28 de Setembro de 1959) — repôs o Distrito como autarquia, retirando este estatuto à Província. A par de uma simplificação do edifício administrativo, a decisão permitia fortalecer

⁽¹⁸⁹⁾ *Idem, ibidem.*

⁽¹⁹⁰⁾ Para uma informação concreta acerca do modo como Marcelo entendia a afirmação «não existe em Portugal problema de regime» (Marcelo Caetano) e a *nuance* apresentada por Salazar, segundo a qual, para se continuar a integrar boa parte dos monárquicos no regime, seria «necessário não fazer o governo profissão de fé republicana nem afirmar o regime republicano como assente *in aeternum*», leia-se Marcelo Caetano, *Minhas memórias de Salazar*, pp. 537-542.

⁽¹⁹¹⁾ *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, n.º 124, de 19 de Junho de 1959, p. 1026.

ainda mais a presença directa do poder central através do reforço do papel do Governador Civil (e dos Presidentes das Câmaras). Para isso, as novas Juntas Distritais ficaram reduzidas a meras instâncias coadjuvantes daquele primeiro magistrado.

A abolição da Província não implicou a passagem das competências dos seus órgãos para os da nova autarquia, pois, sendo os Distritos circunscrições mais reduzidas, com menos população e menores receitas, isso «seria agravar o mal». Consequentemente, o Conselho de Distrito e a Junta Distrital não eram de eleição directa, dado que o primeiro compunha-se de um procurador por cada Concelho (salvo Lisboa e Porto, que elegiam dois), escolhido entre os vereadores das respectivas Câmaras, e com um mandato quadrienal. Por sua vez, competia-lhe eleger a Junta Distrital, corpo administrativo formado por cinco vogais. No entanto, mais do que atribuições autónomas, o Distrito foi pensado para actuar como «uma autarquia super-municipal, destinada a reunir os esforços dos municípios, a orientá-los e a apoiá-los. As suas atribuições confinavam-se a acções de *fomento* e de *cultura*» (art. 311º), em particular no campo dos estudos, projectos e assistência técnica aos Municípios, através de «parque de máquinas e de equipamento a utilizar por eles».⁽¹⁹²⁾ No fundo, todo o poder efectivo continuava concentrado no Governador Civil. Com esta medida, satisfazia-se o descontentamento dos distritalistas, simplificava-se a estrutura administrativa, eliminava-se algo que nunca terá funcionado bem, e, talvez a razão mais importante, reforçava-se, com nitidez, o papel do Distrito, sobretudo o da sua autoridade máxima, numa conjuntura em que a «máquina» política tinha de ser mais eficiente.

Não obstante terem surgido opiniões em contrário, Salazar, se apoiou a alteração do sistema de eleição do Presidente da República, manteve o sufrágio directo nas eleições para a Assembleia Nacional. A opção era coerente com o seu velho pensamento sobre o assunto, porque, na linha de Marnoco de Sousa, nunca aceitou a corporativização exclusiva dos órgãos de poder. A par da existência de uma Câmara dessa índole, sempre pensou que deveria haver uma outra, que não ficasse presa aos interesses, sempre parcelares, dos agregados sociais organizados, e que representasse a Nação como uma totalidade una e indivisível. Caso contrário, aqueles ganhariam um poder excessivo em relação ao Estado, dado que gozariam de uma dupla representação.⁽¹⁹³⁾

Por sua vez, o aproveitamento que as oposições faziam das eleições para deputados nunca seria tão perigoso como nas eleições presidenciais. O cariz personalizado destas e o seu funcionamento em círculo nacional e em eleição directa eram propí-

⁽¹⁹²⁾ Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 6.ª ed., p. 434.

⁽¹⁹³⁾ Salazar, *ob. cit.*, pp. 382-383.

cios — como aconteceu com Humberto Delgado, em 1958 — à consolidação de opções frentistas. Ao invés, nas eleições para a Assembleia Nacional, a sua base distrital possibilitava divisões mais fáceis, como mais seguro era o controlo da «máquina» eleitoral feito através da vigilância e acção da polícia política e, numa cobertura aparentemente mais legal, mediante o uso de poderes especiais que leis e circulares atribuíam às autoridades administrativas.

Na verdade, segundo a lei eleitoral, o próprio recenseamento tinha por base os Concelhos ou Bairros (para Lisboa e Porto) e era organizado por comissões formadas por um funcionário da Câmara Municipal (designado pelo respectivo Presidente), um delegado do Presidente da Câmara, estranho ao serviço desta, e um delegado do Governo Civil, que seria o seu Presidente (lei n.º 20115, de 28 de Maio de 1946, art. 5º § 1). Concomitantemente (de acordo com o Decreto n.º 37570, de 3 de Outubro de 1949, arts. 11º e 12º), a eleição de deputados realizava-se por círculos eleitorais — coincidentes, no Continente e Ilhas, «com a área dos distritos administrativos» —, e a apresentação das candidaturas fazia-se perante o Governador Civil do Distrito respectivo, ou perante o Presidente do Tribunal Administrativo até trinta dias antes de aquele que for designado para a eleição. E, à luz do art. 44º, as assembleias de voto eram presididas por quem o Governador Civil nomeava, ou pelo seu suplente, indicado do mesmo modo.⁽¹⁹⁴⁾

O lugar privilegiado desta autoridade na gestão e controlo das eleições é mais que evidente. E, com a agudização da luta política — de novo, bem patente, nas eleições de 1969 —, outras funções lhe foram dadas, por incumbência directa do Ministério do Interior, nomeadamente a obrigatoriedade de os concorrentes sujeitarem os respectivos materiais de propaganda eleitoral (afixação, exposição ou circulação) ao seu visto prévio, a fim de se «verificar se a sua composição ou texto contém matéria que possa ser considerada criminosa — ofensiva, injuriosa, difamatória, atentatória da honra, dignidade ou integridade da Nação, ou das Forças Armadas, ou perturbadora da ordem e da tranquilidade políticas».⁽¹⁹⁵⁾

Consolidou-se a certeza de que uma eleição directa do Chefe de Estado seria sempre mais perigosa do que uma eleição para deputados. A distritalização possibilitava um melhor controlo, ao mesmo tempo que garantia, ao regime, uma maior renovação do recrutamento de influentes locais. E, mesmo que, apesar das apertadas malhas do sistema, alguma voz oposicionista conseguisse chegar à Assembleia, tal não seria dramático. Isto é, e por palavras do próprio Salazar (ditas em 1958), «se

⁽¹⁹⁴⁾ Cf. José Magalhães Godinho, *Ano de eleições. A legislação eleitoral e sua crítica*, Lisboa, Editorial República, 1973.

⁽¹⁹⁵⁾ In *Idem, ibidem*, p. 44.

homens independentes de qualquer formação partidária ou representantes de oposição esporadicamente constituídas aí tivessem assento, através de vitórias eleitorais sempre possíveis», nada disso acarretaria prejuízos de monta «ao funcionamento do regime e à sua evolução».⁽¹⁹⁶⁾ Em suma: as eleições para deputados, com as mediações e restrições a que estavam submetidas, nunca poderiam gerar — ao contrário das presidenciais em sufrágio directo — um «golpe de Estado constitucional».

A divisão administrativa no discurso oposicionista

Por todas as razões expostas, entende-se melhor o reforço distritalista que a revisão constitucional de 1959 legitimou. E, diga-se, se a morte da Província não concitou protestos no interior da «situação», o mesmo aconteceu no campo oposicionista, onde, mesmo os herdeiros da velha *cultura republicana*, preocupados com questões políticas mais prementes, não a relevaram. Dado o modelo planificado e centralista de economia que propugnavam, o assunto também não constituiu um tema maior para a oposição marxista, em crescente afirmação no seio da resistência ao regime. Compreende-se. Reprimidas, as oposições, não só não estavam em condições de agir nessa matéria, como as suas preocupações se centravam em objectivos mais prioritários: a luta pelo reconhecimento dos direitos políticos e civis fundamentais e pela libertação dos presos políticos, bem como a sensibilização da opinião pública para com os problemas sociais.

Com efeito, a reivindicação descentralista esteve praticamente ausente na campanha eleitoral de Humberto Delgado (1958), e, quando surgiu, não continha qualquer referência ao debate em curso no interior do Estado Novo. Mais especificamente, numa intervenção nela integrada, Jaime Cortesão enalteceu a política da I.^a República, para acusar o Estado Novo de ter promulgado um Código Administrativo «que estabelece para a administração local um regime centralizador, fazendo dos presidentes das Câmaras de Lisboa e do Porto funcionários públicos remunerados, sendo assim pior do que o célebre Código Administrativo de 1842, do tempo dos Cabrais».⁽¹⁹⁷⁾

Posição análoga, conquanto mais desenvolvida, se encontra no célebre *Programa para a democratização da República* (1961). O que não admira, levando em conta a influência de Cortesão na feitura do documento (faleceu pouco antes da sua apresentação pública) e o propósito de reabilitação das ideias e valores que teriam

⁽¹⁹⁶⁾ Salazar, *ob. cit.*, pp. 494-495.

⁽¹⁹⁷⁾ In AA. VV., *Eleições presidenciais. Subsídios para a história das candidaturas Norton de Matos (1949), Quintão Meireles (1952) e Humberto Delgado (1958)*, Lisboa, Edições Delfos, s. d., p. 341.

inspirado o melhor da I República. Voltava-se a silenciar a questão da divisão provincial, para se regressar à apologia de um modelo de descentralização administrativa assente — de acordo com a herança de Herculano, José Félix Henriques Nogueira e do republicanismo histórico — na renovação, não da Província, mas «do município como instituição da carácter essencialmente democrático». Para a gestão de interesses mais regionais, preconizava-se, ainda, «a associação dos Concelhos dentro duma área óptima de produtividade dos serviços». Quanto à sua legitimação democrática, defendia-se a eliminação de todas as disposições que restringiam ou impediam «o acesso, por meio de eleições, de todos os cidadãos à direcção política e administrativa». Propunha-se revitalizar, igualmente, o papel das «Juntas de Freguesia, designadamente nas áreas rurais».

O *Programa* também invocava a velha reivindicação municipalista — que, em Portugal, ganhou ênfase nos finais do século XIX e princípios de Novecentos (Dias da Silva, Marnoco e Sousa, Sebastião de Magalhães Lima) —, segundo a qual o Município devia desempenhar funções sociais, numa espécie de «terceira via» entre a estadualização da economia e o capitalismo liberal. Neste contexto, propunha-se a impulsionar «a municipalização dos serviços públicos por administração directa ou pelo sistema de 'régie' cooperativa».

Como se vê, para se superar o problema dos desequilíbrios (políticos e sociais) existentes dentro do país, não se conferia qualquer estatuto autárquico a circunscrições como a Província. Depois de 1959, a alternativa da oposição colocava-se no quadro da democratização da divisão administrativa existente, e as suas ideias sobre o desenvolvimento regional situavam-se dentro de um centralismo planificador. Deste modo, prometia-se a elaboração «de planos regionais de desenvolvimento» que teriam em vista «a promoção económica e social das áreas atrasadas, abrangendo um ou vários Concelhos», mas no interior de um «esquema de planificação nacional» controlada por um serviço central que funcionaria «junto do Conselho de Planeamento Económico».⁽¹⁹⁸⁾

Nos programas e manifestos posteriores, depara-se com a mesma secundarização do problema, ou, então — devido à maior influência do marxismo nas correntes oposicionistas —, com a sua inserção num conceito de plano inspirado, não tanto na geografia, mas, sobretudo, na economia e, por isso mesmo, menos sensível aos limites das tradicionais divisões administrativas. E é neste contexto que, em 1962, um dos movimentos que concorreu às eleições para deputados com uma orientação mais de esquerda (CDE) propunha uma «organização social, económica e política do

⁽¹⁹⁸⁾ «Programa para a democratização da República», in *Para um dossier da oposição democrática*, Tomar, Nova Realidade, 1969, pp. 185-186.

território e das populações da forma exigida pelo mundo e pelas técnicas modernas. Uma autonomia para as grandes 'regiões-plano', permitindo a participação activa das populações».

Nos célebres Congressos Republicanos de Aveiro, tanto no primeiro (1957) como no segundo (1969), a questão do descentralismo não foi abordada. Só no terceiro (1973) ela surgiu sob a forma de denúncia das assimetrias regionais. Reivindicou-se, igualmente, a eleição por sufrágio directo e universal do poder autárquico e a redução da interferência do poder central.

Curiosamente, a consciência de que os requisitos da planificação económica e dos equilíbrios regionais ultrapassavam as fronteiras da divisão distrital não implicava qualquer apelo à reactualização da Província, mas exigia uma espécie de *região-plano* e aconselhava a «criação de um órgão regional, em substituição das Juntas Distritais ou completando a actividade destas, com as funções de coordenar os planos parciais de desenvolvimento, de promover os respectivos estudos especializados, de estabelecer a ligação entre as administrações central e regional, e de reestruturar e dinamizar a administração local em todos os aspectos — técnico, financeiro, socio-económico, educacional e político». ⁽¹⁹⁹⁾ Análogo projecto se encontra expresso na célebre *Plataforma de S. Pedro de Moel* (15 de Junho de 1969), onde muito sinteticamente se frisava a necessidade de se garantir a «autonomia e democratização dos organismos da administração regional e local». ⁽²⁰⁰⁾

Dir-se-ia que, no momento em que, à direita e à esquerda, o provincialismo definhava, emergiu um outro paradigma de «regiões-plano». ⁽²⁰¹⁾ E estas, embora instituídas antes de 1974, só ganharão um impulso maior depois da Revolução democrática. No entanto, como o próprio Distrito perdeu o estatuto de autarquia (1976), isso significa que o novo regime reactualizou a herança municipalista, pois enfatizou o poder autárquico dos Conselhos democraticamente legitimados. O que, apesar de tudo, não invalida esta verificação: as estruturas que o Estado uno e indivisível foi implantando, desde, pelo menos, a Revolução Liberal, têm revelado uma grande capacidade de sobrevivência — conquanto diminuída por razões inter-

⁽¹⁹⁹⁾ 3.º Congresso da Oposição Democrática. Aveiro 4 a 8 de Abril de 1973. *Conclusões*, Lisboa, Seara Nova, 1973, p. 109.

⁽²⁰⁰⁾ In *Para um dossier da oposição democrática*, p. 282, e Marília de Assis Freire Ribeiro Tavares, *Os Congressos republicanos de Aveiro. Subsídios para a história da oposição ao Estado Novo*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1994, p. 195 (exemplar mimeografado).

⁽²⁰¹⁾ No campo do debate mais técnico, esta problemática era inseparável da do desenvolvimento regional, discurso que se intensificou na década de 1970, sobretudo entre os que defendiam teses de teor funcionalista e os seguiam um paradigma mais «territorialista». Cf. António Simões Lopes, *Desenvolvimento regional. Problemática, teoria, modelos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987; António Manuel Antunes Rafael Amaro, *ob. cit.*, vol. 2, p. 561 e ss.

nas (a criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira) e externas (integração europeia) —, conforme o demonstrou a rejeição, em 1998, do projecto de regionalização do Continente.

Soledad Garcia

Universidade de Barcelona

Centro de Ciudadania y Sociedad Civil

ASSOCIACIONISMO E PODER LOCAL: OS NOVOS DESAFIOS DA CIDADANIA ACTIVA

O elemento fundamental e mais legítimo da democracia é a sociedade civil. Ela constitui o espaço das sociedades modernas que, dentro da esfera pública, engloba as relações organizadas entre cidadãos, assim como as prerrogativas privadas de que eles usufruem. É conveniente recordar que, no âmbito da sociedade civil, existem quer organizações profissionais e mercantis quer outras que são voluntárias. Enquanto que, nas primeiras, os membros de tais associações têm interesses económicos, nas outras, ou seja, nas de organização voluntária, o objectivo não é o de proporcionar benefícios económicos aos que delas participam. O papel que estas associações desempenham, em cada país, está condicionado, em grande parte, pelo tipo de Estado e pela forma como se exerce o poder político. Os que integram um e outro tipo destas associações são considerados frequentemente como cidadãos activos. Porém, até que ponto podem os membros de uma sociedade comercial ser considerados cidadãos activos? Podemos supor que cidadãos activos são, em termos gerais, os que participam activamente, na sociedade a que pertencem, nas esferas económicas, políticas, sociais e culturais e que este facto supõe a existência de indivíduos autónomos que podem desenvolver capacidades de funcionamento (Sen, 1992) na sociedade e fazer parte de uma associação. Pode argumentar-se, contudo, que a cidadania activa exige uma qualificação própria, de modo a distinguir o cidadão activo como consumidor, por exemplo, do cidadão activo no que diz respeito aos desígnios da sociedade da qual é membro. Depois de reflectir sobre esta situação, abordarei o contexto actual no qual se movem a sociedade civil e o poder local na Europa e, mais concretamente, em Espanha.

Na sua obra *Democracy in Europe*, Larry Siedentop notou que no debate acerca da construção europeia o cidadão aparece ou como quem exprime preferências ou então como beneficiário de direitos, especialmente direitos civis e sociais. Em ambos os casos trata-se, para este autor, de cidadãos passivos.⁽¹⁾ Nada ou quase nada é dito, porém, acerca dos direitos políticos e o sentido activo de obrigação que o seu exercí-

⁽¹⁾ A cidadania como prática e a sua relação com a sociedade civil é objecto de debate em todo o espaço europeu. Dois processos contribuíram para suscitar este debate: por um lado, as sociedades

cio pressupõe. A arena europeia não é uma assembleia pública na qual os cidadãos discutem acerca do bem comum e dos princípios fundamentais como, por exemplo, a justiça social.⁽²⁾ Será uma visão deste tipo aplicável no domínio local? Em que medida as cidades, especialmente elas, se converteram em espaços de cidadãos consumidores e receptores de direitos, incluindo os que fazem parte de associações de diverso cariz e tamanho, e não de cidadãos activos em sentido político? Detenhamo-nos em alguns argumentos em torno deste problema.

Os argumentos a favor apoiam-se na existência de movimentos protagonizados por moradores, assim como na proliferação de associações de todo o género no seio das localidades, como indicador de uma saudável sociedade civil e da existência de canais democráticos para o exercício da cidadania política activa. Por outro lado, as práticas de colaboração público-privada em projectos de desenvolvimento local, aparecem como estratégias de consenso que permitem uma maior participação na tomada de decisões sobre os desígnios das comunidades locais. Com frequência, é a celebração de um acontecimento mobilizador — como um festival internacional, ou a realização de jogos olímpicos — que funciona como catalizador para o desenvolvimento do patriotismo local. Nestas circunstâncias torna-se visível a coesão social e as estratégias de cooperação não só entre os empresários e os representantes do governo local, mas igualmente entre outros sectores da sociedade civil, tais como os sindicatos de trabalhadores e o voluntariado. Deste modo, a virtude cidadã parece reforçar-se não apenas entre os cidadãos que já demonstravam uma manifesta consciência cívica, como também entre as novas gerações de jovens, as quais se sentem atraídas a tornar-se partícipes de um projecto colectivo. Esta socialização dos jovens na «honra cívica» afigura-se, sem dúvida, como desejável, sobretudo se ela está vinculada a uma forma democrática de exercício da cidadania. Se o acontecimento é coroado de êxito, alguns dos acordos estabelecidos entre os diversos sectores da população, durante a sua organização, servem de base para uma certa continuidade, como direi mais adiante haver sucedido no caso de Barcelona.

Os argumentos contra a ideia de uma cidadania local activa em crescimento põem em evidência a ênfase que se coloca no desenvolvimento económico como critério primordial na organização dos interesses locais. Esta ênfase no crescimento económico e no emprego deixa na sombra os conflitos originados pela distribuição da riqueza, os quais são consequência desse mesmo crescimento. Sob a bandeira do

do bem-estar estão a experienciar uma redução das políticas sociais e questionam-se acerca do estado-providência; por outro lado, na Europa de Leste, o conceito de cidadania está mais estreitamente vinculado ao conceito de sociedade civil como fundamento para a transformação das suas vidas, nos domínios económicos e políticos, depois da revolução de 1989.

⁽²⁾ Ver Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin Books, 2001.

crescimento económico diluíram-se os interesses dos trabalhadores e as condições de trabalho deterioraram-se. As cidades elaboraram planos estratégicos que, embora trazendo consigo acordos entre a sociedade civil e o governo local, têm como objectivo mais a competição com outras cidades do que a redistribuição dentro da própria cidade. Por outro lado, a autonomia que, com estes programas de desenvolvimento económico local, se reclama face às elites económicas e políticas nacionais, esconde, por vezes, o facto de os governos centrais terem deixado de responsabilizar-se pelas políticas de investimento e de emprego locais no momento em que favoreceram a descentralização do estado a favor das regiões e das cidades. Esta descentralização pressupõe, com frequência, uma maior responsabilidade política na altura de gerir crises económicas, e em especial as de emprego, sem que, por esse facto, se tivessem aumentado os recursos públicos para as enfrentar. Desse modo, as cidades que se distinguem por haver criado estratégias de crescimento tornam-se — em boa medida — mais desiguais internamente e susceptíveis de, com maior probabilidade, experimentarem tensões sociais. A participação em alguns aspectos do desenvolvimento económico não supõe necessariamente uma paralela participação ampla da população afectada pelas consequências negativas dessas decisões. Finalmente, a política de atracção de investimentos exteriores deixa uma grande parte do poder de decisão nas mãos de elites internacionais que não se sentem implicadas nos interesses da própria localidade. Por isso, os ganhos podem ser de curto prazo e de limitado alcance social, podendo mesmo prejudicar a um ou a vários grupos sociais. De acordo com os argumentos desta análise, nos novos contextos locais, fica pouco espaço real para o florescimento da cidadania política activa.

Estas duas interpretações gerais, embora reflectam a realidade das cidades nas sociedades economicamente avançadas, não explicam os complexos mecanismos que estão a despontar na organização do poder e da prática da cidadania local activa. As secções que se seguem têm como objectivo mostrar algumas dinâmicas que contribuem para esboçar um quadro mais complexo.

Modelos de estado e de cidadania

Um juízo de valor acerca da prática da cidadania exige uma reflexão sobre a liberdade e sobre os direitos palpáveis adquiridos nos domínios da sociedade civil e do Estado, dentro de uma determinada sociedade. Nas suas dimensões civil, política e social, a cidadania depende do Estado, e pode, por outro lado, estar ameaçada pelo Estado. Terá, assim, de haver um conjunto de condições políticas e socioeconómicas para que a participação seja efectiva. Esta tensão não é meramente conceptual. A história recente dos países do Leste da Europa mostra a sua realidade e as dificuldades práticas em superá-la.

Na sequência do argumento de que os diversos tipos de Estado originam formas distintas de cidadania activa, é interessante rever as diferentes realidades europeias no sentido de verificar o que significa a prática da cidadania activa em diversos contextos societários e para diferentes grupos sociais. É preciso não esquecer que a cidadania, como princípio de inclusão e como prática, muda com as expectativas sociais e com as reivindicações dos movimentos sociais. A condição de ser cidadão foi definida, até agora, no âmbito nacional (inclusivamente a cidadania europeia é outorgada apenas aos cidadãos dos estados membros da União Europeia); com a consolidação dos Estados de bem-estar, os cidadãos desenvolveram uma prática de cidadania coerente com a cultura de bem-estar implantada nos seus países e promovida pelos Estados. Está, contudo, a emergir uma cidadania activa de carácter local que, embora tenha elementos comuns no interior dos países aos quais pertencem as localidades, apresenta, porém características diferenciadas.⁽³⁾

1. Existem, nas sociedades economicamente avançadas, quatro modelos societários de redistribuição que implicam definições distintas de justiça social e que foram conceptualizados como regimes de bem-estar (Esping-Andersen, 1993, Andreotti *et al.*, 2001). O termo bem-estar é explicativo e analítico e engloba a relação dinâmica entre o Estado, o mercado e a família na sociedade. Descrevem-se seguidamente os quatro regimes de bem-estar identificados no mundo ocidental.

1.1. O regime de «democracia social», também conhecido como modelo escandinavo, surgiu em países nos quais os cidadãos estavam historicamente mais acostumados à participação política, devido à tradição de democracia directa existente tanto a nível local como no âmbito nacional. Nestas sociedades, a universalização dos serviços sociais conseguiu-se através de conflitos de classes, uma vez que os interesses dos trabalhadores foram politicamente incorporados nos parlamentos nacionais. O regime «social democrata» de bem-estar converteu-se em um modelo de cultura de cidadania social que permite aos seus membros o maior grau de independência relativamente às forças do mercado no momento de construir as suas oportunidades vitais. Apesar de este modelo, como os outros, ter entrado em crise, os cidadãos destes países estão comparativamente mais protegidos pelo Estado que os cidadãos de outros países. Na medida em que se verificaram cortes orçamentais em alguns serviços de bem-estar, a sociedade civil e, em especial, o sector do voluntariado está a incorporar-se na cena socioeconómica dos serviços de bem-estar. Deste modo, o papel da sociedade civil está a fortalecer-se, especialmente

⁽³⁾ Desenvolvi o conceito de cidadania no trabalho «Cidades e cidadania», in Soledad Garcia, Norman e Susan Fainstein, *Minorias Urbanas. Que direitos?*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, 1999.

na Suécia e na Finlândia, embora, até ao momento, não mostre um grande desenvolvimento. De um modo geral, nestas sociedades existe uma sólida ideia de cidadania activa associada ao trabalho. Por isso se considera que um cidadão ou cidadã activos no regime de «cidadania social» pode e deve trabalhar. Na medida em que o sector estatal se tornou relativamente forte, a sociedade civil fragilizou-se dada a existência de uma vincada burocratização da organização social e política. Contudo, no passado, estas sociedades tiveram como protagonistas e forjadores deste modelo os movimentos sociais de trabalhadores. Isto implicou uma ampla participação dos sindicatos na tomada das decisões políticas nacionais e locais. Há, portanto, uma tradição participativa na configuração das políticas, enriquecendo-se deste modo a cidadania activa mediante a integração nas instituições. Num passado mais recente foram os movimentos sociais de mulheres, de moradores e, na actualidade, os movimentos ecologistas os que aglutinaram a acção social dos cidadãos. Além disso, os países que constituem este modelo caracterizam-se por uma descentralização política e de gestão de serviços que favoreceu o desenvolvimento do sistema local de cidadania tanto social como política.⁽⁴⁾

1.2. A Europa continental que inclui a Alemanha, a França, a Áustria e a Bélgica (a Holanda partilha as características do modelo escandinavo, embora tenha alguns elementos do modelo que agora abordamos) forma o que Esping Andersen (1993) caracterizou como o regime «corporativo» de bem-estar. As sociedades compreendidas neste modelo — com considerável diversidade cultural entre elas — desenvolveram um modelo de integração cidadã menos redistributivo e um equilíbrio de forças políticas tradicionalmente mais favorável aos grupos privilegiados. Neste modelo, as titularidades sociais dependem fundamentalmente do emprego, o que pressupõe uma maior diferenciação no que respeita aos benefícios do bem-estar, em conformidade com a posição ocupada pelos cidadãos no mercado de trabalho; por exemplo, as mulheres que permaneceram fora do mercado de trabalho, estiveram sujeitas a uma maior dependência de seus pais e maridos e, como consequência, a sua experiência de cidadania esteve mais condicionada. Embora a sociedade civil tenha florescido no seio destas formações sociais, esteve excessivamente subordinada à supervisão por parte do Estado que se revelou intervencionista, independentemente do grau de centralização política. Formaram-se, por isso, fortes grupos de interesses tanto à volta do sector público como na arena do mercado. Os interesses dos

⁽⁴⁾ O sistema local de cidadania social foi propiciado pela densa rede de instituições públicas dedicadas ao bem-estar social em cuja definição participaram os trabalhadores e os profissionais, para além dos gestores políticos. O sistema local de cidadania política foi favorecido pelas experiências de coligações políticas e pela descentralização.

trabalhadores foram energicamente defendidos por meio dos sindicatos que, maioritariamente, representavam a força de trabalho masculina. Neste segundo tipo de sociedades, os direitos de cidadania estão mais fragmentados de acordo com as diferenças de género, de idade ou de etnia. Dentro deste amplo modelo há que distinguir entre Estados altamente centralizados — como a França — e os fortemente descentralizados, como a Alemanha e a Bélgica. No caso da França, o papel da burocracia administrativa é dominante, em detrimento da sociedade civil: por exemplo, o sector terciário tem uma diminuta capacidade de participar na tomada de decisões, a qual continua a ser centralizada. No caso da Alemanha, o princípio da subsidiariedade está muito presente na cultura política, permitindo uma intensa participação activa das associações nas políticas públicas. Além disso, a separação de poderes exige elevados níveis de consenso entre os diversos grupos corporativos e os da sociedade civil. Este modelo, que se observa também na Holanda, engendra uma cultura do consenso que pode ser encarada como dirigista por causa da forte supervisão do Estado e, ao mesmo tempo, como participativa devido à extensa rede associativa e à prática da consulta, que nele existem. A partir dos anos sessenta surgiram diversos movimentos sociais representativos dos interesses dos jovens, das mulheres e de grupos que lutam por uma melhor qualidade de vida. Alguns destes movimentos revelaram-se radicais na maneira como formularam as suas reivindicações (por exemplo os que ilegalmente ocupavam habitações) mas foram integrados com maior ou menor êxito, de acordo com a maior ou menor força da cultura do consenso.

1.3. O terceiro regime de bem-estar denominado de «liberal» (Esping-Andersen, 1993) é característico das sociedades anglo-saxónicas (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia). Distintivo deste modelo é o facto de que o Estado chama a si uma relativamente diminuta responsabilidade no bem-estar dos seus cidadãos, deixando ao sector privado um considerável campo de acção no fornecimento dos diferentes serviços sociais. O papel formal do Estado é, assim, bastante limitado, proporcionando protecção residual àqueles que carecem de meios suficientes para comprar serviços no mercado. Este modelo pode sustentar-se nos Estados Unidos graças à sua supremacia tecnológica, a uma dinâmica economia de mercado e a uma elevada mobilidade dos recursos humanos, assim como pela existência de economias protagonizadas pelos imigrantes durante décadas. A sociedade norte americana favoreceu o desenvolvimento de uma vasta e dinâmica sociedade civil e na relação entre liberdade e igualdade social deu prioridade à primeira. Neste modelo, a força participativa da sociedade civil contribuiu para dar corpo a uma forte cultura dos direitos individuais e dos grupos.

1.4. O quarto regime de bem-estar é o «familiarista» do sul da Europa (Grécia, Itália, Portugal e Espanha) conceptualizado por diversos autores (Andreotti *et al.*,

2001). Este modelo, embora apresente características semelhantes ao modelo «corporativo», distingue-se pela sua forte coesão familiar e, em certa medida, comunitária no fornecimento dos serviços de bem-estar que foram assumidos pelo Estado. As características que nele sobressaem são uma grande proporção de pequenas empresas (muitas delas familiares) e o grande número de trabalhadores autónomos. O baixo nível de proletarização, por um lado e, por outro, os períodos de governos ditatoriais, não favoreceram a constituição de sindicatos fortes e, como consequência disso, alguns dos direitos sociais conquistados em outros países não o foram nestas sociedades. A segmentação do mercado de trabalho originou uma considerável fragmentação nos benefícios económicos e sociais de que beneficiam os cidadãos. Por seu lado, a fraca participação da mulher nesse mesmo mercado de trabalho⁽⁵⁾ abriu caminho a um modelo de mútua dependência, segundo o qual o homem foi o cidadão activo que trabalhava e a mulher a cidadã passiva que cuidava dos membros da família, ao mesmo tempo que o Estado demonstrou uma limitada capacidade de homogeneização, não conseguindo eliminar as particularidades locais e os interesses particulares. Uma das consequências deste modelo de Estado foi que ele se tornou fortemente subsidiário relativamente à família, à comunidade e ao sector terciário. Mesmo assim — e embora este modelo pudesse ter proporcionado um amplo desenvolvimento da sociedade civil — os Estados corporativos destes países e os seus governos ditatoriais não a favoreceram, ao longo de décadas; e apenas recentemente ela ganhou algum favor através do desenvolvimento dos recursos da solidariedade voluntária. No seu todo, a cidadania está consideravelmente mais fragmentada do que em outros regimes de bem-estar e são os laços de solidariedade comunitária que contribuem em grande medida para a estabilidade da sociedade. Recentemente observou-se a confluência entre as associações de carácter religioso, que experimentam um certo retrocesso — mas que foram muito importantes na sua função de providenciar assistência aos cidadãos mais vulneráveis — e as associações cívicas, que estão no seu auge, estas aumentando cada vez mais a sua importância, não só no domínio assistencial como também no cultural e no social. No conjunto dos países que estão englobados neste modelo, a Itália do norte é o que representa uma mais intensa actividade associativa, seguida de algumas Comunidades Autónomas espanholas. Do mesmo modo que em outros países, nos anos setenta surgiram os movimentos associativos urbanos de carácter reivindicativo, que foram integrados ou neutralizados posteriormente, como veremos mais adiante.

⁽⁵⁾ Portugal é excepção, uma vez que a participação das mulheres no mercado de trabalho é muito mais significativa do que nos outros países do sul da Europa. Em 1999, era de 59,6%, face aos 37,7% de Espanha.

2. As sociedades que oferecem um panorama mais complexo de transformação da cidadania foram aquelas que, no final do século XX, experimentaram a transição dos regimes comunistas para os democráticos. Nos países do Leste Europeu as mudanças, quer nos princípios quer na prática da cidadania, foram muito amplas. Na esfera do económico procedeu-se à reconstrução da economia de mercado, incluindo a transformação das relações de propriedade, o que implicou a reintrodução do direito civil à propriedade privada e ao livre contrato. Este processo correu paralelo com a retirada senão total, pelo menos, parcial (e, para alguns, demasiado lenta) do Estado intervencionista dos domínios da economia empresarial. Verificou-se, portanto, uma mudança profunda na cultura económica, não isenta de tensões e com resultados distintos para cada uma das sociedades implicadas. Antes de procedermos ao exame de algumas delas, é necessário assinalar que os processos de transição para a economia de mercado foram levados a cabo pelos governos dos respectivos países e que estes governos, juntamente com as burocracias estatais, desempenharam um papel muito influente (e nem sempre transparente) na configuração da emergente classe empresarial. Por este motivo, a dinâmica experienciada por estas sociedades na sua transição para a economia de mercado, coloca-nos perante um interessante contraste com a história dos países ocidentais. As características das sociedades civis emergentes são já de per si muito distintas daquelas a que se referiam Ferguson e Smith; uma leitura crítica deste modelo de transição põe em relevo que a reaparição dos direitos civis associados à propriedade privada foi distorcida (Ferge, 1996) porque, em parte, prevaleceu a lealdade política sobre a competência profissional. Isto pode significar uma sociedade civil fraca. Contudo, finalmente, ela foi (re)institucionalizada, devolvendo às pessoas a sua qualidade de cidadãos de pleno direito. Com este retorno da sociedade civil regressaram os valores do individualismo e do pluralismo, embora alguns analistas tenham observado uma estratégia comum aos governos destes países, que consistiu em prevenir a formação de sindicatos de trabalhadores e de movimentos sociais.

As cidades dos países industrializados sofreram, tanto no que diz respeito à sociedade como na economia urbana, um conjunto de transformações cujas características são as seguintes: 1) dificuldade em manter níveis de crescimento económico sustentado; 2) taxas de desemprego relativamente elevadas; 3) incapacidade para garantir rendimentos estáveis aos agregados familiares; 4) competição crescente entre as mesmas cidades para captar investimentos; 5) implantação de novas tecnologias, trazendo como consequência o aprofundar da desigualdade de oportunidades de acesso à sua utilização por parte dos cidadãos; 6) reestruturação do

sistema de assistência, implicando que seja dada prioridade a alguns grupos sociais em detrimento de outros nas políticas sociais urbanas.

Como já anotámos, há diferenças importantes no modo como os diversos regimes urbanos enfrentam estes processos generalizados. Nas cidades da América do Norte, a preponderância que assume a regulação através do mercado implica que os agentes económicos que nele têm maior poder sejam também os mais fortes socialmente. O cidadão comum revela-se como agente activo altamente dependente da sua capacidade individual de competir no mercado com vista à obtenção de rendimentos que lhe permitam viver dignamente. Nas cidades da União Europeia, a protecção do Estado actua como agente regulador de políticas de apoio aos cidadãos, complementando ou substituindo o mercado como garante de recursos económicos. Deste modo, nas sociedades europeias, a intervenção do Estado favoreceu a integração económica e social dos cidadãos mediante políticas passivas e activas; não conseguiu, porém, evitar dois problemas importantes nas nossas cidades: a pobreza e a segregação social. Por outro lado, os processos de suburbanização que se verificaram nas últimas décadas trouxeram consigo o alargamento das distâncias sociais entre os diversos grupos de cidadãos. A consequência negativa desta tendência é o empobrecimento da esfera pública na cidade. Nos espaços públicos, cada vez mais associados aos centros comerciais, a identificação de um cidadão como activo passa mais pelo seu nível de consumo do que pela sua capacidade de dialogar e de participar nas tarefas comuns. Usando uma formulação que se generalizou nos últimos anos, o desafio das cidades é construir uma cidadania local capaz de incluir todos os membros da cidade e de evitar a exclusão social.

Na União Europeia, a orientação das políticas, em geral, e dos planos estratégicos, em particular, é a de compaginar directivas que favoreçam a competitividade económica das cidades, a coesão social e também uma maior protecção do meio ambiente. Estas três componentes fazem parte do objectivo geral de conseguir o desenvolvimento sustentado. Contudo, e em consequência do conflito de interesses entre os diversos grupos da sociedade que actuam como agentes económicos e sociais, originam-se tensões que desvirtuam essas políticas. O resultado pode ser contraditório, como, por exemplo no Reino Unido, onde coexistiu uma retórica de 'democracia participativa' a par da consolidação de políticas económicas liberais, com aumento do peso dos jogos de mercado sobre o Estado e a diminuição da protecção social.

Um dos mecanismos de defesa da esfera de acção local tem sido a elaboração de planos estratégicos locais, o que exige capacidade de organização e coordenação dos diferentes agentes — empresas, autoridades municipais, organizações comunitárias, sector do voluntariado — no sentido de assegurar o desenvolvimento da cidadania local. Esta capacidade de organização exige inovações na configuração do

bem-estar, o que pressupõe enfrentar problemas tais como o elevado nível de desemprego, a permanência da pobreza, a captação de investimentos, a integração dos novos migrantes que se deslocam para as cidades para realizar tarefas não qualificadas e mal remuneradas. Como já assinaléi anteriormente, é no contexto das cidades do Sul da Europa onde mais é necessário implantar a ideia de comunidades locais que sirvam de base a um desenvolvimento sustentado, dada a fragilidade das instituições estatais. Para serem realmente eficazes, contudo, as redes comunitárias e da sociedade civil deveriam articular-se com essas instituições.

Porque será necessário desenvolver uma organização ampla e inclusiva do bem-estar social? Analistas da sociedade global (Saskia Sassen, entre outros) reflectem sobre as implicações que a economia global e a evolução do sector dos serviços especializados (com elevada penetração de tecnologias complexas) acarretam para as cidades. Entre outras manifestações, podemos citar: a aparição de novas desigualdades entre as cidades e dentro das cidades; a constituição de nódulos urbanos básicos dedicados à coordenação internacional e à prestação de serviços às economias locais; a necessidade de criar novas articulações entre as cidades e o Estado; a integração territorial das economias local, regional e nacional. Entre os processos desencadeados pela economia global podemos referir o papel que desempenham as grandes empresas capazes de criar corporações e de redefinir a sua relação com o governo e com os cidadãos. Com esta nova situação, o poder local ou o município assume a dimensão de agente económico fundamental na defesa, promoção e redefinição da economia e do bem-estar locais.

Entre a globalização da economia e o contexto local gera-se uma tensão. O cenário local torna-se no palco onde os cidadãos interagem como membros da sociedade civil, para além da sua vida doméstica, com a economia corporativa e com o Estado. A cidade constitui-se como comunidade política no seio da qual os cidadãos usufruem de direitos e estão sujeitos a deveres, assim como o palco no qual formulam as suas reivindicações. Os cidadãos organizam-se na luta pelo direito a ter voz (expressão dessas reivindicações), o qual pressupõe a exigência de processos democráticos, de transparência e de informação acerca de todos aqueles assuntos que lhes dizem respeito como membros da sociedade local. O direito à *diferença* tem como necessária consequência que as políticas públicas reconheçam as diversas identidades dos grupos que convivem dentro da cidade. Finalmente, os cidadãos reclamam um mais amplo acesso a bens como a habitação, o trabalho, a saúde, a educação e a um meio ambiente que proteja as suas vidas. Estas reivindicações têm como objectivo transformar as políticas estatais de modo a pô-las ao serviço dos cidadãos. Contudo, são os cidadãos mais vulneráveis os que têm maior dificuldade em organizar-se e em fazer chegar as suas exigências (a sua voz) às instituições do Estado. É por isso que o grande desafio dos municípios, como instituições locais do Estado e da sociedade

civil, é o de incluir também estes cidadãos nas suas políticas sociais, assegurando, deste modo, uma verdadeira convivência nas suas cidades e a vitalidade do sentimento de pertença à cidade. Eis então um dos maiores desafios: contribuir para o desenvolvimento de uma identidade local que seja fundamentada no sentimento de pertença.

As organizações voluntárias dedicadas a promover actividades remuneradas ou não remuneradas (mas sempre baseadas na reciprocidade social) surgem como pontos de referência que ajudam a reconciliar a competição económica com a solidariedade social. O sector do voluntariado está a ganhar maior legitimidade dentro da sociedade em geral, mas ainda se lhe não reconhece suficientemente a importância que tem na configuração da cidadania local. Quer dizer que nem sempre ele é incluído na hora de planificar as políticas sociais urbanas. Este seria um segundo desafio: reconhecer as potencialidades dos grupos organizados para criar redes comunitárias inclusivas sem transformá-los em clientes do Estado.

Para resumir esta secção, diremos que o contexto local pode ser explicado com base em quatro conjuntos compostos por diversas variáveis.⁽⁶⁾

Confluem em um primeiro conjunto a situação socioeconómica global e nacional e o modelo de desenvolvimento local. Nas cidades, importa observar as tendências sociodemográficas, tais como a tipologia das famílias e dos grupos domésticos, os grupos de idades, as minorias étnicas e os imigrantes. Quanto mais dinâmico for o modelo de desenvolvimento económico local, maior fluidez tenderá a existir entre os diversos níveis territoriais (global, nacional, regional e local).

O segundo conjunto incorpora o sistema político. Aqui, quer o tipo de governo local (com maior ou menor autonomia) quer a cultura política explicarão a capacidade participativa dos grupos de interesses e a forma de mediar os conflitos que surgem entre eles. Poderá existir uma cultura de consenso e de inclusão política de um leque variado de sectores sociais, ou predominará uma cultura burocrática que cria obstáculos à participação diária nos processos de decisão mas que provoca também a aparição de movimentos radicais em certas conjunturas históricas.

Um terceiro conjunto próprio da sociedade civil é composto pela rede associativa, os grupos de interesses organizados e, de modo crescente, pelo sector do voluntariado. As redes institucionais público-privadas e os modelos de intervenção na resolução de problemas, tais como o da exclusão social, estarão em grande parte determinados pelas variáveis do conjunto anterior, ou seja, pelo sistema político e pela cultura política.

⁽⁶⁾ Para uma aplicação deste tipo de análise ao problema da pobreza urbana, ver Enzo Mingione, Marco Oberti e José Pereirinha, «Cities as local systems», in Chiara Sarraceno (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, Policy Press, 2002, pp. 35-79.

Um quarto conjunto, o da cidadania, é aquele no qual se cristalizam os modelos de integração social, a cultura da responsabilidade cívica, a prática da democracia. Dentro deste conjunto é necessário analisar as tensões que podem originar-se entre, por um lado, as tendências para um maior individualismo e, por outro, a busca de consensos tendentes a conseguir maior coesão social. A participação activa dos cidadãos e o confronto entre diversas opções são elementos chave para fomentar o debate democrático. Estas variáveis estão, em grande parte, dependentes de quase todas as anteriores.

Para concluir esta secção, gostaria de chamar a atenção para uma variável transversal a todos estes conjuntos. Refiro-me ao papel desempenhado pelos líderes locais. Em minha opinião, podem dispor — especialmente aqueles que têm funções de governo — de uma grande capacidade de articular as políticas locais com a participação de amplos sectores cívicos. A gestão dos conflitos entre os diversos interesses locais e o êxito da negociação com entidades nacionais e internacionais depende, em grande parte, da capacidade destes líderes para mobilizarem as forças sociais e para cultivarem a democracia local. Na secção seguinte, dar-nos-emos conta de algumas características dos líderes locais em Espanha e das suas políticas relativamente à participação cívica.

Participação cívica: breve história e posicionamento dos líderes locais em Espanha⁽⁷⁾

Durante os anos 70, a Espanha tornou-se num dos países europeus em que as mobilizações urbanas atingiram maior intensidade. O regime franquista havia iniciado, desde os anos sessenta, um crescimento económico de tipo desenvolvimentista que provocou o aparecimento de importantes problemas urbanísticos (bairros de lata, baixa qualidade ou inexistência de infraestruturas, etc.). Estes problemas eram mais acentuados especialmente na periferia das grandes cidades, submetidas a um desenvolvimento acelerado e especulativo. As associações de moradores, semi-toleradas pelo regime,⁽⁸⁾ foram-se organizando com o objectivo fundamental de

⁽⁷⁾ Esta secção foi elaborada em colaboração com Fernando Díaz, Marian Izpizúa e Maite Montagut como resultado da investigação realizada sobre *Democracia y gobernabilidad local* em Espanha, em 1996. Realizaram-se 15 entrevistas a líderes locais em cada uma de 30 localidades seleccionadas, com populações entre os 25.000 e os 200.000 habitantes. Existe uma comparação internacional realizada pela equipa dirigida por Henry Teune.

⁽⁸⁾ As associações de moradores ou de vizinhos encontraram a sua cobertura legal na Ley de Asociaciones de 1964, a qual, embora muito restritiva, mesmo assim, deixou numa pequena margem à actuação deste grupos. De qualquer modo, ainda em 1976, a acção destas associações de moradores enfrentava enormes problemas, tais como o atraso na legalização de algumas delas, a suspensão de actos sem prévio aviso, a detenção de alguns dos seus membros, etc.

reivindicar melhorias para os respectivos bairros. Mas não ficaram por aí. Esses grupos transformaram-se, além disso, em canal de expressão cívica fundamental no contexto do complexo processo de transição para a democracia. Proibidos os partidos políticos e os sindicatos, as associações vicinais apareciam como via possível de actividade política, complexa mas não depreciável.⁽⁹⁾

O progressivo regresso das liberdades e da democracia em Espanha foi resultado — embora não como factor único — de um importante processo de mobilização social e política. Nesse processo, foi crucial o peso das entidades vicinais. A celebração, em 1979, das primeiras eleições municipais depois de décadas, suscitou grandes expectativas em amplos sectores da população; de facto muitos dos novos autarcas eleitos democraticamente haviam participado, durante anos, na mobilização local. Os partidos de esquerda (PSOE e PCE) passaram a governar uma boa parte dos municípios do país.

Por tudo isso, a democratização dos governos locais, nas últimas décadas, não pode separar-se de uma intensa experiência de participação cidadã. A democracia não chegou aos municípios exclusivamente como uma outorga do poder político do Estado central, mas fundamentalmente, como consequência das reivindicações sociais. O movimento cívico desempenhou um papel transcendental na conquista da cidadania em Espanha, sobretudo nas grandes cidades. Esse movimento foi assumido pelos partidos políticos de esquerda que se tornaram na correia de transmissão, para as mais pequenas, das reivindicações que se operavam nas grandes cidades. Sem o seu impulso, será difícil compreender as profundas mudanças institucionais levadas a cabo, as quais permitiram que se fixassem as bases jurídicas que, na Espanha, asseguram o exercício da cidadania.

A sedimentação destas exigências participativas em organizações sociais revelou-se extremamente positiva para o processo de transição para a democracia. Convém não esquecer que, depois de tantos anos de ditadura, a cultura política cívica se ressentia de fortes tiques autoritários. Além disso, havia um grande deficit de estruturas de representação intermédias: desse modo, a canalização da procura de participação através destas organizações tornou-se num activo muito valioso para a constituição de uma sociedade profundamente democrática. O movimento cidadão transformou-se, desse modo, em uma autêntica *escola de democracia*. Em geral, as diversas acções levadas a cabo a partir do impulso das associações contavam com um amplo apoio, resultante da boa sintonia estabelecida entre estas organizações e os cidadãos.

⁽⁹⁾ Em Espanha, a reivindicação que exigia uma maior atenção às comunidades locais coincidiu com a necessidade de constituir uma frente comum de oposição à ditadura. Por isso, o movimento vicinal, tornou-se mais forte agregando diferentes classes sociais. Porém, uma vez superado esse período histórico, a sua sobrevivência tornou-se mais difícil (S. Garcia, 1995).

Não se pode compreender a natureza da experiência espanhola desse período sem esta referência ao seu específico contexto político, económico e social. Ao abordarmos a realidade da participação política em Espanha, nos nossos dias, não podemos ficar por análises superficiais, estabelecendo uma comparação imediata que não contemple as enormes diferenças entre a Espanha dos anos 70 e a dos anos 90.⁽¹⁰⁾

Com o estabelecimento dos novos municípios democráticos em 1979, iniciou-se uma nova etapa, não isenta, contudo, de experiências contraditórias. Como já assinalou Víctor Urrutia (1992), a nova fase democrática introduziu uma série de mudanças que alteraram significativamente a relação do movimento cívico, tanto com as instituições democráticas, como com as suas próprias bases sociais. Por um lado, as instituições locais foram assumindo muitas das reivindicações que antes eram formuladas pelas associações. Por outro, estas tiveram de adaptar-se a uma situação nova na qual a representação dos cidadãos se legitimava, fundamentalmente, através do voto. Nos municípios onde a esquerda assumiu o governo — muitas das grandes e médias cidades — os líderes das associações, em proporção considerável, tornaram-se vereadores.

A situação que então se criou não ficou imune às tensões. A tendência das novas administrações municipais, legitimadas pelo sufrágio, foi a de procurar consolidar-se como único garante dos direitos dos cidadãos. Como afirma Manuel Castells (1986), os partidos políticos, instalados nos *ayuntamientos*, começaram a entender as associações como uma ameaça ao seu poder recém-estreado. Até que ponto seria lógico que as associações de vizinhos continuassem a constituir o elemento articulador das reivindicações dos cidadãos? Não ficaria, por isso, enfraquecida a representação dos eleitos?

Na actualidade, e de um modo geral, é possível falar de uma importante crise do velho movimento cívico, mas também da aparição de novos grupos e associações com outras orientações.⁽¹¹⁾ Durante anos, aquele sofreu um paulatino mas contínuo desgaste; em contrapartida, foram surgindo muitos novos grupos com objectivos e características diferentes. Neste novo contexto, ganham especial interesse as respostas dadas pelos líderes locais relativamente à participação dos cidadãos nos assuntos locais do seu município.

⁽¹⁰⁾ De facto, como notou L.E.Alonso (1991), a existência de um regime político autoritário, juntamente com os enormes déficits nos domínios do consumo e da reprodução colectiva da força de trabalho, são variáveis cuja convergência explica a enorme intensidade do movimento de cidadania num determinado momento histórico. Desde esse ponto de vista, o movimento cívico espanhol pode também ser visto como uma reivindicação para a redistribuição do excedente económico. Assim como, em outros países centrais, os novos movimentos sociais haviam implicado uma certa forma de protesto contra os excessos do Estado do bem-estar, em Espanha tratava-se sobretudo de reivindicar o seu desenvolvimento, ao mesmo tempo que se lutava pela democratização política.

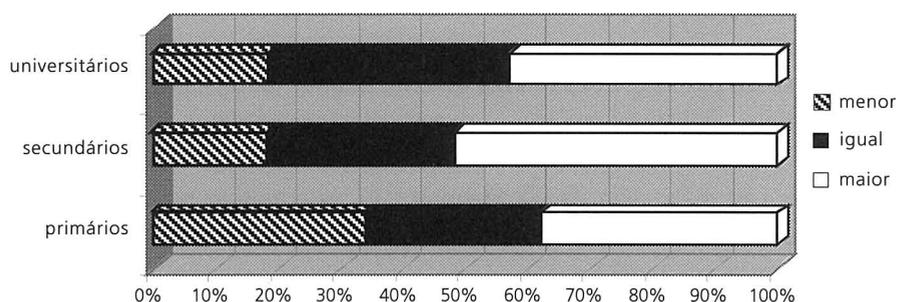
⁽¹¹⁾ Sobre o assunto, F. Diaz Orueta y M. L. Lourés, 1995.

Durante os anos 80 e 90, os partidos conservadores, tantos os de carácter nacionalista como os implantados em toda a Espanha, tiveram de assumir os programas de transformação das cidades para poderem obter votos e adquirir legitimidade entre os cidadãos. Desse modo, todas as cidades foram experimentando mudanças na maneira como eram governadas, na prossecução de políticas habitacionais e de instalação de equipamentos, assim como na abertura de canais de participação.

Do estudo empírico que realizámos colhemos os resultados que apresentamos a seguir. De um modo geral, podemos afirmar que as respostas recolhidas permitem concluir que, concretamente entre 1991 e 1996, se havia incrementado a participação dos cidadãos na vida política dos municípios. A distribuição global apresenta os seguintes resultados: 45,5% dos líderes entrevistados acredita que essa participação é maior, 34,7% que é mais ou menos a mesma e 19,9% que é menor. Se classificarmos os dirigentes segundo o tipo de cargos que desempenham, os resultados variam: as respostas dos que exercem algum tipo de representação política mantêm proporções semelhantes (respectivamente 48,8%, 30,9% e 20,4%); as dos que detêm representação administrativa, 50%, 41,7% e 8,3%; finalmente, dos outros dirigentes sociais, 37,3% pensam que a participação dos cidadãos é maior, 41,3% que ela é semelhante à anterior e 8,3% que é menor. Do conjunto destes resultados pode inferir-se que os líderes que ocupam cargos públicos têm, em comparação com aqueles que detêm outros cargos, uma maior percepção da participação dos cidadãos.

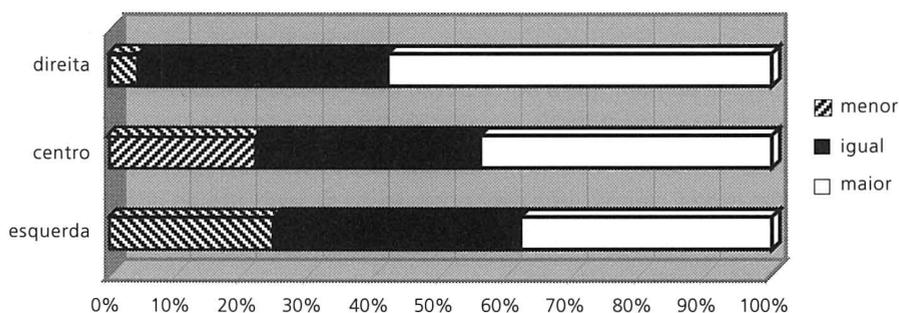
Se tivermos em conta o nível de estudos dos entrevistados, deparamo-nos com valores bastante diferenciados. Assim, comparativamente aos 33,3% que possuem estudos primários e que são de opinião que a participação é menor, só 18,2% dos líderes com estudos universitários é do mesmo parecer. A percentagem mais alta de entrevistados que crêem que a participação é maior — 51,8% — encontra-se entre os dirigentes com estudos secundários (gráfico 1).

Gráfico 1 – Opinião dos diferentes líderes relativamente ao grau de participação nos seus municípios (1991-1996) segundo o seu nível de estudos



Analisando as respostas de acordo com o auto-posicionamento (direita/esquerda) dos dirigentes interrogados, os resultados obtidos indicam que, enquanto os que se situam à direita acreditam que a participação é maior, os de esquerda e os do centro, em percentagens significativas (respectivamente 24,8% e 22,1%), consideram que é menor (gráfico 2). Não há dúvida de que estas respostas estão fortemente influenciadas pelos resultados das eleições municipais de 1995. Nesse ano produziu-se uma viragem importante no que respeita à cor política dos partidos que governam os municípios espanhóis, com o Partido Popular (PP) a ser o mais favorecido com a nova situação.

Gráfico 2 – Opinião dos líderes relativamente ao grau de participação nos seus municípios (1991-1996) segundo o seu posicionamento político



Práticas democráticas locais

A Constituição espanhola de 1978 outorga um papel importante aos municípios, ao considerá-los um dos três níveis territoriais essenciais. A partir de 1985, a *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local* pôs em prática esse preceito constitucional, regulando o seu funcionamento e assegurando o princípio da autonomia nos assuntos que lhes são próprios. Como afirma Sánchez Morón (1997), a própria lei, no seu artigo primeiro, define os municípios como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos publicos». As possibilidades participativas outorgadas aos municípios vão mais além da via eleitoral. No seu capítulo IV, *Información y Participación Ciudadanas*, a lei de bases determina explicitamente que «las corporaciones locales facilitarán la mas amplia información posible sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (artigo 69). Entre outras

medidas, é contemplada a possibilidade de submeter a consulta popular os assuntos de competência municipal, quando tal se julgue oportuno (artigo 71). Além disso, a lei afirma que as corporações locais deverão favorecer «el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos» (artigo 72).

O certo é que, como indicam Quim Brugué e Josep Vallès (1997), nos últimos anos parece estar a intensificar-se de novo a preocupação dos responsáveis políticos pela participação cidadã nos municípios. Na opinião destes autores, essa preocupação manifestar-se-ia através de vias de comunicação bidireccionais:

- a) dos governantes para os governados: estão a pôr-se em prática mecanismos de relações públicas, marketing institucional e a desenvolver-se os meios de informação local. Como exemplo, citam os telefones de informação aos cidadãos, os boletins informativos, as emissoras de rádio ou de televisão de carácter regional, dedicadas, fundamentalmente à actualidade local, e os gabinetes de imprensa ou serviços de relações públicas;
- b) dos governados para os governantes: trata-se de pôr em funcionamento toda uma série de mecanismos diversos para recolher as sugestões, as reivindicações e as queixas dos cidadãos. A este esquema dão resposta o desenvolvimento dos conselhos sociais, os formulários para reclamações, a descentralização, os forums consultivos, a participação dos cidadãos na gestão de alguns serviços e a melhoria dos serviços de atendimento aos utentes.

Dentro desta linha de orientação, perguntava-se no inquérito se existia nas comunidades locais algum processo que permitisse pôr em questão as decisões dos próprios dirigentes. Os que responderam pensar que existe algum mecanismo deste género perfazem 80%, ao passo que 20% crêem que ele não existe. Tendo em conta que a legislação espanhola contempla uma grande diversidade de formas de discussão das decisões tomadas nos municípios, é muito significativo que 20% dos entrevistados considerem que não existe nenhuma forma de contestar as decisões dos governantes locais. Com certeza que este resultado reflecte os parâmetros de governo de alguns líderes locais, os quais, manipulando o espírito da lei, exercem o poder de forma não suficientemente democrática.

Quando se separam as respostas tendo em conta as diversas formas de representação, aparecem ligeiras variações: entre os que ocupam cargos políticos, encontramos uma proporção de 82,9% de respostas afirmativas e entre os detentores de cargos administrativos, 79,2%. Esta percentagem baixa para os 72,7% quando os interrogados são outros dirigentes sociais. Também se questionaram os líderes

locais acerca das formas através das quais, na sua opinião, as populações poderiam mais eficazmente influir nas decisões. Na pergunta indicavam-se várias opções,⁽¹²⁾ solicitando-se que elas fossem ordenadas segundo o seu grau de influência (do maior para o menor). As duas modalidades de participação cidadã mais votadas para ocuparem o primeiro lugar da lista foram a realização de referenda e votações (33%) e a filiação em partidos políticos (31,3%). A grande distância, aparecem os grupos e associações (12,6%), os conselhos (8,4%), as assembleias e os debates (7,9%) e as comissões para a resolução de questões específicas (7,9%). A percentagem de inquiridos que acudiria em primeira instância aos sindicatos é tão só de 1,9% (quadro 1).

Quadro 1 – Mecanismos através dos quais é possível influir de modo efectivo sobre os assuntos locais. Apoio obtido por cada um dos mecanismos de intervenção, de acordo com a ordem e preferência manifestada pelos líderes locais (%)

Mecanismos de intervenção	Escolhido em primeiro lugar	Escolhido nos três primeiros lugares	Escolhido nos três últimos lugares
Referendum, votações	33	52,8	35,4
Partidos políticos	31,3	64,1	25,3
Movimentos e associações	12,6	51,3	32,1
Conselhos	8,4	42,4	36,6
Assembleias, debates	8	32,1	54
Comissões específicas	7,9	31,2	54,4
Sindicatos	1,9	36,7	51,4

Por último, nesta secção, poderíamos dar-nos conta de que a participação pode ser favorecida ou dificultada em função da confiança que os líderes depositam na gente dos seus municípios. Neste sentido, os resultados médios globais informam-nos de que 72,7% dos dirigentes locais acredita que se pode confiar na maioria das pessoas. Esta percentagem média diminui, quer nos que ocupam cargos políticos (70,8%), como administrativos (66,7%). A outra categoria, a dos dirigentes sociais, revela um grau de confiança sensivelmente superior (84,6%).

(12) Referendum; assembleias, debates públicos; comissões para a resolução de temas específicos; movimentos, grupos e associações; partidos políticos; órgãos de auto-governo local (conselhos) e sindicatos.

A cidadania activa na Catalunha e em Barcelona: alguns dados recentes

Ao longo deste trabalho pus em destaque a importância da cidadania activa local. De forma implícita argumentei que a cidadania activa a nível local se correlaciona estreitamente com a autonomia das cidades e com a capacidade dos líderes locais em negociarem com as forças económicas e políticas nacionais e internacionais, condições favoráveis ao desenvolvimento local. Contudo, se é verdade que o desenvolvimento local e autónomo é necessário para que se desenvolva a cidadania activa, isso não chega se não houver mecanismos de participação efectiva. Esses mecanismos podem implicar a articulação das instituições públicas com os diversos sectores da sociedade civil local ou então a existência de processos de consulta. Na sequência do que venho explanando, e para terminar, gostaria de mostrar o impacto que têm as estruturas democráticas no florescimento da sociedade civil através dos exemplos da Catalunha e de Barcelona.

Como vemos no quadro a seguir (quadro 2), em 2000, havia na Catalunha um total de 35.819 associações para uma população de seis milhões de habitantes.

Quadro 2 – Número de associações por ramo de actividade, na Catalunha, em 31 de Dezembro de 2000

Actividade	Número	%
Assistência social	1.991	5,56
Cultura	18.127	50,61
Ensino, formação e investigação	4.973	13,88
Fomento e defesa dos direitos civis, sociais e da pessoa	5.211	14,55
Interesses de sectores económicos, geográficos ou profissionais	2.557	7,14
Ordenamento do espaço, ecologia e habitação	2.307	6,44
Saúde	653	1,82
Total	35.819	100,00

Este elevado número de associações não inclui as cooperativas de diversos sectores (produção e consumo, entre outros) e as associações laborais. Se as incluíssemos, teríamos que somar a este total mais de 5.000 organizações nas quais participam cerca de 150.000 sócios. Verifica-se, portanto, uma crescente densidade de participação cidadã de vários graus. O que quer dizer também que está por realizar um estudo exaustivo acerca da presença, força, visibilidade e perfil ideológico das diversas associações existentes, tanto profissionais como de voluntários; assim como acerca dos diversos níveis de participação activa que é possível desenvolver nos diferentes

tipos de associação. Seja como for, o que importava assinalar era a capacidade cívica que uma determinada sociedade pode gerar.

Para finalizar desejava apresentar o exemplo de Barcelona. A cidade experimentou uma grande efervescência de participação cidadã desde que nela se realizaram os Jogos Olímpicos em 1992. No fim do ano 2000, Barcelona contava com 25.069 associações, ou seja, com 69,99% de todas as existentes na Catalunha, embora muito poucas delas fossem do âmbito das associações de moradores.

Quadro 3 – Associações de moradores em Barcelona, no ano 2000

Número de associações de moradores registadas em Barcelona	102
Número de sócios	48.756
Número de voluntários permanentes	1.224

Fonte: Llibre blanc de l'economia social a Catalunya, 2001, p. 535

O quadro anterior e os dados globais acerca das associações em Barcelona dão-nos uma ideia acerca das novas formas de participação cívica que se estão a desenvolver. Dir-se-ia que quando a sociedade adquire uma certa cultura democrática, os cidadãos se dedicam aos seus interesses associando-se a outros cidadãos para a obtenção de objectivos específicos. A questão chave continua a ser a de determinar se a capacidade dos cidadãos em participar nos desígnios da sociedade é ou não uma realidade tangível: se assim for, estaremos a falar de cidadãos activos; se não, eles serão apenas cidadãos consumidores e/ou receptores de direitos.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREOTTI, A., et al., 2001, «Does a Southern European Model Exist?», *Journal of European Area Studies*, London: Carfax Publishing, vol. 9, n.º 1.
- ALONSO, L. E., 1991, «Los nuevos movimientos sociales y el hecho diferencial español: una interpretación», in M. Beltrán (coord.), *España a debate. Tomo II: La sociedad*, Madrid: Tecnos.
- BRUGUÉ, Q. ; VALLÈS, J. M., 1997, «Los sistemas de representación política», in Fundación Pi i Sunyer, *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, pp. 505-530.
- CASTELLS, M., 1986, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza Universidad.
- DÍAZ ORUETA, F. ; LOURÈS, M. L., 1995, «El incierto devenir de los movimientos sociales urbanos», *Cuadernos de Africa y America Latina*, n.º 18, pp. 39-50.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), 1993, *Changing Classes: Post-industrial Mobility Regimes*, London: Sage.
- FERGE, Z., 1996, «Social citizenship in the new democracies. The difficulties in reviving citizens rights in Hungary», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n.º 1, pp. 99-115.
- GARCÍA, S., 1995, «Urban communities and Local Participation in Spain», *Annals, AAPSS*, n.º 540, pp. 63-76.
- GARCÍA, S. ; FAINSTEIN, S., 1999, *Minorias Urbanas. Que Direitos?*, Lisboa:Edições João Sá da Costa.
- GARCÍA, S. ; LUKES, S. (eds.), 1999, *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*, Madrid: Siglo XXI.
- LEHO, J., 2000, «Different cities in different welfare states», in A. Bagnasco & P. Le Galès, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAYER, M., 2000, «Social movements in European Cities», in A. Bagnasco & P. Le Galès, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MINGIONE, E., 2002, «Social, demographic and economic transformations: guidelines for an historical framework of analysis», *EUREX (European Online Seminar on Urban Transformations, Poverty, Spatial Segregation and Social Exclusion)*.
- SASSEN, S., 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- SEN, A., 1992, *Inequality re-examined*, Oxford: Clarendon Press.
- SIEDENTOP, L., 2001, *Democracy in Europe*, London: Penguin Books.
- URRUTIA, V., 1992, «Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos», *Política y Sociedad*, n.º 10, pp. 49-56.
- VV. AA., 2001, *Llibre blanc de l'economia social a Catalunya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

(Página deixada propositadamente em branco)

Henry Teune

Universidade da Pensilvânia

O FUTURO DA LOCALIDADE^(*) NUMA ERA GLOBAL^(**)

As mais importantes mudanças de grande escala que se processaram na última década do séc. XX foram um acelerado ritmo de globalização e uma generalizada propagação da democracia. Hoje em dia ambas são encaradas, por toda a parte, como factores essenciais de mudança. Ambas tiveram impacto na organização política e territorial do mundo. Que vantagens poderão retirar-se de tudo isto num futuro próximo? Eis a questão que importa abordar.

Relativamente à organização territorial, são três as principais consequências da globalização que irão ser discutidas. Primeiro, o mundo alcançou níveis mais complexos de organização territorial e de agregação. Segundo, os centros urbanos estão a desenvolver estruturas multi-dimensionais para organizar o espaço. Terceiro, democratização e globalização levaram a uma maior autonomia local e à afirmação das competências locais.

À medida que o mundo se tornou maior para quase todos, assim também, como reacção, se tornou mais forte a importância da realidade local e a das identidades primordiais. Num mundo de globalização e democracia, uma e outra agentes de inclusão, a identidade e o seu corolário de exclusividade ganharam força como factores de compensação. É a nível local que estas duas realidades se enfrentam, uma chamando globalmente para a inclusão e o desenvolvimento; a outra construindo barreiras para contrabalançar as invasões assimiladoras. As forças da globalidade e da democracia são seguramente mais fortes que as velhas identidades, mas ambas — novas e velhas identidades — permanecerão no seio das comunidades locais. Elas estão envolvidas nos processos de globalização, ao mesmo tempo que constituem um refúgio para aqueles que procuram escapar a esses processos e manter as seguranças do que era antigo. O papel do local é, assim, duplo: ponto de globalização e de desenvolvimento ao mesmo tempo que de resistência à mudança. Isto levou não

265

(*) O termo é utilizado (traduzindo «locality») como significando simultaneamente o lugar, a comunidade humana nele existente e as características específicas de um e outra (NT).

(**) Tradução de Tiago Serra.

só a diferenças entre os diversos lugares — em alguns predominando o que é global, noutros no que é local — como também levou à coexistência, num mesmo lugar, de características distintas, umas derivando do que é global (como são os edifícios de habitação elevando-se cada vez mais em altura); outras do que é local (desenvolvendo-se em extensão a nível horizontal).

A nossa Era de Globalização

A globalização do nosso tempo deve ser distinguida da que se verificou em períodos anteriores. Primeiro, é a integração simultânea de muitos centros locais num sistema único mais do que a inclusão de apenas alguns através da expansão e intensificação de controlo hierárquico por um ou mais poderes centrais dominantes. A globalização, hoje, acontece em todo o lado; os impérios apenas abrangiam parcelas do mundo. Em segundo lugar, ela transporta consigo uma civilização aberta a todos os povos em vez de veicular uma civilização impositiva de povos particulares. A globalização é acessível a todos: não exige nenhuma filiação política específica. Em terceiro lugar, realiza-se através de processos de persuasão e cooptação em vez de subordinação através da ameaça ou da coerção. A globalização traz consigo promessas de riqueza e de significância; não há penalizações directas ou específicas pela não adesão.

As consequências da nossa era de globalização são muitas vezes entendidas como tão assustadoras e destrutivas quanto os exércitos invasores dos antigos impérios. No entanto a prisão, o isolamento, o exílio, e a morte, métodos usuais de praticamente todos os anteriores períodos de globalização, protagonizados por impérios em expansão, são a antítese do actual processo de globalização, baseado no desenvolvimento social e humano. Este tempo de globalização é também fundamentalmente diferente do que se verificou no início do séc. xx, caracterizado pela rápida intensificação do comércio e das migrações. Nessa altura, a maior parte dos territórios era constituída por colónias de apenas alguns impérios e a marinha britânica controlava as rotas marítimas. A globalização era então uma imposição política.

Nas últimas décadas, o mundo tornou-se mais vasto para quase todos, mesmo para aqueles que vivem nos mais ínfimos lugares. Os anteriores períodos de globalização resultaram do facto de alguns lugares se terem transformado em centros de progressivo crescimento, expandindo-se indefinidamente até a sua influência ter sido efectivamente posta em causa, o seu controle atenuado ou a sua capacidade, em relação aos seus vizinhos, ter declinado. Ao contrário, a nossa era de globalização transferiu esses processos para o próprio sistema global: daí é que eles depois desceram e se difundiram. Esta diferença nota-se nas diferentes linguagens

teóricas usadas para explicar a globalização no passado e no presente. A ecologia, com os seus conceitos de crescimento, domínio, invasão e decadência, era um instrumento apropriado para explicar o mundo e as suas mudanças durante os milénios de domínio das sociedades agrícolas governadas por centros urbanos, alguns dos quais se tornaram capitais de impérios. O desenvolvimento, com as suas capacidades dinâmicas para integrar a diversidade aos mais elevados níveis, é utilizado para explicar a globalização como um processo descentralizado capaz de gerar a variedade e integrar a diversidade a um ritmo acelerado e, ao mesmo tempo, de promover o crescimento económico.

Podemos assinalar os meados da década de 1970 como o início da nossa era de globalização, impulsionada por três eventos políticos de grande importância que catapultaram a economia política global para níveis mais elevados de integração pela inclusão. O primeiro foi a guerra do Yom Kippur, em 1973, que levou a uma redistribuição maciça dos efectivos monetários — dos países do primeiro mundo para os do terceiro mundo, como eram então designados — permitindo aos últimos juntarem-se ao universo da finança através dos empréstimos e do endividamento. O segundo foi o anúncio formal por parte da China, em 1979, de que iria participar no sistema capitalista mundial, seguido pelo seu envolvimento activo, por volta de 1984, tornando-se então um país exportador de grande importância. O terceiro foi a queda dos sistemas políticos comunistas em 1989 e a sua rápida inserção na economia mundial. Há outros indicadores do nascimento da nossa era da globalização, mas o essencial é que, nos inícios da década de 90, por todo o globo, o fluxo de exportações/importações cresceu de uma forma regular e mais rápida que a produção mundial total. A crise da moeda mexicana (o peso), as fusões da economia asiática, o ataque ao World Trade Center, e o colapso da economia argentina não inverteram esta relação. Cada ano, incluindo o presente, tem visto uma quota crescente da produção mundial entrar na rede global das trocas comerciais.

A globalização, como processo de desenvolvimento, é a integração de todas as sociedades humanas num sistema único, não só abarcando toda a sua variedade mas também estabelecendo o contexto para o incremento da produção de variedade e da sua distribuição como diversidade. A dinâmica fundamental do desenvolvimento é a criação da variedade e a sua distribuição. Os factores principais que iniciaram esta era da globalização foram económicos, antes de mais financeiros, seguidos pela descentralização da produção e do consumo. Hoje em dia há uma economia política global, com normas e instituições para o seu governo, construída sobre muitas economias regionais antigas e recentes. A globalização é a consequência do desenvolvimento social que se originou localmente mas que se expandiu para tornar o mundo maior para quase todos.

As consequências da globalização para a organização territorial humana

As duas principais mudanças com influência directa para o futuro das «localidades» numa economia política global são, em primeiro lugar, um *enfraquecimento das hierarquias territoriais*, e, em segundo, a *crescente complexidade do espaço*, como princípios organizadores do comportamento social, económico e político. Desta simples afirmação seguem-se diversas implicações profundas, incluindo um diferente papel do Estado. Apesar de ter sido entendido como destruidor do «local» até ao fim do séc. XX, o Estado transformou-se, nos dias de hoje, numa velha «localidade» e as outras «localidades» conseguem contorná-lo através dum contacto directo com entidades regionais ou mundiais.

As consequências destas mudanças são que os níveis e as entidades territoriais se tornaram indistintos e fluidos. Isto torna-se óbvio se tivermos em conta que as pessoas se deslocam e adoptam pontos de vista e identidades diferentes, de acordo com os problemas que lhes surgem e têm que enfrentar. Mas é mais complicado do que isso, uma vez que essas mesmas pessoas assumem agora múltiplas identidades de grupo, as quais se modificam durante o seu percurso biográfico, à medida que as suas ocupações e as suas oportunidades sociais e económicas se mudam também. Não só aumentarão os casos de cidadania dual ou plural, se tornarão frequentes os múltiplos direitos de voto ao nível dos agregados políticos locais, regionais e nacionais e será encarada favoravelmente a dispersão das famílias, cruzando as tradicionais fronteiras dos países ou das línguas; como também os indivíduos escolherão possuir identidades múltiplas e permutáveis de acordo com os grupos e territórios em que se inserem. A exigência de lealdade singular dará lugar a identidades diversas que se manterão incontestadas enquanto as unidades políticas territoriais não se envolverem em conflitos directos. Não mais sendo exclusivas, a cidadania, a residência e a identidade adquirem significados contextuais flutuantes.

Uma dinâmica derivada do desenvolvimento social que impulsionou esta globalização e induziu a reorganização territorial do mundo é representada pelas tecnologias que reduzem os constrangimentos de tempo-custo-distância no movimento de pessoas e bens. Qualquer teoria do desenvolvimento terá de explicar o porquê da redução dos custos do movimento físico e o aumento da importância da transmissão de ideias relativamente à deslocação de objectos materiais. Neste momento, porém, torna-se apenas necessário assinalar os factos históricos: que os transportes por via marítima, terrestre ou aérea se tornaram mais baratos, mais rápidos e mais fiáveis, relativamente ao que se acontecia nos séculos anteriores; e que os custos da transmissão de ideias e do estabelecimento de contactos diminuíram drasticamente até se tornarem quase nulos, sendo agora a segurança da mensagem o principal custo problemático remanescente.

Cinco níveis territoriais

A reestruturação territorial global do mundo fez emergir novas «localidades» e novos localismos, criou um sistema de cidades que estão em contínuo movimento, reforçou velhas e estabeleceu novas regiões, redefiniu a relevância dos países, deu forma a regiões mundiais e fortaleceu uma economia política global como sistema autónomo. Estes níveis de agregação territorial emergentes não substituem a ordem tradicional de países, cidades ou economias nacionais. Simplesmente crescem à volta, por cima ou por baixo das mesmas. O Estado e a cidade foram os motores paralelos das revoluções industriais do séc. XIX e inícios do séc. XX; e os países industrializados adoptaram três níveis de governação, um padrão mais tarde seguido pelos «estados recentemente estabelecidos»: cidade ou distrito, estado ou província, e o Estado propriamente dito. A estrutura do governo territorial dividiu-se em dois sectores, urbano e rural, com um separador constituído pelos conjuntos residenciais suburbanos emergentes nos países em vias de industrialização nas primeiras décadas do séc. XX. Este padrão de níveis de governo atravessando dois sectores era quase «universal» por meados de 1970, excepto em regimes militares e em alguns estados «revolucionários».

Embora a maior parte da população mundial ainda viva em áreas rurais, o número de cidades com população superior a um milhão de habitantes cresceu consideravelmente durante a última metade do século. Os países industrializados avançados estão prestes a abdicar da agricultura como forma de vida. A globalização e a concomitante descentralização da produção permitiram aos velhos países industrializados parcial ou globalmente transferir, excepto as mais avançadas, quase todas as formas de produção industrial em fábricas, que, haviam sido o principal suporte de crescimento económico no passado. A produção fabril está distribuída pelo mundo, ao mesmo tempo que a agricultura se globaliza, baseada nas tecnologias da difusão e do rápido transporte marítimo. As cidades na nossa era global tornaram-se em enormes aglomerações populacionais naquelas áreas para onde a produção está a ser deslocada e onde se constituem centros de serviços e de entretenimento, ao passo que a população diminui em regiões que haviam exercido, a nível global e nacional, funções económicas de investimento, comunicação e controlo. Por um lado, concentram-se enormes contingentes populacionais urbanos em alguns pontos das áreas globalmente industrializadas, em números até há pouco considerados como ecologicamente insustentáveis — Cidade do México, Xangai, Seul, São Paulo, entre outras — enquanto, por outro lado, as cidades implantadas nos países industrializados estão, de forma generalizada, a perder população e a passar por um processo de descentralização da sua gestão e de reorganização do seu espaço urbano. As primeiras transformam-se, *de facto*, em pequenos estados globais; as outras já não precisam

de ser entidades políticas para organizar e manter infraestruturas e dispor de forças laborais para a indústria.

Primeiro, e ao nível das bases, os novos localismos emergiram sob a forma de condomínios e de associações de vizinhos de todos os tipos. De certo modo, elas representavam a resposta às necessidades de responsabilização popular e democrática no seio das comunidades locais mas, por outro lado, pretendiam assegurar uma efectiva gestão de vida solidária entre diversas populações, a qual excluísse a separação provocada pela tradicional segregação espaço-social. Trata-se de uma estrutura de governação que se intrometeu na ordem política tradicional que era formada por unidades locais, cidades (distritos) e governos provinciais. Tais associações são também um foco de profundo envolvimento político em questões da vida quotidiana, incluindo a manutenção da ordem, o saneamento, os serviços mais convenientes para a manutenção da beleza do ambiente próximo, os transportes e as comunicações electrónicas. Estão economicamente integradas e não implicam o aparelho organizativo de uma grande «comunidade» política local. Poderiam, num futuro próximo, pôr em funcionamento sistemas próprios para produzir electricidade e, claro, contratar, no exterior, os serviços necessários ou preferidos.

Em segundo lugar, as regiões transnacionais são uma sequela da descentralização global. Têm, no seu núcleo, um país dominante com uma economia relativamente forte e que pode também desestabilizar a região. Os países regionais dominantes são, na América do Sul, o Brasil, na Ásia, a Índia, no Médio Oriente, o Irão, na Europa Central e Ocidental, a Alemanha, e, na Europa de Leste e Ásia Central, a Rússia. A China e o Japão disputam a liderança da Ásia Oriental. Esses países poderiam ser encarados como obstáculos informais ao comércio regional, capazes de, por si só, competirem no seio de uma economia global integrada. Muito ao contrário, porém, eles são um meio que permite aos países mais pequenos associarem-se a centros regionais, de modo a alcançarem um melhor acesso global, e, porventura, constituem uma forma de proporcionar segurança contra as flutuações da prosperidade económica global.

Terceiro, os vastos agrupamentos culturais de povos e Estados que têm dividido o mundo desde longa data irão adquirir um novo significado como meso-regiões. Para alguns, estas são as agregações que irão definir as linhas mundiais de demarcação dos conflitos futuros, suplantando os Estados-Nação como pólos de competição, conflito e guerra. É mais provável, contudo, que adquiram uma nova forma de identidade difusa, permitindo uma fácil e institucionalizada miscigenação de povos no seu interior.

Os novos localismos, as regiões transnacionais e, naturalmente, estas meso-regiões, acrescentam-se aos quarto e quinto níveis já existentes — os Estados e as cidades do passado. Mas os países agrupar-se-ão em entidades políticas susceptíveis de expandir as suas capacidades muito para além da sua realidade de grandes zonas

de intercâmbio comercial, para se tornarem espaços de movimentação dos povos e de coordenação de políticas aplicadas a questões globais tais como o combate à doença, o ambiente e a segurança. O mais bem sucedido até hoje é, claro, a União Europeia, mas a NAFTA e outros seguramente representam entidades com potencial para gerar instituições com poder de decisão e para lidar com outras entidades ao mesmo nível de organização global.

Quatro escalões de cidades

A globalização produziu uma estrutura básica de quatro escalões de cidades. O primeiro é constituído pelos centros da finança mundial e de poder de decisão económica. As principais são Londres, Nova Iorque e Tóquio, cada uma tendo subsidiárias tais como Manchester, Boston e Osaka, dentro de uma megapólis comum. As comunicações entre estas cidades são mais intensas do que as que se estabelecem no seu próprio *hinterland*. O segundo inclui os centros regionais que transcendem quaisquer fronteiras nacionais específicas: na Ásia, Bangucoque, Seul e Xangai; na Europa Paris, Berlim e Milão; na América do Norte, Chicago, Los Angeles e a Cidade do México. O terceiro é formado pelas capitais nacionais, que o são, muitas vezes, simultaneamente aos níveis político e económico, primariamente ligadas a centros regionais dentro dos países. O quarto é constituído pelas capitais regionais, algumas das quais, como cidades fronteiriças, são, de facto, transnacionais. Durante a década passada ou pouco mais, muitas cidades foram crescendo no sentido de se tornarem centros regionais e algumas dessas comportam-se como cidades mundiais ou, pelo menos, aspiram a ser tratadas como tais. Isso faz parte dos processos de desenvolvimento global que, a seu tempo, irão nivelar estas diferenças hierárquicas entre as cidades.

Os processos de urbanização continuam, embora a maioria da população mundial ainda viva no campo e a maior parte da população urbana do mundo viva em cidades com menos de um milhão de habitantes. No entanto, o número de cidades que possuem uma população superior a um milhão cresceu dramaticamente durante as últimas décadas, sobretudo na China e na Índia, mas também em algumas partes da África e do Sudoeste Asiático. Essas cidades, sobrecarregadas de poluição e confrontadas com os tradicionais problemas das cidades industriais continuarão a crescer em número naquelas regiões onde se verificar, nas próximas décadas, um crescimento populacional sustentado.

O Sistema Global

Além da estrutura territorial do mundo na nossa era da globalização, há quatro estruturas normativas que emergiram e possuem organização política visível, activi-

dades e elites e que estão a moldar uma economia política global incipiente. Têm consciência da sua posição e das suas capacidades para agir politicamente; influenciam as autoridades políticas territoriais tradicionais e as suas associações e organizações (organizações intergovernamentais) mas não possuem poderes para atribuir recompensas ou estabelecer sanções significativas independentemente dessas autoridades. No entanto, cada uma delas está constituída como um apartado global de actores e interesses estratégicos independentes.

Em primeiro lugar estão aquelas estruturas que se concentram nos direitos gerais e obrigações que derivam da categoria universalista dos direitos humanos. Incluem grupos que defendem os direitos humanos, advogados interessados e associações cujos membros têm a ganhar com a integração generalizada nas leis nacionais e internacionais das normas concernentes aos direitos humanos. Em segundo lugar, vêm aquelas que se interessam com a regulamentação do comércio e do câmbio. São claras as suas preferências pelo comércio livre. As orientações normativas nestas matérias estão reconhecidas em leis e tratados internacionais mas a sua estabilidade e expansão dependem de orientações susceptíveis de criar uma adequada compreensão das obrigações, da oferta, da venda e dos câmbios. As companhias financeiras, os bancos, as bolsas — neste momento, de modo especial, aquelas que têm a função de observar e fornecer informação acerca das transacções e negócios — são os responsáveis e os interessados nestes sectores. Em terceiro lugar estão as estruturas que lidam com os padrões científicos e tecnológicos acerca da acessibilidade, da credibilidade e da utilização adequada do conhecimento na produção industrial, na medicina e nas práticas profissionais. Estas preocupações são geridas por um conjunto diversificado de sociedades científicas e profissionais através dos seus esforços para reforçar a ética científica e as boas práticas. Finalmente há aquelas que arbitram o bom gosto nas artes plásticas e no entretenimento. Também estas elaboram normas e organizam associações que se dedicam a lidar com assuntos concernentes ao belo, ao bom gosto e à excelência moral.

As duas componentes principais do desenvolvimento global são os enclaves e os conjuntos de variedade concentrada e de livre acesso, que funcionam como lugares de inovação. Os processos de desenvolvimento têm mais a ver com a inovação do que com a produção dirigida; e ganham corpo em alguns centros e enclaves que tendem a concentrar-se espacialmente — ou mesmo a formar agregados, quer sociais, sob a forma de comunidades, quer políticos, com estruturas de governo — em parques de pesquisa e em localizações especiais marcadas pela diversidade de consumo e de serviços, que atraem e recompensam aqueles indivíduos com maior potencial inovador.

A todos estes elementos — componentes — de uma incipiente economia política global temos de juntar as instituições governamentais internacionais de natureza política, militar, social e económica. Na sua maioria são ainda regionais, ocidentais ou

transatlânticas, como se depreende pelas designações para nós familiares de NATO, Conselho da Europa, União Europeia e Organização para a Cooperação e Segurança na Europa. Cada uma, porém, tem a sua similar em outras grandes regiões do mundo; e todas elas são capazes de ultrapassar os limites regionais estabelecidos aos quais se confinam de momento.

Novas Dimensões do Espaço Urbano

A cidade moderna foi marcada pela protecção exercida pelos governos nacionais e por um acesso garantido aos recursos. Havia sistemas de acesso que ofereciam uma pluralidade de competências suficientemente concentradas para assegurar que ocorrências imprevistas na troca e produção de bens pudessem ser superadas com eficiência. Como centros fabris foram também inicialmente pólos de concentração de capacidades substanciais no domínio das tecnologias do carvão e do vapor com vista à produção. Mais tarde tornaram-se em locais de produção de electricidade, o que permitiu não apenas a concentração das populações pela utilização dos transportes eléctricos e o uso do espaço vertical com os elevadores, mas também proporcionou a dispersão das fábricas através de uma pouco dispendiosa transmissão de energia por meio de cabos eléctricos.

As coordenadas do espaço urbano eram basicamente bidimensionais. Hoje, na sua maioria, as cidades regionais e globais são tridimensionais. Indivíduos e entidades não se orientam apenas pelas coordenadas Norte/Sul ou Este/Oeste mas necessitam também de coordenadas verticais — para cima e para baixo. Tendo-se tornado mais complexa, a coordenada vertical pode ser móvel, exigindo o contacto directo com uma pessoa para a sua localização.

A quarta dimensão adicionada às cidades globais é a diagonal. Os edifícios estão ligados uns aos outros de forma angular, movendo-se em sentido ascendente ou descendente. Tornam-se necessárias não apenas coordenadas tridimensionais mas agora, nalguns locais, uma quarta.

Finalmente, estamos a começar a ver uma quinta dimensão do espaço urbano, as ligações circulares nos edifícios verticais. Agora é necessário conhecer as localizações no sector de um ângulo. Isto, claro, permite todo o tipo de novas formas de densidade nas cidades mundiais e novas formas de concentração de diversidade assim como a organização do acesso a elas.

Estes complexos tipos de cidades que aspiram a tornar-se centrais no espaço global ou regional procuram definir o seu próprio estatuto político. Na Ásia, três delas, Hong-Kong, Xangai e Singapura competem entre si para se tornarem cidades globais/regionais. Cada uma tem o seu espaço organizado em mais do que três dimensões. Todas são, por seu legítimo direito, cidades-estado globais com enormes

contingentes populacionais e grande relevância económica; e são forças políticas globais/regionais sem a estrutura tradicional de um aparelho de Estado, de um exército e de relações internacionais. Todas elas possuem também núcleos significativos de diversidade e dispõem de acesso a toda a variedade mundial. São, deste modo, actores especiais numa economia política global.

Democratização e fortalecimento do local

A globalização económica/de mercado que começou nos anos 70 fez sair as economias mundiais mais importantes de um período de estagflação. O crescimento que se seguiu nos anos 80 foi um factor que contribuiu para as pressões finais sobre os países comunistas. Outros acontecimentos, claro, levaram a uma rápida mudança nos sistemas políticos da Europa Central e de Leste e aumentaram consideravelmente os domínios da economia política global emergente. Tudo isto foi seguido por uma difusão das democracias, a qual abriu largas áreas do mundo para uma mais ampla globalização económica. Pelo fim dos anos 90 os governos democráticos, ligados entre si por diferentes formas de relacionamento, tinham-se transformado no alicerce da nossa era de globalização.

As relações entre democracia e globalização estão ainda a ser explicadas teoricamente e estudadas empiricamente. Um dos aspectos desta globalização rápida e precoce foi o enfraquecimento dos anteriores centros nacionais fortes e a necessidade de regressar ao «local». Em muitas das «novas democracias» as políticas locais nunca se haviam enraizado ou tinham sido suprimidas. É evidente que a democracia local era fundacional para a expansão da democracia em termos gerais. Mas não é claro se a «localidade» poderá ser o critério definidor dos desenvolvimentos políticos globais no futuro. No entanto, a relação entre democracia, economia de mercado e responsabilidade local — em concreto, a determinação dos níveis de capacidade e de competência — foram as grandes hipóteses de trabalho orientadoras do programa de investigação «Democracy and Local Governance» que começou em 1990. O que vai ser aqui resumidamente apresentado são dados acerca de mais de 11.000 líderes políticos locais em mais de 600 localidades de cerca de 120 regiões espalhadas por 24 países.

Esta investigação avaliou os valores e as actividades dos líderes políticos locais: os que tinham sido eleitos para as respectivas administrações, como presidentes ou vereadores, os líderes de partidos políticos e, ocasionalmente, outros administradores importantes. A grelha de análise era um padrão transnacional e transcultural de valores democráticos de aceitação de conflito (pluralismo), igualdade política, e direitos das minorias (em confronto com os da maioria). Foram seleccionados três itens para cada um destes aspectos (perfazendo um total de nove), estabelecendo uma

gradação em cada um deles, de modo a criar uma variável descritiva sumária (*Demscore*) a mais genérica e simples das escalas criadas para medir valores democráticos. Além disso, foram ainda utilizados cinco itens para avaliar o valor «economia de mercado».

Os valores devem estar materializados em algumas actividades e crenças para que se possa julgar se são realmente estáveis. Duas variáveis gerais consideradas como relevantes para as práticas democráticas estão, em termos transnacionais, fortemente relacionadas com os valores da democracia: 1) o número de grupos de apoio existentes na comunidade a que os líderes políticos dizem recorrer quando tomam decisões políticas (de uma lista de 16, ajustada para condições específicas do país); e 2) os diversos modos através quais os líderes acreditam que os cidadãos têm uma efectiva participação política (de uma lista de 5).

Há uma diferença dramática nos valores democráticos dos líderes políticos locais dependendo das respectivas nacionalidades. Usando um simples critério de «aceitação/rejeição» para a escala *Demscore* de nove itens, a Suécia tem cerca de 90% dos seus líderes locais a poderem ser considerados democráticos; os E.U.A. cerca de três quartos. A percentagem cai para menos de 10% em três países da Ásia Central e pouco supera esse valor na Rússia. A Europa Central é uma mistura dos dois padrões de valores com cerca de 50% dos líderes locais podendo ser vistos como fazendo parte do grupo democrático.

As diferenças nacionais de algum modo deixam na sombra uma correlação generalizada que se traduz em que os líderes com valores democráticos também optam pela economia de mercado (como pode ser visto na tabela 1). Esta relação é válida, consideremos nós os líderes individualmente, as localidades, as regiões ou os países. É possível falar-se de uma relação genérica entre a globalização e os valores democráticos locais. Os líderes democraticamente orientados que reconhecem as virtudes de uma economia de mercado também procuram o apoio de mais grupos dentro das suas comunidades e apontam um maior número de formas de as pessoas poderem participar politicamente e de efectivamente o fazerem.

Tabela 1 – Correlações da escala *Demscore* com a economia de mercado, grupos de apoio e formas de influenciar decisões, aos diferentes níveis (nível de significância de 0%)

	Líderes	Comunidades	Regiões	Países
Valor da economia de mercado	.15	.44	.49	.53
Grupos de apoio procurados	.21	.40	.42	.49
Formas de influenciar as decisões	.24	.36	.40	.43*
N=	11.202	628	120	24

* nível de significância de 4% (Nota: as «duas Alemanhas» não estão incluídas nesta análise)

Os líderes políticos democráticos locais acreditam *não* possuir autonomia local suficiente (tendo em conta o número de áreas significativas, de uma lista de dez, tais como a educação, a habitação, a segurança, acerca das quais eles dizem não ter poderes suficientes para tomar decisões). Também reconhecem diferenças políticas dentro das suas localidades. E identificam-se globalmente, isto é, afirmam identificar-se com uma região (Europa, Europa Central, Ásia) ou com o mundo (em resposta a uma questão acerca de qual dos níveis constitui referência para sua identidade: a localidade, a região, o país, ou fora do país). (Estas relações são apresentadas na tabela 2)

Tabela 2 – Correlações da escala *Demscore* com a autonomia local, o conflito político e a identidade internacional, aos diversos níveis (nível de significância de 0 %)

	Líderes	Comunidades	Regiões
Autonomia local suficiente	-.09	-.20	-.27
Diferenças políticas na localidade	.10	.27	.40
Identidade internacional	.20	.32	.37
N=	11.202	628	120

As percepções dos líderes sobre o impacto da economia global nas suas localidades têm um reflexo mais forte na sua aceitação dos valores da economia de mercado que nos seus valores democráticos. O envolvimento dos líderes locais com grupos na sua localidade é mais importante para a sua cumplicidade com os valores democráticos, do que para o envolvimento da sua comunidade na economia global — o que é um indicador aproximado do que se designa como sociedade cívica. As medidas para avaliar o impacto da economia global nas comunidades locais foram a percepção dos líderes quanto à importância das exportações para a sua localidade e a soma do impacto local total de realidades «estrangeiras», tais como os turistas, as importações, as exportações, os media, a poluição, os trabalhadores (as importações apresentam simultaneamente relações positivas e negativas com os valores dos líderes).

Apesar da correlação entre a escala *Demscore* e o valor da economia de mercado, há diferenças claras entre aquelas localidades e regiões cujos líderes percebem um impacto externo mais forte nas suas áreas e aquelas em que os mesmos estão mais orientados para os grupos políticos e sociais locais. Impactos económicos globais estão relacionados com uma identidade mais pronunciada com lugares fora da localidade e do país. O que estas relações (apresentadas na Tabela 3) sugerem são duas grandes vias para a liderança política democrática local: o compromisso com a

economia de mercado ou a aceitação da ideologia democrática. Elas poderão fundir-se nos próximos anos.

Tabela 3 – Correlação da escala *Demscore* e da economia de mercado com o impacto global, identidade internacional e grupos de apoio (nível de significância de 0%)

	Demscore				Economia de mercado			
	Indivíduos	Comunidades	Regiões	Países	Indivíduos	Comunidades	Regiões	Países
Impacto das exportações	.09	.15	.23*	--	.09	.20	.37	--
Impacto «estrangeiro» Total	--	--	--	--	.05	.18	.29	--
Identificação internacional	.20	.32	.37	--	.14	.47	.51	.61
Grupos de apoio procurados	.21	.40	.42	.49	.03	.11	--	--
N=	11.202	628	120	24	11.202	628	120	24

* Nível de significância de 2%

Comentários conclusivos

A história do grande salto global para o mundo como sistema total está a iniciar-se. E ela é feita de muitas histórias. Uma delas é o que aconteceu às localidades. No que a elas diz respeito, e com a exceção daquelas que se afundaram numa estrutura de velha indústria ou de agricultura obsoleta, os anos 90 foram anos de oportunidades. A parte interessante da história poderá ter sido o enraizar da democracia ligada a questões locais, em grande parte dos solos culturais do mundo. Com certeza, a democracia irá falhar em muitos lugares. Mas trouxe consigo a exigência de liberdade e esse facto permitiu que se exprimisse a vontade de uma ainda maior autonomia local.

A globalização e a democracia necessitam uma e outra de ser renovadas. A excitação da mudança do mundo, dos primeiros anos da década de 90, já declinou. Os problemas diários são agora o desafio para as localidades. Muitas delas podem já ter regressado às antigas formas de fingir a mudança ao mesmo tempo que conservam o que é velho: já o haviam feito décadas a fio durante as quais o nacionalismo e os governos nacionais se tornaram mais fortes e onnipresentes.

Temos que procurar novas orientações que inspirem as realidades locais. Uma das instituições mais globais no mundo de hoje são as universidades. Muitas delas estão a começar a ligar-se aos seus locais de implantação, funcionando como porta para o mundo. Vale a pena examinar mais de perto essa aliança, não apenas para sustentar e estimular o desenvolvimento global, mas também para aperfeiçoar a democracia global, juntamente com a cidadania global e as instituições ligadas à realidade local.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Apesar de este artigo se centrar no papel político que, no futuro, o local irá desempenhar num sistema global em desenvolvimento, a maioria dos pontos aqui tratados já foi discutida noutros trabalhos escritos por mim desde há 20 anos. O primeiro artigo no qual usei o termo «global» tratava de direitos humanos, «Human Development in a Global Political Economy», publicado na *International Studies Quarterly*. A segunda vez em que usei este termo foi em «The Concept of Globality», apresentado no XII World Congress of the International Sociological Association, em Madrid, no ano de 1990. Essa comunicação iniciou uma década de textos sobre a globalização, incluindo um projecto de investigação iniciado em 1990, Democracy and Local Governance (DLG), que se propunha examinar o impacto da globalização e da democratização no governo e políticas locais.

A teoria na qual este artigo se baseia é exposta em H. Teune e Z. Mlinar em *The Developmental Logic of Social Systems* (1978). A aplicação dessa teoria é apresentada em «The Developmental Logic of Globalization», in J.V. Cíprut (ed.), *The Art of the Feud: Reconceptualizing International Relations* (2000).

Um artigo recente que segue de perto as linhas deste é «Local Political Dimensions of Globalization» apresentado à International Conference on China, Europe, and the World in a Globalization Era, promovido pelo Centro de Estudos Europeus e pela Escola de Estudos Internacionais na Universidade de Renmin, China, em Julho-Agosto de 2001. Outros artigos foram «Local Government and Democratic Political Development», publicado nos *Annals of the American Academy of Political and Social Science* em 1995. Estou de momento interessado no problema das relações do indivíduo com o sistema global e publicarei um novo artigo sobre «Global Democracy» nos *Annals*.

Diversos artigos estão baseados nos dados do projecto Democracy and Local Governance. Alguns livros, focando determinados países em particular foram já publicados, o primeiro em 1993, *Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies*, (Honolulu, Hawaii: The Matsunaga Institute for Peace), redigido por B. Jacob, K. Ostrowski e H. Teune. Outros estudos mais recentes sobre países são apresentados por B. Jacob et al. (eds.), *Democracy and Local Governance: Nine Empirical Studies* (Bern: Institute for Political Science, 1999).

Os dados apresentados no final deste artigo são os do projecto DLG, obtidos até ao final de 1998. Os dados mais recentes não incluídos nesta apresentação são da Suécia, Letónia, Bielo-Rússia, Lituânia, Estónia e Brasil. Os países a que se referem os dados da Tabelas 1 a 3 são da Arménia, da Áustria, da Bielo-Rússia, da República Checa, da Alemanha (Occidental e Oriental), da Hungria, do Japão, do Kazaquistão, do Quirguistão, da Lituânia, da Holanda, da Polónia, da Rússia, da República Eslovaca, da Coreia do Sul, da Espanha, da Suécia, da Suíça, de Taiwan, da Turquia e do Uzbequistão.

O programa de investigação Democracy and Local Governance começou em 1990, cerca de seis meses após as mudanças de regime na Europa Central e de Leste. Está ainda em curso mas diminui de intensidade no momento em que avança para o seu trigésimo país. São já poucos os países nos quais se planeia prosseguir com a investigação. Reuniu dados sobre mais do que 16.000 líderes políticos locais, em mais de 620 «localidades» seleccionadas aleatoriamente (cidades e comunas) nos diversos países, em 120 regiões, segundo a sua definição tradicional. Para a maioria dos países anteriormente comunistas o estudo foi feito em dois e, em alguns casos, três momentos temporais (1991-2, 1994-5, 1999-2000). As unidades de referência para a recolha de dados são os líderes individualmente considerados, com posições políticas identificáveis. Os dados foram recolhidos através de entrevistas, de aproximadamente duas horas, na sua maior parte presenciais, a pessoas com posições formais de liderança política. Os dados foram reunidos para análise e sucessivamente agregados por localidades (cidades e comunas), regiões, países e meso-regiões.

Esta investigação foi apoiada por muitas agências privadas e governamentais, incluindo a U.S. National Science Foundation (SBR-9423801). O projecto DLG está agora a terminar a recolha de dados em trinta países. A investigação ainda prossegue. Os novos dados obtidos depois daqueles que foram agora apresentados não põem em causa as conclusões gerais aqui estabelecidas.

(Página deixada propositadamente em branco)

O PODER LOCAL EM TEMPO DE GLOBALIZAÇÃO
UMA HISTÓRIA E UM FUTURO?

1. É sabido que o poder local constitui o mais significativo instrumento de participação política dos cidadãos, só superado, no seu simbolismo, pelo exercício do direito de voto.

Sem embargo, o voto recua na avaliação a que os cidadãos o sujeitam, enquanto que o poder local se robustece, e se enraíza na sua vontade. Se a Lei que enquadra a criação de novos municípios e novas freguesas não fosse tão restritiva, os impulsos para a criação de novas unidades político-administrativas locais em breve nos reconduziriam aos cinco mil municípios que tínhamos à entrada da revolução liberal.

É verdade que na raiz desses impulsos estão com frequência ambições políticas pessoais, e não verdadeiras preocupações descentralizadoras. Mas se algo pode ter-se por tendência político-social irreversível, é essa de uma crescente transferência para os cidadãos de poderes tradicionalmente concentrados no Estado. Deste para os cidadãos organizados em autarquias, partidos, sindicatos, associações empresariais, entidades administrativas autónomas, organizações não governamentais, em última análise para os próprios cidadãos, convertidos em autarquias individuais.

É facilmente compreensível a resistência do Estado à multiplicação do número de autarquias locais. Foram milhares quando as povoações se encontravam isoladas por dificuldades de comunicação à distância. Sem estradas ou outras vias de contacto; sem telefone e sem telégrafo, que demoraram a chegar; sem luz eléctrica, carência que só valorizava as noites de luar, a adoração das estrelas e a inspiração dos poetas; dependentes de alimárias que transportassem os produtos que a terra não dava, o médico que a terra não tinha, e as notícias que já chegavam velhas, tinham necessidade de se auto-organizar.

Mas ou menos imperfeitamente — consoante a importância de cada aglomerado populacional — muniam-se de uma autoridade administrativa própria, uma autoridade judicial própria, às vezes um cárcere e um pelourinho, regras próprias e diversificadas, caso a caso, de convívio entre os seus e com o erário público.

É sabido que o poder central não só pactuava com esta realidade, como com frequência a estimulava, nomeadamente com preocupações de povoamento e ferti-

lização de terras não cultivadas. O instrumento mais comumente utilizado eram as cartas de foral. E o estímulo com mais êxito utilizado eram as liberdades por esse meio outorgadas aos que já habitavam os povoados ou se dispunham a fazer parte deles. Liberdades consistentes em direitos e garantias, que fora disso não tinham, e em organização local revestida de características de um maior ou menor grau de autonomia em relação ao poder central.

Era diverso o grau de autonomia concedido, em função da importância e do grau de desenvolvimento dos destinatários dela. Um pouco de familiaridade com os forais concedidos — e mesmo antes dela — desfaz a ideia errada de que os forais seguiam um tipo comum, com alterações de circunstância. Com mais verdade se dirá que, sendo identificáveis tipos de forais por época, cada foral era em si mesmo um caso. Divergiam quanto às autoridades locais constituídas; ao grau de autonomia outorgado; às regras penais e de convivência incorporadas; às imposições que hoje diríamos «fiscais» aplicadas.

Particularmente singulares, eram as regras judiciárias e penais incorporadas.

No foral da Guarda — sede do meu distrito natal — à época considerado modelo, por similitude com o de Salamanca, prescrevia-se que se o réu num julgamento, por ser pobre ou por qualquer outro motivo justificado, não tivesse quem o defendesse, devia ser-lhe nomeado advogado oficioso, com estipulação de salário.

Mas, não havendo quem se ocupasse da defesa, «um dos juízes era obrigado a despir o carácter de magistrado para revestir o de defensor do desvalido». Este costume — segundo Herculano, a quem acabo de citar estava convertido em lei nos fins do século XIII».

Nesses recuados tempos, como se infere, a autoridade assumia a defesa, com preferência sobre a acusação, lição que viríamos a desaprender.

É claro que nem só bons exemplos se podem colher nos forais de antanho. Também a satisfação de concluir que a nossa civilização fez, desde então, muito caminho. A crueldade das penas aplicadas, à luz da filosofia penal de hoje, provoca-nos um arrepio de indignação. À pena andava ligada uma ideia de penitência purificadora da alma, e a crueldade das penas foi tão longe quanto a mais perversa imaginação foi capaz. Arrancar dentes e olhos, cortar mãos, e suplícios semelhantes, eram práticas sacrificiais tão comuns nos forais regamente outorgados que a ainda desumanidade das penas de hoje é contraponto da desumanidade progressa.

Nas Ordenações, o furto de nabos, por exemplo era punido com a morte.

O que porém me empenho em realçar, é que o município, «a mais bela das instituições que o mundo antigo legou ao moderno», no dizer de Alexandre Herculano, «e que parece ter saído directamente das mãos de Deus segundo Tocqueville, resistiu à queda do império romano, e ao ocaso da sua brilhante civilização; se impôs à invasão dos bárbaros do Norte, que o modificaram sem o destruir; resistiu heroica-

mente ao domínio visigótico e árabe; lançou novas raízes na Idade Média; e entre avanços e recuos, consoante as fases de absolutização ou liberalização do poder, chegou até aos nossos dias. O próprio Salazar, que fez tudo para desvitalizá-lo, reduzindo-o a uma nomenclatura sujeita, não se atreveu a extingui-lo. Fiel ao seu pendor para mudar as coisas com ressalva das aparências, poupou-lhe o nome mas expropriou-lhe o significado.

Havia sido historicamente, ainda que com o negativo de algumas interrupções, reserva de soberania descentralizada. Durante meio século, os municípios foram entre nós ouvidos em que o ditador depositava comandos.

Era preciso matar a liberdade. E os concelhos tinham sido, secularmente, refúgio dela.

«O municipalismo — escreveu Herculano — a grande fórmula da democracia romana, atravessou as revoluções e conquistas para vir depois a servir de principal instrumento à liberdade popular do berço das actuais nações de Espanha».

Esta associação da liberdade (melhor se diria das liberdades) aos Concelhos, não é figura de retórica. Nos municípios romanos — origem do município post romano — o povo, reunido, «exercia o poder soberano». «Elegia os seus magistrados, promulgava as leis locais e resolvia os negócios comuns».

As liberdades de que os concelhos hispânicos vieram a gozar não seriam tão soberanas assim. Mas foram sempre atractivas. É ainda Herculano — o historiador que mais longe levou o aprofundamento do filão municipal — quem no-lo confirma. Caracterizando os concelhos, refere-os como «refúgios dos foros populares... fortes associações do homem de trabalho contra os poderosos, contra a manifestação violenta e absoluta do princípio da desigualdade, contra a anulação da liberdade das maiorias...». «A história da instituição e multiplicação dos concelhos — diz ainda — é a história da influência da democracia na sociedade...».

Uma das liberdades que mais atraíam a população aos concelhos era o direito de concessão de asilo aos autores de delitos ou acusados disso.

Outra a libertação da servidão da gleba. Outra, enfim, o direito conferido à comunidade municipal de reger-se por um direito público próprio, incluindo um conjunto significativo de normas penais.

Encerro com esta, que me parece particularmente profética, as citações de Herculano:

«Em nosso entender, a história dos concelhos é em Portugal, bem como no resto da Espanha... uma lição altamente profícua para o futuro...». «A Europa há-de chegar a reconhecer que o único meio de destruir as dificuldades de situação que a afligem, de remover a opressão do capital sobre o trabalho... é restaurar as instituições municipais...».

O futuro de Herculano é, neste sentido, o nosso presente. Em boa hora revivificada, a instituição municipal, na linha da sua essência autonomista e libertária, a Europa e o Portugal democráticos encontraram nela, não hesito em afirmá-lo, a sua melhor democracia. A melhor via, até agora encontrada, para aproximar os eleitos dos eleitores; para fazer participar os cidadãos na formação das decisões que lhes dizem respeito; e para temperar, e em certa medida corrigir, a globalização e os seus efeitos perversos sobre as sociedades humanas.

2. Com o poder local coincide a melhor democracia, porque é uma democracia de proximidade, em contraponto da democracia de distanciamento, quando não de alheamento, próprios da democracia representativa.

Com o poder local coincide a melhor forma de aproximar os eleitos dos eleitores, porque reciprocamente se conhecem, se influenciam e se esclarecem. A velha metáfora do alheamento do Terreiro do Paço — hoje de Bruxelas, amanhã de Nova York — sobre os problemas que os decisores à distância são chamados a resolver, não se aplica aos decisores locais, que dizem bom dia aos que os elegeram, frequentam a mesma escola e rezam na mesma igreja matriz. Se não são todos primos e primas, como na conhecida canção popular, são em regra conhecidos e discutem, não raro, as soluções possíveis para problemas de todos conhecidos: à mesa do café, no sete e meio do clube local, ou nas bancadas do campo de futebol da equipa da terra, quando o árbitro lhes não rouba o apetite para discutir política.

É claro que as coisas nem sempre se passam desta forma idílica. Por vezes, a luz nasce da rixa exaltada, da rivalidade partidária, do bairrismo exacerbado, de inominadas formas de indignação e de protesto. Tudo isso, porém, testemunhado em directo, sem ter de pedir audiência ou mandar recado. Mas, de uma forma ou de outra, não se perde uma opinião. É permanente o contraditório. Há um referendo de cada dia. Tomada a decisão, é depois testada no universo dos seus destinatários. Colhe assentimento e aplauso? Ou desperta reacções e reservas?

Assim, a nível local, as decisões são o negativo de um «diktat».

Dito isto, demonstrado fica que o poder local é o que mais aproxima os eleitos dos eleitores. Divórcio entre eles «non est datus». Verdadeiramente, é quase uma contradição aproximar o que é de sua natureza próximo. Distante é o eleito nacional, europeu, amanhã mundial. Esse é que se esforça em vão por tentar captar a vontade real dos destinatários das decisões que toma. Para isso recorre a expedientes tão falíveis como a sondagem, o televoto, a opinião gráfica e electronicamente difundida. A nível local, a opinião pública é uma pulsão instintiva. A nível nacional, europeu, universal, é produto fabricado, uma apalpação, uma tentativa.

3. Intuitivo é também que a democracia local é de todas a mais descentralizada e participativa. O processo histórico regista uma evolução centrípeta do poder, nomeadamente a partir da centralização do poder real, e uma sua evolução centrífuga a partir do iluminismo e da soberania popular.

Mas foi sobretudo a partir do fim da última guerra quente, e mais acentuadamente ainda a partir do termo da subsequente guerra-fria, que a chamada sociedade civil entrou em fase aguda de afirmação em relação ao Estado, e de emancipação em relação a ele, no quadro geral de recuo dos tradicionais freios éticos e da autoridade a todos os níveis.

Hoje, no espaço dos países democráticos — e o fenómeno da democratização dos Estados é a mais bela epidemia da chamada «post» modernidade — não há responsável político que se não reclame da defesa de um poder descentralizado e participado. Nem sempre há sinceridade nisso. O poder tem um mel que coloca muitas vezes em causa, e em dúvida, a sinceridade dessas proclamações. Acontece porém que os cidadãos as levam a sério, e exigem cada vez mais a sua tradução em formas de deslance do Estado e de intervenção cívica e política dos indivíduos.

E aí temos nós uma sociedade civil ávida de uma crescente intervenção na formação das decisões que lhe dizem respeito. Tão ávida que derruba sucessivamente barreiras de resignação, abstenção e passividade, e inventa formas crescentemente irrespeitosas, e até briganças, de reivindicar fatias de poder não institucionalizado para fazer ouvir a sua voz e, sempre que possível, respeitar a sua vontade. Enquanto isso, a autoridade do Estado recua, as velhas instituições definham, e o novo cidadão, qual autarquia individual nascente, desenquadrado da família e da comunidade, desquitado de tutelas, medos e tabus, e crescentemente de valores, exercita a sua opinião e a sua vontade maneando as oportunidades que a vida moderna lhe oferece: a indignação e o protesto, individuais ou colectivizados, a criação de factos políticos com eco público (cortes de estradas, fecho a cadeado de edifícios públicos, ocupação de espaços, greves de fome com direito a filme, etc.); o televoto, a sondagem, o referendo local, a candidatura subscrita por grupos de cidadãos, a acção popular.

Quer isto dizer que as vias de participação cívica e política já institucionalizadas não chegam? Assim parece. Mas não resisto a lembrar que uma das que já o foram — o direito de iniciativa legislativa popular — não teve, até hoje, qualquer êxito, isto é, qualquer uso; que o direito de apresentação de candidaturas a órgãos do poder local subscritas por grupos de cidadãos, foi até hoje de reduzido uso; e que o próprio voto, direito por excelência de participação política, seduz cada vez menos os eleitores.

Isso me leva a ter de admitir que a exigência de participação política dos cidadãos inorganizados, se reveste da sedução recorrente da velha anarquia. Não descortino

para a expansão dessa exigência um limite político democrático. Antes me deixo conquistar pelo receio da consumação da ameaça da chamada «democracia electrónica», enquanto potencial coveira da democracia representativa.

A democracia — é sabido — nasceu directa. E directa se manteve enquanto foi possível reunir na mesma praça os cidadãos de uma dada comunidade política. Com o alargamento do espaço e do número de membros das comunidades, deixou de ser possível consultar directamente todos os seus cidadãos. Nasceu assim a democracia representativa, ou seja a necessidade de designar representantes para o exercício do governo ou a feitura das leis. Só que, modernamente, as novas tecnologias da comunicação à distância voltaram a possibilitar a consulta directa de todos os cidadãos de uma dada comunidade política. Poderá a democracia representativa resistir por muito tempo a formas de regresso a essa nova forma de consulta? Já não no espaço da mesma «Ágora», mas no quadro da mesma rede electrónica?

Já hoje os decisores políticos são influenciados pelo sentido das sondagens, do televoto e outras manifestações da «opinião pública». Esta já hoje julga governantes, legisladores, decisores e até juízes. Exprime, mais do que qualquer outro poder, a vontade do soberano. Amanhã em rede, ou em rede de redes, pode o decisor antecipar a reacção popular às suas decisões antes mesmo de decidir.

É ele ainda quem decide? É claro que uma lei, um decreto-lei, ou um despacho, continuam a não poder ser redigidos a partir da digitalização de uns tantos milhões de botões. Mas não nos iludamos: ou a sua formalização respeita a vontade da maioria dos respondentes, ou está condenada a desagradar, isto é, a conduzir à perda do poder pelo decisor formal. E ninguém gosta de perdê-lo!

Não resisto a ver neste modelo de vontade colectiva (só teoricamente coincidente com a defesa do interesse comum) o risco de um regresso ao pior anarquismo: o do Estado substituído pela atomização dos interesses e das vontades individuais.

Como prevenir esse risco? Creio eu que inventando novas formas de participação política individual e grupal institucionalizada, e reforçando as velhas. E como era aqui que eu queria chegar, entre elas descentralizando no poder local novas competências e novos meios necessários ao seu exercício. Mais facilmente se resignarão os cidadãos ao exercício institucionalizado de poderes de si próximos do que de si distantes.

Chega? Claro que não! Mas ajuda! E serve de inspiração para novas formas a inventar de participação política directa ou semi-directa.

4. Quais as razões da globalização? Quais as suas consequências irreversíveis? Que efeitos perversos pode ter sobre as sociedades humanas? As razões são conhecidas. Mas é profilático lembrá-las. A globalização é o resultado de um lento processo — que ultimamente acelerou — em que as causas foram sempre os avanços das tecnologias da comunicação à distância. Quando essas tecnologias eram o

pombo correio e o cavalo, o Mundo era enorme, desconhecido, balizado, organizado em diminutas comunidades étnicas ou políticas.

O primeiro impulso significativamente globalizador foram as viagens marítimas dos portugueses. Fomos até à Índia, até à China, até ao Japão. E foi um português que capitaneou a demonstração real de esfericidade da Terra. Era pois um Globo, mas por longo tempo continuou de difícil acesso, logo desconhecido. A descoberta da máquina a vapor facilitou os contactos. A da electricidade e a do motor de explosão fizeram-nos dar um salto. Tudo isso traduzido em comboios, transatlânticos, automóveis, aviões, cada vez mais sofisticados e mais velozes. Ultrapassada já a velocidade do som, as grandes distâncias devieram pequenas. As penosas e morosas deslocacões, converteram-se em agradáveis passeios. Tudo ou quase tudo é hoje ali quando não aqui.

Entretanto, os contactos pelo telégrafo, pelo telefone, pela rádio, pela televisão, com fios e sem fios, enfim por navegação no ciberespaço e por recurso aos meios electrónicos, com o suporte de satélites, tornaram a troca de mensagens tão fáceis, tão automáticas, tão instantâneas e tão universais que só falta que a nova geração de telemóveis junte o som e a imagem para que não apenas o distante fique aqui mas também o demorado fique agora.

As verdadeiras causas da globalização são este agora, em termos de tempo, e este aqui em termos de distância.

Sem esta dupla dimensão histórica o Mundo, que era ignoto e era grande, não teria ficado devassado e pequeno. Mais pequeno — ousou dizê-lo — em termos de facilidades de deslocação e de contacto, do que uma cidade grega.

Podia assim a organização política clássica, de base estadual, produto do tempo em que o Mundo era o que era, servir «qua tale», sem profundas modificações e mesmo rupturas, para o Mundo que é?

Que se iluda quem puder continuar a gozar a ilusão de um Mundo dividido em quintais murados, organizado em Estados soberanos balizados por rígidas fronteiras protegidas por exércitos prontos a marchar sobre o primeiro salteador, com o seu mercado, os seus órgãos nacionais de decisão, as suas leis, os seus tribunais, as suas polícias, as suas tradições, os seus valores, a sua identidade.

Esse Mundo, por mais que subsista, tem mais passado do que presente, e mais presente do que futuro. Mina-o uma doença sem cura. Globalização se chama.

Podem nacionalistas exaltados, patriotas convictos, ou saudosistas sinceros, concentrar-se aos milhares em manifestações de recusa ou de protesto. Enquanto permanecerem e se acentuarem as causas, progredirão os efeitos.

Admito que estes possam, em certa medida, ser controlados, no quadro de uma Nova Ordem Mundial, adaptada à nova realidade. Mas não em definitivo travados, na esperança de que recuem.

O que já se globalizou proíbe a esperança de um recuo. Pois é lá concebível que se desglobalizem — nomeadamente renacionalizando-se — as informações, a livre-troca, os mercados, as bolsas, os «offshores», as mega-empresas, os transportes, o crime, os tráficos ilícitos, os fluxos turísticos e migratórios, os espectáculos, as modas, os estereótipos electrónicos, os consumos, os hábitos, cada vez mais as identidades?!

Que se iluda quem quiser. Eu, por mais que o desejasse, não consigo. O regresso, a partir do actual estado das coisas, de tudo o que já se globalizou, ou vertiginosamente se globaliza, é tão inconcebível como o teria sido, no passado, a desnacionalização de tudo o que se nacionalizou, quando o Estado nacional passou a ser a unidade política espacialmente mais dilatada.

As causas que até hoje forçaram a globalização de tudo o que já se globalizou são pois irreversíveis! E sendo, são-no também as suas consequências, que logicamente se irão acumulando e acentuando.

Isso é bom ou mau?

A minha resposta é que tem aspectos positivos e aspectos perversos, dependendo das actuais autoridades políticas nacionais, regionais, e potencialmente universais, bem como da vontade política das correspondentes comunidades humanas, continuar a assistir passivamente ao fatalismo universalizante do Mundo Moderno, limitando-se, quando muito, a protestar, sem o necessário esforço do seu reordenamento.

Aparentemente, os responsáveis políticos dos quais dependem as grandes transformações reorganizativas do Mundo Moderno, por razões de cegueira mental, ou de surdez farisaica, continuam a recusar-se a ver o que se mete pelos olhos adentro, e a ouvir o apelo ensurdecedor da recta razão.

Isso vem a ser o quê? Pois o fosso abissal que se está cavando entre uma economia e uma informação mundializadas, e o mais que com elas se mundializou, e uma organização política, social, cultural, em suma institucional, que permanece como o século XVIII a gizou, essencialmente nacional.

A globalização, em si, e na maioria das suas consequências, não é necessariamente má. Na versão de um Mundo Só foi desejada por alguns dos melhores espíritos, nomeadamente como condição de fraternidade e de paz. A maioria das guerras que no passado foram travadas tiveram origem em conflitos de nacionalidades e de fronteiras. O sonho então utópico de um Estado Universal do qual todos os seres humanos fossem cidadãos é pelo menos tão velho como a filosofia grega. Há quase um século, H. G. Wells, entre outros, defendeu uma Federação Universal como condição de paz, com base no argumento de que não havia guerras entre estados federados.

O mal esteve, e continua a estar, no facto de a globalização se ter operado, não como um resultado querido, reflectido e maduramente preparado, mas como

consequência inelutável de avanços tecnológicos que a ciência introduziu nos Estados nacionais sem cuidar – nem ela nem ninguém — de os fazer acompanhar pelas necessárias adaptações sociais. Mesmo depois de termos conquistado o espaço e pisado a lua; mesmo depois de estarmos à beira da total decifração do nosso código genético; com os cientistas já habilitados, não apenas a copiar um ser humano, mas a criá-lo laboratorialmente sem intervenção do sêmen masculino e do óvulo feminino (o Homem na metafísica função de Deus) continuamos a organizar-nos e a gerir as nossas vidas como no século XVIII: os mesmos modelos democráticos, os mesmos modelos executivos, os mesmos modelos legislativos, os mesmos sistemas judiciais, basicamente os mesmos comportamentos, os mesmos valores ou a mesma ausência deles.

A perversão das consequências da globalização vem daí. Vem do facto irrecusável de que, tudo o que se globalizou, passou a funcionar sem controlo, em roda livre. Os controlos nacionais cederam o passo às liberdades que a tudo agora presidem — a livre troca, o livre investimento, as livres migrações, a livre competição, em suma — sem que a nível global tenham surgido novas formas de regulação. Enquanto isso, tudo o que está por globalizar permanece ou pouco menos, «antiquíssimo e idêntico», como diria o Fernando Pessoa.

Resultado: quando a competição é desregulada e livre, o forte é livre de esmagar o fraco, o grande país de esmagar o pequeno, a grande empresa de esmagar a pequena, o poderoso cidadão de esmagar o cidadão coitado.

Daí a concentração da riqueza em cada vez menos mãos e a expansão da pobreza (portadora da fome, do analfabetismo, do desemprego e da doença) por cada vez mais pobres. Serei só eu a recear o potencial explosivo desta tendência e desta mistura?

A situação é tão potencialmente grave que o que faz falta não são apenas novas formas universais de regulação e de controlo, ou novas regras do jogo, digamos assim. Falta, inclusive, o desenho dos novos órgãos globais de decisão que hão-de definir e aplicar essas regras.

Isto porquê? Porque as comunidades nacionais, e o que resta dos Estados em que se organizaram, recusam, quantas vezes fanaticamente, a superação da organização herdada. Sabem que, cada poder que se elimina, se globaliza ou transitoriamente se transfere (caso dos países da União Europeia), é descarregado na tradicional «potestas» do Estado Soberano. Mas persistem em querer mantê-lo tão soberano como dantes.

Isto é não apenas contraditório e irracional, mas pouco lúcido. Acaso desconhecemos que as Renascenças se fizeram com resistências, tumultos e sofrimento?

É quase compreensível que, quem ainda detém poderes soberanos, resista a abdicar dos poderes que lhe restam. Mas os cidadãos que não detêm poderes nenhuns

— além do do voto de tempo a tempos — resistem porquê? Deixaram morrer ou quase, o sentimento de pertença a uma Pátria. Muitos deles, em especial os mais jovens, já raciocinam e agem como cidadãos do Mundo. Já há milénios Sócrates dizia que o era. Apesar disso continuam a sufragar a irracionalidade de um Mundo que cada vez é mais um só, e no entanto permanece dividido em quintas pretensamente soberanas, e organizado em centros de decisão nacionais que decidem cada vez menos limitam a assistir cada vez mais ao livre jogo da competição universal.

Será que tudo isto faz algum sentido?

5. Que reflexos da globalização sobre o poder local?

Já disse o bastante para que se conclua que, em meu entender, é inelutável que o fenómeno da globalização desvaloriza progressivamente o Estado-Nacional em instâncias de esvaziamento.

Se bem ajuízo, a Nação vai resistir melhor e durante mais tempo do que o próprio Estado. Isto porque ela pode subsistir no quadro de uma Nova Ordem Mundial globalizada, enquanto subsistir a sua essência identitária sobretudo se incluir uma língua própria.

Mas não indefinidamente. O fenómeno da desidentitarização está já também aí. É próprio do impulso globalizador nivelar hábitos, comportamentos, gostos e valores. (Ou a falta deles). E a recebermos todos à mesma hora — homens e países — as mesmas notícias de todo o Mundo; a vermos os mesmos espectáculos culturais, artísticos e desportivos; a afinarmos pelos mesmos padrões de gosto; a digitalizarmos as mesmas invenções tecnológicas; a comunicarmos instantânea e indiferentemente com o vizinho e o antípoda; a papaguearmos o mesmo inglês como segunda língua universal; a circularmos como turistas por todos os azimutes; e a absorvemos o mesmo niilismo ético, por quanto tempo resistiremos, nós também, a ir ficando desconsoladoramente iguais?

A clonagem física ainda provoca resistência. Reconheçamos que a clonagem psicológica, não tanto! O ser humano está também a globalizar-se. E não temos já no torno a segunda cidadania europeia?

O apagamento do Estado-nacional é uma questão de tempo. Vai sobrar dele o quê?

Um território, ainda que cada vez menos balizado por fronteiras impositivas das liberdades de circulação? Duvido. A esse respeito, a pré-globalização a nível de um Continente que a União Europeia é, é precursora do fim das fronteiras nacionais.

Um exército? Uma nova ordem militar tendencialmente globalizada, exigirá um novo conceito estratégico militar, um novo conceito de inimigo, uma nova ordem defensiva mais ligada à defesa de direitos fundamentais do que de clássicas soberanias.

Um sistema jurídico nacional? Cada vez menos, se bem ajuízo. Se algo tende a irreversivelmente se globalizar são os actuais sistemas de valores jurídicos e as actuais organizações judiciárias. Códigos penal e de processo penal europeus únicos, servirão de estímulo à universalização de um conjunto de regras penais e processuais penais. Um código comercial universal é a lógica consequência da globalização dos mercados e das trocas. E o direito internacional cobre cada vez mais reservas Privativas dos direitos internos. De igual modo, a moeda única europeia servirá de estímulo à criação de uma moeda única universal. A experiência de um sistema monetário único europeu acarretará consigo a exportação dessa experiência.

E os actuais órgãos de soberania nacionais? Que destino lhes há-de caber? O mesmo que lhes está cabendo com a relação de dependência relativamente aos órgãos de decisão europeus.

Amanhã, sem previsão de data, quando órgãos mundiais de decisão — tão certos como o Natal em Dezembro — regularem as relações humanas globalizadas, será a vez de os órgãos regionais de decisão (da U.E., do MERCOSUL, da ASEAN, etc.) se subalternizarem às decisões daqueles órgãos.

Há neste raciocínio, uma lógica irrecusável. Pode o caminho a percorrer não ser linear. Não será. Mas não comportará a possibilidade de uma inversão de marcha.

E sobre o poder local? Que reflexos acabará por ter o fenómeno da globalização? Vai também esvaziá-lo?

Aí, a minha previsão é bem outra. A mesma lógica que me leva a prever a futura existência de órgãos mundiais de decisão — a partir da ONU, do FMI, do Banco Mundial, do G7, de não importa o quê — com esvaziamento, ainda que relativo, provisória ou definitivamente, dos actuais órgãos nacionais e regionais de decisão, conduz-me à conclusão de que assistiremos à progressiva revalorização dos órgãos locais de decisão.

É para mim intuitivo que assim venha a ser. É que o alargamento dos espaços políticos tradicionais — os do Estado-Nação e os das organizações regionais de que a U.E. é o exemplo mais frisante — ao exigir a existência de órgãos mundiais de decisão, afasta fisicamente, e cada vez mais, esses órgãos daqueles a quem as decisões se destinam.

E é sabido que o princípio inverso, o da aproximação dos centros de decisão dos respectivos destinatários — é hoje princípio dominante, por exemplo, no âmbito da União Europeia, além de exigência indeclinável da democracia moderna. Esse princípio, e o seu lógico complemento, ou seja o princípio da subsidiaridade, dominam o pensamento político moderno. Isto porque a democracia representativa — já o disse — cede o passo à democracia directa, e os cidadãos exigem cada vez mais formas de participação individual ou grupal, cívica e política, nas decisões que lhes dizem respeito. Ora isso só é possível no contexto de uma relação de proximidade. Será preciso

lembrar que o poder local é, de todos, o mais próximo dos destinatários das respectivas decisões?

Eis-nos pois perante duas tendências de sentido aparentemente inverso, mas de facto complementares. O encurtamento, em termos de relação e de contacto, do espaço político global, sucedâneo dos espaços políticos nacionais, ao exigir a instituição de órgãos universais de decisão, afasta esses órgãos daqueles a quem as suas decisões se destinam, nessa medida dificultando a participação na sua formação dos destinatários. Como salvaguardar assim a referida relação de proximidade?

A única maneira de resolver esta aparente contradição é recorrer a órgãos intermédios de decisão — talvez regionais, talvez ainda nacionais — mas sobretudo a órgãos periféricos de decisão.

Que o que tiver sido globalizado seja objecto de decisão a nível global. Que o que permanecer regional seja objecto de decisão a nível regional. Que o que permanecer nacional seja objecto de decisão a nível nacional. Enfim que o que for periférico e local — que sempre existirá — seja objecto de decisão a nível local. Até porque a tendência irracional para a concentração urbana, acabará por ter o seu refluxo dispersivo.

É claro que o milagre das novas tecnologias vai facilitar, cada vez mais, o conhecimento e o domínio do que se passa à distância. Não tarda que o Mundo seja, todo ele, tão devassado como uma bola de cristal. Nessa medida, o conhecimento e o comando à distância serão cada vez mais fáceis. Mas sempre o mais distante há-de permanecer menos cognoscível do que o mais próximo. Apesar de tudo tender a ser aqui, sempre uma coisa há-de ser a vizinhança, outra a antipodia.

Há porém um outro aspecto a valorizar o poder local. E esse é o facto de uma coisa ser o possível conhecimento das realidades mais longínquas, outra a possível participação na formação das decisões dos destinatários delas. Participam hoje os cidadãos europeus na formação das decisões da EU que lhes dizem respeito? Sabemos que não. Participam hoje os cidadãos nacionais na formação das decisões das autoridades do seu País que lhes dizem respeito? Não também. Menos poderão participar amanhã os cidadãos do Mundo na formação das decisões mundiais que lhes disserem respeito. Talvez os decisores mundiais de amanhã venham a poder consultar a população global com a mesma facilidade com que já hoje os decisores nacionais podem consultar electronicamente todos os cidadãos do seu país. Mais difícil será que todos os cidadãos do Mundo — os Sócrates do tempo futuro — venham a estar à altura de uma resposta digna de ser tomada em conta.

Pois bem: a nível local, essa participação, como realcei, é e pode ser cada vez mais uma realidade. Será preciso acrescentar algo mais para que se tenha por confirmado o facto de coincidir — já hoje e sobretudo, amanhã — a melhor democracia, a mais directa e a mais participada, com o poder local?

Começou por ser assim no passado da organização municipal, matriz do despertar dos direitos e liberdades dos cidadãos. Continuará, no futuro a ser assim. Até porque os direitos e as liberdades individuais nunca vieram para definitivamente ficar. Foi muitas vezes necessário recomeçar velhas lutas pela sua reconquista.

É certo que a nossa Constituição inclui a existência de um poder local entre os limites materiais da sua revisão. Mas uma dupla revisão permite afastar esse limite. E uma ruptura constitucional pode conduzir à substituição da própria Constituição.

É certo que o passado e o presente da instituição municipal inscrevem-na na própria constituição material. Com limite material de revisão ou sem ele, a existência de um poder local em Portugal é uma condição da nossa existência enquanto Pátria e enquanto Povo.

~ Temos assim sobejas razões para defendê-lo e reforçá-lo. Não nos esqueçamos disso!

