

AS POLÍTICAS DE CENTRALIZAÇÃO E O MUNICIPALISMO EM PORTUGAL NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XVIII

1. Introdução

O século XVIII europeu (especialmente a segunda metade) foi politicamente marcado por uma onda reformista, inspirada pela utopia filosófica mas conduzida no terreno pelos Príncipes e seus ministros mais chegados que, partindo da afirmação da bondade eficaz do centralismo e da necessidade de reforço da autoridade do Estado, pretendeu modernizar a administração e remodelar as estruturas políticas e sociais, na busca da prosperidade e da maior felicidade dos súbditos. Mas... estes não teriam mais que fazer senão obedecer às directivas dimanadas do esclarecido poder régio. O maior bem para o maior número, a jorrar do centro para a periferia* ⁽¹⁾.

De um modo geral as ambições dos governantes e administradores deste sonhador e fascinante século XVIII eram sedutoramente inovadoras mas não chegaram nunca a consumir-se. Em parte alguma existiu um Estado omnicompetente e capaz de oferecer a tão desejada e anunciada panaceia. Porquê? Por causa das limitações inerentes às comunidades humanas agravadas aqui pela combinação negativa de vários factores: a geografia, a tecnologia ambiciosa mas insuficiente, a tradição,

Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

⁽¹⁾ Robert Mandrou, *La raison du Prince. L'Europe absolutiste (1649-1775)*, Verviers, 1980, pp. 233 -238.

o regionalismo, o subdesenvolvimento estrutural de muitos lugares, o conservadorismo militante de sectores tradicionalmente poderosos, as bolsas de privilégios, de imunidades e de liberdades em favor de alguns que eram obstáculos à concretização do sonho do déspota iluminado ou do burocrata zeloso⁽²⁾.

Portugal, embora apertado no extremo ocidental e voltado para o além-mar, não é imune aos ventos da Europa. Não há nenhuma história política do século XVIII, que eu conheça, que não inclua o nosso país na fileira dos que foram governados segundo as regras do chamado Despotismo Iluminado ou Absolutismo Esclarecido. Nessas páginas, que em geral são curtas, emerge sempre a figura do ministro de D. José com a sua imagem de marca que foi a expulsão dos jesuítas.

Mas não interessa ao nosso propósito entrar por aí. Diremos apenas que parece adquirido pela recente historiografia que Sebastião José de Carvalho e Melo, quando chegou ao poder, em 1750, como secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, para além de alguma experiência que adquirira como diplomata na Inglaterra e, sobretudo, na Áustria, possuía uma boa informação sobre teorias políticas, adquirida nas leituras que fizera enquanto andara pelo estrangeiro⁽³⁾. Entre os autores que comprara e provavelmente lera figuravam teóricos e práticos do centralismo régio, tais como Richelieu e Colbert.

No nosso país como noutros reinos da Europa moderna, a tendência para a imposição da autoridade real e do dirigismo centralista era multissecular, mas, na prática, a sua concretização oscilou de acordo com as condições conjunturais. Se, como afirma Oliveira Marques, a partir dos finais do século XVII e durante o século XVIII se verificou o fortalecimento da centralização com alguns sinais visíveis, como a total ausência de convocação de Cortes⁽⁴⁾ (as últimas foram em 1697), a afirmação é válida se a entendermos como tendência, que foi contrariada por muitos factores mas sobretudo por tradições seculares que não era possível destruir por decreto e também por circunstâncias laterais.

⁽²⁾ Georges Rudé, *A Europa no século XVIII*, Lisboa, 1988, p. 181.

⁽³⁾ Sobre este assunto ver a tese de doutoramento de Teresa Fonseca, *Absolutismo e Municipalismo. Évora 1750-1820*, Lisboa, Edições Colibri, 2002, p. 565 ss.

⁽⁴⁾ A. H. de Oliveira Marques, *Breve História de Portugal*, Lisboa, 1995, p. 363.

Os historiadores parecem estar de acordo, por exemplo, em considerar a última década do reinado de D. João V um período de enfraquecimento do poder real concomitante ao enfraquecimento físico do monarca.

Mas após a aclamação de D. José, o primeiro sinal de que as coisas iam mudar parece ser a constituição da nova equipa de secretários de Estado. Depois, as remodelações exigidas pela necessidade de resposta aos problemas criados pelo cataclismo entretanto ocorrido, apontam no mesmo sentido. E não tardou a ficar claro que uma das linhas de força da nova orientação seria exactamente a recuperação da plena autoridade régia, não só em relação à sociedade em geral como também e muito especialmente em relação a sectores específicos como eram a nobreza de linhagem e a Igreja. No sector eclesiástico, foram especialmente visados os Jesuítas. Mas não só. Muito cedo as Dioceses começaram a sentir o pulso firme do regalismo. Um exemplo: em 1753, o Secretário de Estado Diogo de Mendonça determinou ao Bispo da Guarda, D. Bernardo de Melo Osório, que pusesse cobro imediato ao abuso do Auditório Eclesiástico que se acostumara a dar ordens aos oficiais da justiça secular para, sob pena de excomunhão, fazerem as diligências da jurisdição daquele mesmo Auditório.

Porquê a proibição para o futuro? Porque tal era considerado "usurpação da jurisdição real e vexação dos vassalos". O Auditório Eclesiástico não tinha direito a mais que um porteiro para fazer as citações de justiça⁽⁵⁾.

Também os burgueses da Mesa do Bem Comum dos Mercadores que tentaram opor-se à criação da Companhia Geral do Comércio para o Grão-Pará e Maranhão pagaram com o degredo a ousadia. E não gastarei tempo a lembrar a desproporcionada e tirânica punição infligida no Porto não só àqueles que o Tribunal apontou como cabeças do Motim da Companhia em 1757, como às autoridades municipais e, afinal, a toda a população urbana⁽⁶⁾.

Outras linhas de força são, entretanto, atribuíveis ao governo pombalino como a modernização da vida e das diversas estruturas, sempre sob direcção e controlo do Estado e tanto quanto possível de acordo com as teses do iluminismo que Carvalho e Melo muito bem conhecia.

⁽⁵⁾ Vasco Adriano Rodrigues, *O Despotismo e a Igreja. Cartas régias para o Bispo da Guarda na época pombalina*, Guarda, 1981, p. 67.

⁽⁶⁾ Francisco Ribeiro da Silva, *Absolutismo Esclarecido e Intervenção Popular. Os motins do Porto de 1757*, Lisboa, IN-CM, 1990.

A ascensão de D. Maria ao poder, não obstante a etiqueta da "viradeira" que se lhe apôs e que terá sido real em situações sociais concretas pontuais e no estilo mais aberto, liberalizante e moderado de governar⁽⁷⁾, não parece ter trazido mudanças significativas no entendimento do que devia ser a autoridade régia.

2. Centralismo e Municipalismo

Mas o que me importa fundamentalmente é pôr em confronto o binómio centralismo-municipalismo, reportando-me ao período enunciado no título.

Entendo que, em termos gerais, centralismo do Estado e municipalismo são duas realidades que podem coexistir e têm coexistido mas que, regra geral, convivem muito mal. Quando o Estado se pretende forte e dominador, os concelhos tendem a não ser outra coisa senão pontos de apoio para a execução das decisões do centro e como pontos de apoio poderiam ser dispensáveis e substituídos por outros. Em teoria, em épocas de grande afirmação do poder central, as instâncias locais ou se adaptam e seguem as directrizes de quem manda ou estão condenadas a hibernar ou até a desaparecer. O desaparecimento dos Concelhos foi uma hipótese em aberto durante o "esclarecido" século XVIII. E se, na prática, nunca se prescindiu deles, é porque nunca foi possível criar alternativas eficazes para que o centro pudesse extrair da periferia a substância que lhe é absolutamente necessária para manter alguma pujança.

Na minha opinião, o Estado moderno, por mais centralista que se proclamasse não soube ou não pôde criar estruturas que dispensassem o apoio das que os municípios desenvolveram ao longo de séculos. Isto parece-me verdade não só no campo da organização da vida quotidiana das populações mas também no das finanças e até no da organização militar, ainda que neste campo se pretendesse uma estrutura autónoma de base provincial.

Por sua vez, um municipalismo exacerbado tende a prescindir ou a olhar de soslaio as ligações necessárias ao centro, não vendo nelas senão constrangimento, rivalidade e caminho para a tirania da parte mais forte

⁽⁷⁾ Teresa Fonseca, *Absolutismo e Municipalismo...*, p. 610.

(que é teoricamente o centro) sobre a parte mais fraca que é (também teoricamente) a periferia.

Em qualquer dos casos, entre o poder central e o poder municipal, pelo menos a partir do século XIV, ergueram-se instituições que tiveram um papel de mediação, por vezes decisivo, e que devemos aqui considerar. Refiro-me principalmente às Comarcas e aos Corregedores que tinham vastas competências administrativas e que aparecem englobados naquilo a que António Manuel Hespanha⁽⁸⁾ e José Subtil⁽⁹⁾ chamam "administração periférica da Coroa" ou "administração real periférica" ou "administração central periférica", como prefere Teresa Fonseca. António Dominguez Ortiz estudando a realidade castelhana, olha o Corregedor como "instância intermédia entre os alcaides ou juízes locais e as chancelarias e audiências"⁽¹⁰⁾. Quanto a mim, embora não desconhecendo que o perfil institucional do Corregedor espanhol não coincide com o do português, entendo que este, na prática, ainda que nomeado pela Coroa, funcionou como instância intermédia entre a mesma Coroa e as Câmaras e que, no decorrer do séc. XVIII, sobretudo na segunda metade, tendo crescido em profundidade e largueza o poder dos Corregedores e até o seu número, agravou-se, ao menos na aparência, a subalternização dos municípios e até se esbateu a jurisdição de outros magistrados da Coroa, como, por exemplo, os Provedores. Aliás, o Corregedor da Comarca converteu-se no "mais importante interlocutor do governo com os povos e administrações locais e territoriais"⁽¹¹⁾.

3. Sentido centralizador das reformas dos finais da Época Moderna

O período correspondente aos reinados de D. José e de Dona Maria I é normalmente apresentado pelos Historiadores como um tempo de reformas estruturais nos vários sectores da vida do Reino, desenvolvidas no referido cenário de reforço e centralização do poder régio.

⁽⁸⁾ António Manuel Hespanha, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal - século XVII*, Coimbra, 1994, pp. 195 e 203.

⁽⁹⁾ José Mattoso, (dir. de), *História de Portugal*, voi. 4, Lisboa, 1993, p. 182.

⁽¹⁰⁾ Antonio Dominguez Ortiz, *Historia de Espana. El antiguo régimen: los reyes católicos y los Austrias*, 5ª ed., Madrid, 1976, p. 210.

⁽¹¹⁾ José Viriato Capela, *A Câmara, a Nobreza e o Povo do Concelho de Barcelos*, Barcelos, 1989, p. 241.

As questões que então se põem a propósito da administração territorial e local são várias. Numa época em que o tempo administrativo corria lento, qual a eficácia das decisões régias nos diversos pontos do Reino, mesmo nos mais recônditos? Que canais, que estruturas e que poderes intermédios? Quem executava as decisões e com que apoios institucionais? Que sorte para a autonomia das comunidades e para as suas antigas liberdades e privilégios? Que tipo de relações, de conflitos, de convergências e de cumplicidades entre as autoridades locais de tradição medieval e os delegados do poder régio absoluto espalhados estrategicamente pelo Reino? Que transformações na estrutura dos poderes territoriais e concelhios durante as últimas décadas do antigo regime?

Pensamos que houve mudanças e que elas incidiram por um lado no reforço do prestígio e dos poderes de superintendência territorial e local dos magistrados de nomeação régia. Por estes entendemos sobretudo Corregedores, Provedores e Juizes de Fora, mas incluímos alguns Desembargadores dos Tribunais Superiores de Lisboa e Porto. Através deles reforçou-se organicamente a ligação da periferia ao centro. Por outro lado, o sentido das mudanças tendeu para o reforço do centralismo e logicamente para a diminuição efectiva do âmbito dos poderes senhoriais e municipais.

Para o provar, começaremos por analisar as principais leis reformadoras com incidência directa ou indirecta nas Comarcas e nos Concelhos.

3.1. A fundação do Erário Régio (22 de Dezembro de 1761)⁽¹²⁾

Aparentemente não faz sentido inserir a criação do Erário Régio na temática da centralização/municipalismo. Todavia, uma das consequências imediatas do novo instituto foi o reforço da ligação fiscal entre a capital e a periferia, neste caso alargada às ilhas atlânticas e às colónias portuguesas dos três continentes, através do Inspector Geral e dos quatro Contadores Gerais - que receberiam as diversas rendas e direitos reais directamente dos Corregedores, Provedores, Juizes, Almoxarifes,

⁽¹²⁾O texto das leis aqui analisadas pode consultar-se em António Delgado da Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações*, 6 vols., Lisboa, 1825-1830 ou *Collecção das Leys, Decretos e Alvaras que comprehende o feliz reinado del Rey Fidelissimo D. Joze o 1,2* tomos, Lisboa, 1770-1775.

Tesoureiros, Recebedores e Contratadores. Pressionados por Lisboa, os Magistrados e agentes régios faziam repercutir sobre as populações a ânsia centralista pela sua cobrança atempada e integral.

A escrituração das receitas e a organização da contabilidade, aproveitando as modernas técnicas, acentuou a dependência. De facto, estipulava-se que as receitas fossem lançadas em 108 livros, agrupados pelas quatro zonas geográficas abrangidas pelas Contadorias, impondo-se para cada renda ou direito régio o seu livro próprio. Aproveitando os dados contidos no documento, torna-se mais fácil a difícil tarefa de reconstituir a teia dos impostos, rendas e direitos régios cobrados em Portugal, nas Ilhas, em África, no Brasil e na Ásia portuguesa.

3.2. A criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino (25 de Junho de 1760)

Os objectivos da lei tinham evidente alcance nacional: garantir a segurança das pessoas e acabar com a criminalidade sobretudo em Lisboa, mas também no resto do Reino. Mas parece evidente que tão ambicioso programa não poderia ser levado a cabo sem o forte compromisso das instituições do poder local. Estas efectivamente são compelidas a colaborar em dois níveis.

- Primeiro, o Legislador revela a intenção de criar, em sede de Comarca, um chamado Comissário do Intendente, em ligação com o dito. Não se indica expressamente que esse Comissário seja o Corregedor da Comarca mas também nada o exclui. Diga-se, de passagem, que na cidade do Porto o Intendente da Polícia era o Desembargador Chanceler da Relação⁽¹³⁾ mas em Barcelos foi o Corregedor⁽¹⁴⁾.

- Segundo, a referência explícita às cidades e vilas de Província (art. 3º e outros), a obrigatoriedade de os entrados no Reino pelas fronteiras se apresentarem ao Magistrado do lugar onde chegassem (art. 14º) e a constatação de que o espírito do artigo 17º fazia de cada súbdito um potencial polícia, podendo inclusive prender provisoriamente os "viandantes que lhes parecerem suspeitosos" e remetendo-os ao

⁽¹³⁾ Agostinho Rebelo da Costa, *Descrição Topográfica e Histórica da Cidade do Porto*, 3ª ed., Lisboa, Frenesi, 2001, p. 143.

⁽¹⁴⁾ José V. Capela, *A Câmara, a Nobreza e o Povo...* p. 129.

"Magistrado vizinho", tudo isso implica a intervenção atenta das autoridades concelhias.

Para lá deste subentendido, não há na lei qualquer referência expressa a tais autoridades, mas uma circular posterior, remetida a todos os Corregedores do Reino⁽¹⁵⁾, além de mandar registrar nas Câmaras a referida lei, ordena a estas que, sob a direcção dos Corregedores, organizem um ficheiro sempre actualizado dos forasteiros no qual devia constar a identidade e demais sinais físicos marcantes. E a mesma Circular comete ainda às Câmaras o cumprimento da exigência de passaporte a quem se ausentasse do País⁽¹⁶⁾.

3.3. Lei a coarctar os poderes dos Vereadores mais velhos (5 de Setembro de 1774)

Trata-se de um alvará pouco conhecido mas que, pelo seu significado, se reveste de grande importância. O Legislador entendia que os Vereadores mais velhos quando, na falta ou ausência dos Juizes de Fora, serviam o ofício de Juizes pela Ordenação, praticavam "intoleráveis abusos". Parece que em alguns lugares se estava à espera dessas situações de vacatura para se obterem sentenças injustamente favoráveis a alguns e dessa forma garantir a impunidade de crimes muito graves. O prólogo da lei afirma mesmo que se chegava ao ponto de nem sequer se conceder apelo para as instâncias superiores.

Perante este quadro, a lei vai tentar pôr fim a uma prerrogativa velha de séculos que se mantivera, não obstante um alvará de D. Sebastião que, pelas mesmas razões, mandava que nas ausências do Juiz de Fora servisse em seu lugar o Juiz de Fora dos Órfãos⁽¹⁷⁾. A lei pombalina é mais radical: os Vereadores mais velhos, quando juizes pela Ordenação, ficam proibidos de conhecer finalmente todas as causas, assim cíveis

⁽¹⁵⁾Datada de 7 de Julho de 1760.

⁽¹⁶⁾ Lei de 13 de Agosto de 1760.

⁽¹⁷⁾Carta régia de 21 de Junho de 1574, transcrita no *manuscrito* 677, Ū. 22v-23v. da Biblioteca Pública Municipal do Porto. Nessa altura afirmava-se que os Vereadores mais velhos, quando serviam de juizes pela ordenação, passavam o tempo a tirar devassas e em audiências, deixando de governar a cidade. Com a agravante de, não sendo letrados, darem os assuntos a despachar a outros.

como criminais. Se os Juízes de Fora se ausentassem ou se achassem impedidos, o julgamento das causas ficaria suspenso durante dois meses. Decorrido esse tempo, tratando-se de causas cíveis já iniciadas ou novas, as partes podiam requerer ao Desembargo do Paço a nomeação de uma comissão judicial. As causas crime, querelas e devassas passavam para os Corregedores das Comarcas e para os Ouvidores, em terras de Donatários.

Os aspectos complementares do alvará denunciavam a verdadeira intenção do legislador que era a de ferir de morte os tradicionais e centrífugos poderes das autoridades locais: se algum Vereador teimasse em manter a antiga prerrogativa sujeitava-se a ver anulada a sentença proferida, a indemnizar as partes no triplo e a ver-se definitivamente banido dos cargos municipais ou ofícios públicos. Em qualquer dos casos, em nome da "igualdade da Justiça", note-se a expressão, todos os vereadores mais velhos ficariam sujeitos ao mesmo tipo de "residência" (que no fundo era uma avaliação do desempenho) a que eram obrigados os Juízes de Fora. Mais: uma das primeiras funções dos Juízes de Fora recém-nomeados passaria a ser a de fazerem sindicância aos dois Vereadores mais velhos, juízes pela Ordenação, sindicância que, depois de devidamente informada, seria remetida à Mesa do Desembargo do Paço.

Parece-nos evidente que o objectivo primeiro, sendo o de limitar a acção dos Oficiais camarários ao âmbito puramente administrativo, visava também reduzir os poderes das elites concelhias tradicionais e simultaneamente exaltar os Magistrados de nomeação régia. Interpretamos no mesmo sentido as alterações introduzidas no Senado da Câmara de Lisboa: em 1760, foram criados dois Inspectores do Senado - Superiores aos Vereadores⁽¹⁸⁾; em 1765 foi abolido o provimento vitalício dos Vereadores, passando o seu mandato a durar apenas três anos improrrogáveis, contrariamente às restantes Câmaras do País cujos Vereadores deviam ser substituídos ao fim de cada ano. Todavia, o recrutamento dos Vereadores da capital, em vez de se socorrer dos cidadãos autóctones ou residentes, continuava a fazer-se entre os Desembargadores da Casa da Suplicação, a partir de agora precisamente os quatro menos antigos⁽¹⁹⁾. Nesse aspecto, a Câmara de Lisboa,

⁽¹⁸⁾Decreto de 17 de Maio de 1760.

⁽¹⁹⁾Alvará de 2 de Janeiro de 1765 publicado por Eduardo Freire de Oliveira, *Elementos para a História do Município de Lisboa*, tomo XVII, Lisboa, 1911, pp. 14-15.

sendo embora a primeira e cabeça das demais, foi a de menor autonomia do Reino.

O curioso é que não eram apenas as Câmaras de província a ter que lutar pelas suas prerrogativas e competências antigas: também a de Lisboa, talvez por maioria de razão, teve que se defender da voracidade das instituições do governo central. Referimo-nos à reivindicação da jurisdição sobre os baldios públicos que, por razões financeiras, lhe era disputada em 1760 pela Vedoria da Corte⁽²⁰⁾.

De qualquer forma, o período de vigência da lei não foi muito longo. De facto, o reinado de D. Maria I, porventura menos cioso da domesticação das instituições municipais, revogou-a por decreto de 17 de Julho de 1778.

3.4. Abolição das Donatarias (Leis de 19 de Julho de 1790 e de 7 de Janeiro de 1792)

A primeira, a conhecida lei de D. Maria I, constitui, de alguma forma, um tributo e um sinal da época em que foi produzida. De facto, o seu preâmbulo introduz-nos no cenário dos monarcas das Luzes cujo vocabulário recorria a estereótipos bem aproveitados aqui: era em nome da felicidade dos povos e como meio de alcançar a paz, a tranquilidade e a justiça que se confrontavam os privilégios dos Donatários com os princípios da igualdade e da uniformidade. A mesma preocupação levava o monarca a proclamar a vontade de compatibilizar três interesses de difícil conciliação: a dignidade da coroa, as distinções dos donatários e o bem dos vassalos.

Expostas as linhas norteadoras, afirmada a convicção de que o funcionamento tradicional das Donatarias era prejudicial aos Senhores e ruinoso para os Povos, proclamado claramente o princípio (novo) da universalidade da lei (da qual nenhum leigo ou eclesiástico, por mais proeminente que fosse, seria isento), o Legislador logo enuncia a determinação fundamental, qual era a de que todas as isenções de

⁽²⁰⁾ Consulta da Câmara ao Rei em Maio de 1765. Eduardo Freire de Oliveira, *Elementos...*, p. 46.

correição seriam revogadas, isto é, todas as Donatarias seriam imediatamente extintas.

Qual o verdadeiro alcance desta Lei que costuma ser olhada pelos Historiadores das Instituições como um marco incontornável na História da Administração em Portugal?

Será assim tão importante? A afirmação de base é vigorosa e não admite objecções. As jurisdições privadas desaparecem em favor do poder régio. Nesse aspecto, o alvará régio parece delinear uma pequena revolução institucional-social. Mas tal revolução, se se pretendeu, foi mais ilusória que real.

De facto:

- a) repetidamente, o legislador recorre a vocabulário desdramatizador e mais próprio de quem pede desculpa: lembra-se que os tempos são outros e que o sistema antigo se mostrava tão prejudicial que muitos já a ele haviam renunciado;
- b) se acabaram as Donatarias, não se pode dizer o mesmo dos Donatários. Estes conservam pelo menos aquilo que a lei rotula de "direitos úteis" (art. 12º);
- c) aos Donatários mais poderosos seria mantido o direito de provimento trienal dos Corregedores e Juizes de Fora. Os Corregedores dessas circunscrições fariam correição como se fossem colocados pela Coroa, mas a Rainha não renunciava ao direito soberano de mandar fazer correições especiais nessas novas Comarcas, se tal se julgasse conveniente. Aos outros Donatários seria conservado o direito de consulta para a nomeação dos Juizes de Fora. E até aos Donatários de terras mais pequenas, onde não fosse conveniente introduzir Juiz de Fora, ficaria conservado o direito de apurar as pautas e nomear o Juiz Ordinário, (art. 39º)
- d) Finalmente, admite-se a hipótese de se pagarem indemnizações a donatários eventualmente prejudicados (art. 42º).

Sob o ponto de vista institucional trata-se de uma reforma tímida que pretende manter e reforçar a tradicional divisão judicial do Reino em Comarcas. As incidências sobre a administração local são inegáveis, mas no fundo não fazem mais que estender às terras de Donatários o modelo que vigorava nas terras de jurisdição régia. Com efeito:

- Iº - A Comarca não era uma divisão puramente judicial, pois tinha implicações na esfera administrativa através da acção do Corregedor;

2º - O desaparecimento das Ouvidorias dos Donatários implicava a criação, em seu lugar, de Comarcas de jurisdição régia ou de Juizados de Fora, igualmente dependentes da Coroa. Por conseguinte, trata-se basicamente de uma medida centralizadora, com implicações na administração local. E é como medida centralizadora que esta lei deve ser entendida.

3º - As consequências no sistema municipal são evidentes e muito importantes: bastará dizer que um grande número de municípios que eram de jurisdição senhorial passaram a depender teoricamente da jurisdição e dos magistrados régios. Na prática, as consequências não foram tão drásticas visto que aos senhores foi conservado o direito de apresentação de magistrados para as suas terras.

4º- Mas em nenhum momento, se pretendeu atingir o sistema social vigente.

Será uma lei revolucionária? Socialmente não, pelo que ficou dito. Nem tão pouco institucionalmente porque não criou instituições novas. Os Provedores foram mantidos e confirmado o seu direito de entrarem nas novas circunscrições não só como Contadores da Fazenda Régia mas também como Encarregados dos Órfãos, dos Resíduos, das Capelas, dos Cativos, das Misericórdias e das Albergarias. Apenas aumentou o número de Comarcas e sobretudo abriu-se um campo relativamente vasto para a criação de novos lugares de Juizes de Fora e deu-se emprego a muitos bacharéis que dele careciam, num processo que aliás, havia começado antes⁽²¹⁾. Nem sequer logrou acabar com as assimetrias ou as discontinuidades espaciais, como parece estar contido nas intenções do Legislador (art. 16º). Bastará lembrar que o Alentejo e o Algarve abarcavam apenas 10 das 44 Comarcas que o reino contava em 1826⁽²²⁾. E embora alguns aspectos da administração da justiça estejam nela sublinhados, (arts. 5º e 6º) seria redutora a análise que apenas considerasse esse lado, excluindo ou menosprezando as implicações para a administração em geral.

(21) Em 1776 a vila de Arouca deixara de ser isenta da correição de Lamego e criou-se aí um Juiz de Fora (alvará de 26 de Agosto).

(22) Ver *Almanach Portuguez*, Lisboa, 1825.

Como a lei suscitou dúvidas que punham em causa a sua total aplicação, tanto mais que o seu artigo 16º atribuía à Mesa do Desembargo do Paço a reforma e a regulamentação das Comarcas da Coroa, a mesma Coroa respondeu às expectativas e às inércias com o alvará de 1792, ainda que a redefinição dos limites das Comarcas ficasse mais uma vez adiada para nova oportunidade.

A nova lei confirma a decisão fundamental da de 1790 - extinção das Ouvidorias dos Donatários. Mas o que é surpreendente é que na prática as Ouvidorias não haviam desaparecido. Ou pelo menos os Ouvidores não haviam sido afastados. Então o Legislador reconverte em Corregedores os Ouvidores sobreviventes e dota-os do poder de correição no território da Ouvidoria, com a eventualidade de se lhe vir a acrescentar novas parcelas territoriais.

Em consequência, as apelações e agravos procedentes dos antigos territórios das Ouvidorias distantes da sede de que dependiam e que tivessem formado Juizados de Fora, seriam dirigidos aos Corregedores das respectivas Comarcas. As Ouvidorias que não tivessem território anexo, seriam totalmente extintas e submetidas aos Corregedores das Comarcas próximas.

No fundo, nenhum destes princípios é totalmente novo. O que seria de esperar é que o diploma não se limitasse a repetir princípios mas antes que iniciasse a reforma anunciada na lei de 1790. Tal é concretizado, de certa forma, com a criação da Comarca de Arganil. Para além disso, o diploma tenta encontrar uma solução imediata para casos mais urgentes: as novas Comarcas de Vila Real (cujos contornos são definidos de novo - mas a precariedade que rodeava a sua criação em 1790 mantém-se aqui) e de Castanheira do Ribatejo. E ainda com a de Braga onde uma solução de compromisso entre os interesses da Coroa e os privilégios antigos do Arcebispo parece ter sido encontrada. De resto, tal como a lei anterior, esta não pretende abater nem destruir os Donatários. Retira-lhes a jurisdição. No resto, mantém-lhes os proventos e conserva-lhes intacto o poder de apresentar os Corregedores e outros Magistrados.

3.5. Venalidade e hereditariedade dos ofícios públicos (leis de 8 de Agosto de 1753, 20 de Abril de 1754 e 23 de Novembro de 1770)

Afirmámos outrora que a venalidade e a hereditariedade dos ofícios públicos tinha atingido sobretudo os cargos médios da administração

territorial e local⁽²³⁾. A análise das leis do Reino e os numerosos exemplos apresentados sustentam facilmente essa conclusão. É óbvio, por isso, que os decretos pombalinos sobre estas matérias não podem aqui ser olvidados.

Um dos efeitos perversos do sistema era que os ofícios menores da justiça andavam ordinariamente de serventia - modalidade que era concedida pela Chancelaria com demasiada facilidade, atendendo apenas às conveniências dos seus "proprietários". Em consequência, já em 23 de Novembro de 1612, e provavelmente antes, o Monarca ordenara que os ofícios de Justiça - de todos os Juízos e Tribunais de Lisboa, Porto e Comarcas do Reino - no prazo de um mês fossem servidos pelos ditos proprietários. Findo o tempo, terminariam as serventias, passando o lugar a ser ocupado por algum dos companheiros dos mesmos ofícios onde os houvesse até acabar o impedimento do proprietário. Não existindo companheiros, o Rei mandaria prover em pessoas competentes sem qualquer indemnização aos anteriores detentores.

Mas haveria excepções: os proprietários justamente impedidos seriam substituídos na forma tradicional, ou seja, por serventia. A aplicação da lei teria efeitos imediatos e uma parte substancial ficaria a cargo dos Corregedores, Ouvidores, Provedores e Juizes de Fora - os quais informariam o Desembargo do Paço sobre a natureza dos impedimentos dos proprietários.

A verdade é que a lei, transcrita no diploma de 1753, não era cumprida. Os Julgadores prolongavam serventias para além do tempo facultado pelas Ordenações. Assim sendo, D. José resolve dar uma machadada fatal no sistema, recuperando a velha disposição sem lhe alterar nada.

Mas o sistema da venalidade ficara quase intacto, porque não se alterava a prática secular das renúncias em favor de terceiros, mediante compensação adequada. É isso que faz a nova lei de 1754 - a qual proibia secamente toda a renúncia de ofícios, ainda que fosse a título de dote, religião, pagamento a credores por falta de outros bens ou por qualquer outra causa.

⁽²³⁾Francisco Ribeiro da Silva, "Venalidade e Hereditariedade dos Ofícios Públicos em Portugal, nos séculos XVI e XVII. Alguns aspectos", *Revista de História*, Porto, vol. VIII, 1988.

Deste modo, a venalidade foi atingida mortalmente, mas continuava a ser corrente a prática da hereditariedade, como se os ofícios, à semelhança dos outros bens familiares, constituíssem um património que se podia livremente legar aos vindouros. Aliás, a legitimidade deste procedimento era defendida por juristas de renome que balizavam a sua tese no chamado direito consuetudinário.

Ora a famosa lei de 1770 defende a doutrina de que todos os ofícios são dados à pessoa e somente enquanto ela viver. Nenhum ofício da Fazenda ou da Justiça poderia ser deixado automaticamente aos filhos por morte do pai, nem sequer em virtude de qualquer sentença do Tribunal. Por isso, o decreto proclama solenemente que o chamado direito consuetudinário não era real mas suposto e que, em consequência, reduzir os ofícios a hereditários, além de incompatível com a natureza intrínseca dos mesmos e gravemente comprometedor para a administração recta da Justiça e da Paz dos povos, era contrário às leis e costumes do Reino.

Mas ao invés daquilo que por vezes se subentende, não fica excluída a hipótese de o filho suceder ao pai. Como? No caso de se verificarem certos pré-requisitos, tais como atestado de bom serviço do pai e idoneidade do filho para o lugar. Mas os "encartados" que não quisessem ou não pudessem servir seus ofícios seriam compelidos a renunciar a eles em favor de pessoas "hábeis e expeditas" que os serviriam no espaço de um ano, recorrendo ao Monarca para os nomear por tempo de uma ou duas vidas, conforme parecesse melhor para o serviço de Deus e do Rei. O princípio seria igualmente aplicado aos ofícios que haviam sido comprados ou que fossem obtidos por renúncia a troco de dinheiro, mesmo sob a autoridade ou a licença régia. Neste caso, se os oficiais exercessem mal o seu ofício seriam removidos a arbítrio real. Mas se se provasse que os desempenhavam de modo competente e que os seus filhos eram idóneos, o Rei admitia a hipótese de ser consultado para a sucessão, na pressuposição de que a compra fora feita sob a boa fé de que o chamado direito consuetudinário seria atendível.

Conclusão: a hereditariedade dos ofícios não foi radicalmente eliminada. Talvez por isso os homens que fizeram a Constituição de 1822 acharam por bem deixar bem claro que "os ofícios públicos não são propriedade de pessoa alguma" (art. 13°).

3.6. Aforamentos dos baldios e bens dos Concelhos e novas regras para organização da contabilidade concelhia (alvará de 23 de Julho de 1766)

A lei em causa não só proíbe aos Oficiais das Câmaras e da Justiça o aforamento directo ou indirecto de baldios e bens concelhios, pondo termo a uma prática proibida havia muito tempo (decreto de 1603), como obriga à actualização dos valores desses aforamentos, reforçando para tal o poder de intervenção dos povos e as actividades de fiscalização dos Provedores. Aliás, as próprias Ordenações Filipinas obrigavam a concurso prévio o arrendamento dos bens do Concelho⁽²⁴⁾. Por outro lado, atendendo à "decadência quase total" das rendas municipais, a Soberana ordena a reconstituição dos tombos das Câmaras e obriga a contabilidade concelhia a pautar-se por novos modelos de escrita muito mais fáceis de controlar pelos Provedores. E responsabiliza pela eficácia desejada todos os agentes régios, obrigando-os a prestar provas do seu zelo. Por conseguinte, a força deste alvará consiste no novo alento conferido a antigas disposições que a anarquia, a indisciplina e a ganância e cupidez dos responsáveis iam desprezando. Estudos recentes sem deixar de sublinhar as dificuldades experimentadas na adopção dos novos modelos, apontam para a efectiva melhoria da vigilância das condições financeiras dos concelhos⁽²⁵⁾.

4. Conclusão

A Europa da segunda metade do século XVIII é absolutista e centralista. Portugal, seguindo a sua tradição histórica de séculos, também o é. Uma das manifestações históricas desse centralismo foi o de a Coroa, a partir de D. Manuel, se reservar o direito de "apurar" as eleições locais para a vereação dos municípios mais importantes e de, no início de cada ano, enviar de Lisboa a pauta dos que haviam de servir

⁽²⁴⁾ *Ordenações Filipinas*, Livro I, § 17. Esta disposição bem como o alvará de 6 de Dezembro de 1603 são citados e recuperados na nova lei.

⁽²⁵⁾ José V. Capela, *O Minho e os seus Municípios. Estudos económico-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal*, Braga, 1995, p. Ili e *A Câmara, a nobreza e o povo do Concelho de Barcelos*, Barcelos, 1989, pp. 235-237.

nos lugares principais das Câmaras. Ano a ano. Ora a partir dos anos sessenta do século XVIII, contrariando a lei, as vereações municipais são mantidas anos a fio, favorecendo uma certa "profissionalização" dos vereadores. Assim acontece no Porto onde, por exemplo, uma mesma equipa, com inclusão do Juiz de Fora, permanece no poder entre 1765 e 1773. E várias são mantidas no poder dois anos seguidos. Terá isto algum significado político no sentido de maior autonomia (menor vigilância do centro) em relação à gestão municipal? Talvez. Mas, na verdade, são as mesmas famílias que continuam a perpetuar-se no poder, mesmo depois das clivagens suscitadas pelas invasões francesas. E a alteração do estatuto político municipal, numa linha de maior autonomia, só se fará quando se alargar, na prática, o universo dos que queriam, podiam e exerciam o poder municipal. E isso ainda demorará algumas décadas.