

## O PODER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS PARÓQUIAS EM PORTUGAL (Séculos XIX-XX)

**Fernando Catroga**

Univ. Coimbra – C.H.S.C.

### INTRODUÇÃO

Em 1874, Manuel Emídio Garcia, professor de Direito Administrativo da Universidade de Coimbra, invocava os célebres tratados de Delamare (1705)<sup>1</sup> e de P. Cardin Le Bret (1632) para sublinhar que, na sua etimologia, a palavra “polícia” designava um complexo de leis e instituições que formavam o governo de uma cidade ou nação. Com isto, queria dizer que, nem na Grécia, em Roma, na Idade Média, ou “nos tempos da Monarquia Absoluta, em que andava confundida com a política, com a administração e com as funções do poder judicial, tinha a natureza, a forma e o sentido estrito que hoje se lhe dá”<sup>2</sup>. A sua acepção mais especializada terá começado com “o célebre Colbert, no édito de 15 de Março de 1687, que tinha por fim separar as funções judiciais das da polícia”, instituindo uma polícia de

---

<sup>1</sup> Nicolas Delamare, *Traité de la police*, Paris, J. et P. Cot, 1705.

<sup>2</sup> Manuel Emídio Garcia, “Reformas. Polícia”, *Correspondencia de Coimbra*, III anno, n.º 4, 18-I-1874, p. 1.

informação. No entanto, o velho significado não se extinguiu e admitia reactualizações, já que “a *polícia* consiste em assegurar o repouso do público e dos particulares; em expurgar da cidade o que lhe pode causar dano e desordens; em procurar a abundância, e fazer viver cada um segundo a sua condição e o seu dever”<sup>3</sup>.

Em linguagem de Foucault, o conceito referenciava funções que o Estado Moderno irá acentuar, as quais, porém, não se reduzem, exclusivamente, à estrita acção repressiva. De facto, Cardin Le Bret, no seu livro *De la Souveraineté du roi* (1632), já havia chamado “polícia” às leis e ordenanças que, em todos os tempos, têm sido publicadas para regular a economia dos Estados bem organizados, para reprimir os abusos e os monopólios do comércio, para impedir a corrupção dos costumes, atenuar o luxo, e banir os jogos ilícitos<sup>4</sup>. E Nicolas Delamare, se registava o alargamento da sua semântica, não deixava de lembrar a raiz da palavra: “Este nome de polícia passou dos gregos aos romanos e destes para nós, significa já governo geral de todos os Estados ou de um Estado em particular, já, e ordinariamente em sentido mais limitado, designa a ordem pública de cada cidade; e de tal maneira o uso tem consagrado este sentido, que nele se emprega regularmente”<sup>5</sup>. E, como finalidade última, fixa-lhe este objectivo: “conduzir o homem à mais perfeita felicidade que ele possa gozar nesta vida”. Esta última característica foi-se autonomizando na sequência da separação dos poderes e devido à necessidade de, por imperativos de governabilidade, o Estado ter de aumentar (negativa e positivamente) o controlo, não só – como acontecia tradicionalmente – sobre o *território*, mas também, e de um modo crescente, sobre a *população*. Por palavras de Foucault: “la population va être le point autour duquel va s’organiser ce qu’on appelait la ‘patience du souverain’ dans les textes du XVI<sup>e</sup> siècle. C’est-à-dire que la population va être l’objet

<sup>3</sup> In *idem, ibidem*.

<sup>4</sup> Cf. P. Cardin Le Bert, *De la Souveraineté du roy, de son domaine et de sa couronne*, Bar-le-Duc, Impr. de l’Oeuvre de Saint-Paul, 1632 (especialmente, Liv. IV, Cap. 4).

<sup>5</sup> In Manuel Emídio Garcia, *art. cit.*, p. 1. Garcia cita o célebre *Traité de la police, où l’on trouvera l’histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent*, Paris, M. Brunet, ts. I-III, 1705-1719.

dont le gouvernement devra tenir compte dans ses observations, dans son savoir, pour arriver effectivement à gouverner de façon rationnelle et réfléchie. La constitution d'un savoir de gouvernement est absolument indissociable de la constitution d'un savoir de tous les processus qui tournent autour de la population au sens large, ce qu'on appelle précisément l' "économie"<sup>6</sup>, decorrendo a renovação desta última, como "economia política", do facto de, entre os outros factores (o território), a população ter passado a ser um elemento fundamental para a riqueza das nações.

Como facilmente se percebe, usa-se aqui o conceito de governabilidade na acepção de Foucault, para quem, ao "Estado administrativo", nascido, nos séculos XV a XVII, em função de uma territorialidade de tipo fronteiriço – e que corresponderia a uma sociedade de regulamento e disciplina –, se foi sobrepondo um "Estado de governo", não mais definido, essencialmente, pela sua territorialidade, pela superfície ocupada, mas pela massa de população, com o seu volume, a sua densidade, e em que o território que ela ocupa é apenas componente. E a este "Estado de governo" corresponderá uma sociedade que reforçará os dispositivos de "segurança"<sup>7</sup>, ou melhor, de "policia".

Por sua vez, a objectivação do poder como governabilidade ultrapassava o redutor binómio "centro/periferia", porque ela se materializará, cada vez mais, mediante alianças entre uma miríade de autoridades, em ordem a ser possível a agregação de múltiplas realidades, que iam das relações económicas à conduta dos indivíduos particulares. A este domínio – a que não escapava, sequer, o interior da subjectividade – se chamou, depois do século XVII, mas numa reactualização do velho conceito, *police*. E daí nasceu a teoria a que os alemães chamaram *Polizeiwissenschaft*<sup>8</sup>, querendo com isso significar tudo o que tende a afirmar e a aumentar o poder do Estado,

---

<sup>6</sup> Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, p. 109.

<sup>7</sup> *Idem*, *A Microfísica do poder*, 12.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Graal, 1996, p. 293.

<sup>8</sup> Cf. Jorge do Ó, *O Governo de si mesmo. Modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal (último quartel do século XIX – meados do século XX)*, Lisboa, Educa, 2004, pp. 30-31.

a fazer um bom uso das suas forças, a perseguir a felicidade dos indivíduos e, sobretudo, a manter a ordem, a disciplina e os regulamentos, a tornar a vida cómoda, e a procurar as coisas de que aqueles têm necessidade para subsistirem.

Com efeito, os autores do século XVII e XVIII (e mesmo do século XIX) não entendiam por “polícia”, tão-somente, uma instituição particular, ou um mecanismo repressivo específico. O conceito englobava tudo o que dissesse respeito às relações dos homens, tanto entre si como com as coisas, e isto porque, como assinalou L. Turquet de Mayerne, o homem é o verdadeiro objecto da “polícia”. Daí, o cariz dos assuntos que, segundo Delamare, constituem o seu domínio: a religião, a moralidade, a saúde, os mantimentos, as estradas, os caminhos, as pontes e edifícios públicos, a segurança pública, as artes liberais (as artes e as ciências), o comércio, as fábricas, as domésticas, os delinquentes, os pobres.

Ora, foi na perspectiva da *Polizeiwissenschaft* que os primeiros administrativos portugueses, ao fundamentarem a nova ordem político-administrativa em construção, equacionaram o problema. É certo que, em 1857, Justino de Freitas se lhe referia como “aquela parte da administração que tem por objecto a manutenção da ordem pública e a segurança individual”<sup>9</sup>. E Manuel Emídio Garcia, alguns anos depois, lastimava o facto de os povos terem passado a considerar a “*polícia* como instrumento terrível de opressão e tirania; e, por isso, vêem com ódio o *agente da polícia*”, não ocultando a sua repugnância por tudo quanto, em linguagem administrativa, se chamava “*medidas policiais*”<sup>10</sup>.

Se tudo isto é verdade, importa não esquecer que, no novo Estado, tal papel não esgotava as estritas funções policiais necessárias à consolidação da governabilidade. A par da paulatina criação de corporações especificamente vocacionadas para o exercício da repressão, surgiram novos agentes e instituições mandatados para o cumprimento de acções de controlo, regulamentação e repressão, como, entre outros, era o caso dos magistrados e dos

---

<sup>9</sup> Justino António de Freitas, *Instituições de direito administrativo portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, p. 144.

<sup>10</sup> Manuel Emídio Garcia, *art. cit.*, p. 1.

órgãos das circunscrições administrativas, que gozavam de competências, próprias e delegadas, para o desempenho de suas atribuições. E, no que às relações entre o centro e a periferia diz respeito, a necessidade de o “Estado de governo” se implantar sobre o território e de trabalhar para (e sobre) a população – e não tanto para um abstracto bem comum – levou à construção de um eixo de poder apostado em enlaçar o uno e o múltiplo, a parte e o todo, a base e o cume<sup>11</sup>.

De facto, a governabilidade moderna impôs-se através de várias e sincronizadas práticas de *racionalização*, *regulação* e *regulamentação*, elegendo como campo privilegiado de actuação a componente populacional. E Foucault, comentando o tratado de Delamare (cuja importância também não escapou a Emídio Garcia), sintetizou o papel da polícia, ali exposto, em três níveis: a *regulamentação económica* (circulação de mercadorias, controlo dos processos de produção e dos edifícios das fábricas); as *regras gerais de higiene* (vigilância da qualidade das mercadorias postas à venda, do aprovisionamento e qualidade das águas, da limpeza das ruas); as *medidas de ordem* (controlo dos indivíduos perigosos, caça a vagabundos e, eventualmente, a mendigos e alienados, perseguição de criminosos)<sup>12</sup>. Maneira de dizer que a nova *política* como *polícia* não se esgotava nos “aparelhos” de coacção física, pois também visava garantir a normalidade do cosmos social. Deste modo, o conceito não deve ser confinado ao monopólio da violência estrita (polícia propriamente dita, serviço militar obrigatório, controlo de porte de armas), pois também englobava todas as acções empenhadas em dar uma expressão mais plural e concreta ao velho ideal de bem comum, num contexto em que a arte de governar aparecerá, crescentemente, interligada com uma realidade económica que ultrapassava a contração familiar e em que o problema da população ganhava maior importância.

Na verdade, dentro da sua função *burocrática*, o Estado foi crescentemente assumindo tarefas – sobretudo a partir das últimas décadas do século

<sup>11</sup> Cf. Jorge do Ó, *ob. cit.*, p. 37.

<sup>12</sup> Cf. Michel Foucault, *Estratégias de Poder. Obras*, vol. 2, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 332-333.

XVIII<sup>13</sup> – de *Estado estatístico*, esse “savoir de l’État sur l’État, entendu comme savoir de soi de l’État, mais savoir également des autres États”<sup>14</sup>. Tal metamorfose surgiu intimamente ligada ao processo de unificação política, económica e militar do território, e tinha em vista obter conhecimentos que aumentassem a sua capacidade de gerir e controlar as populações, isto é, de realizar a soberania e concretizar, de uma maneira menos abstracta, uma governabilidade mais racional. O que exigia a formação de um saber concreto e preciso, não por acaso igualmente designado por *estadística*<sup>15</sup>. É que o Estado, ao lado das práticas relacionadas com os recursos e os meios de subsistência, passou a preocupar-se com realidades mais concretas, como a saúde, a natalidade, a mobilidade, a fecundidade, a higiene, a instrução<sup>16</sup>. Por isso, “la statistique est rendue nécessaire par la police, mais elle est rendue également par la police”<sup>17</sup>.

A importância destas informações não escapou aos governantes portugueses. Contudo, ela ganhou maior acuidade quando, com a Revolução Liberal, surgiram não só intenções de reforma económica, mas, sobretudo, vários projectos apostados em fazer uma divisão do território que pudesse servir de base às futuras divisões políticas, administrativas, judiciais, etc. Como afirmava um constituinte de 1821, “sem uma Estatística ou inventário

---

<sup>13</sup> Um sintoma desta tendência encontra-se no aumento da publicação de corografias e de “memórias” paroquiais, sob o impulso do poder régio, assim como no surgimento da obras de cariz geográfico. Exemplos, para o caso português: a *Corografia Portuguesa*, de 1708; as *Memórias paroquiais*, de 1758. Deu-se, igualmente, o aparecimento de uma “nova geografia”, que recorreu, “com grande intensidade à Matemática, à Astronomia, às Ciências Físicas e naturais e naturalmente às Artes do Desenho e Debucho para proceder a descrições novas e mais completas do território, mas também à elaboração de Mapas e Roteiros”. E esta nova geografia teve como nomes maiores João Baptista de Castro, autor de *Mapa de Portugal* (1745-1748) e do *Roteiro terrestre de Portugal* (1748), e Caetano de Lima, com a sua *Geografia e história da Europa* (1734-1736). Cf. José Capela, “a descrição do território português. A génese das *Memórias paroquiais* de 1758”, J. Capela (coord.), *As Freguesias do distrito de Braga nas Memórias paroquiais de 1758. A construção do imaginário minhoto*, Braga, Universidade do Minho, 2003, p. 17.

<sup>14</sup> Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*, p. 323.

<sup>15</sup> Cf. A. Desrosières, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, La Découverte, 2000.

<sup>16</sup> Cf. Jorge do Ó, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>17</sup> Michel Foucault, *ob. cit.*, p. 323.

dos materiais que formam o todo de nosso edifício social não é possível ter.... os conhecimentos necessários para o melhoramento das fábricas do Reino”<sup>18</sup>, bem como para os demais domínios da sociedades. Ora, sete anos depois, a situação não se tinha alterado. Daí, o sentido da queixa feita em 1828: continuavam a faltar “necessários dados estatísticos” para a reforma do país, porque “o Governo de Portugal nunca se ocupou com a redacção de Tábuas Estatísticas e de Cartas Topográficas exactas, nem a este respeito até tem tratado de organizar Regimento, ou Ordenança alguma. Durante o Ministério de D. Rodrigo [de Sousa Coutinho] apareceu um Plano de Cadastro para o reino.... Aquele plano não teve prosseguimento algum”. Por sua vez, durante a Guerra Peninsular, as obrigações de recrutamento levaram a um melhor conhecimento acerca da população: “o Coronel Franzini foi então encarregado da redacção de um Plano de Tábuas Estatísticas, e em 1820, debaixo da direcção deste hábil e incansável Oficial, procedeu-se a um novo e mais exacto recenseamento. Este Recenseamento serviu de base a trabalhos, que nas extintas Cortes se fizeram acerca da Divisão do Território”<sup>19</sup>. Todavia, dali para a frente, não terão ocorrido muitos progressos, pelo que, em 1833, um relatório voltava a frisar ser decisivo fazer “chegar aos Governos as noções estatísticas de todos os géneros, de que este necessita, fornecendo-lhes bases exactas que, reunidas no centro comum da administração, o habilitem a estabelecer em grande, e com a possível segurança, não só o cálculo das rendas do Estado, mas também as úteis combinações de aritmética política indispensáveis para dirigir a marcha das suas operações”<sup>20</sup>.

Em clara ligação com esta necessidade, as funções estatais ditaram, já a partir dos finais do século XVIII, que ele fosse, igualmente, um *Estado cartógrafo*, de modo a conhecer-se (e a “construir-se”), de uma maneira mais rigorosa, o *território*, não só por motivos militares, mas também pela razão que sempre sobredeterminou a sua configuração, e que, agora, se

<sup>18</sup> *Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 7, 5 de Fevereiro de 1821, p. 36.

<sup>19</sup> *Diário da Comarca dos Senhores Deputados*, n.º 13, 18 de Janeiro de 1828, p. 162.

<sup>20</sup> Cândido José Xavier, “Relatório do decreto de 28 de Junho de 1833”, *Colecção de decretos e regulamentos*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836, pp. 329-330.

tornava mais explícita: a razão política. Este investimento – que, primeiramente, teve uma tradução meramente descritiva e depois geodésica – cedo se miscegenou com outros (vinhateiros, climatéricos, florestais e, sobretudo, administrativos, isto é, políticos).

No terreno que aqui particularmente nos interessa, tem-se por certo que a articulação do controlo do espaço com a respectiva população provocou a necessidade de se criarem novas divisões administrativas, que fossem adequadas ao desenho de novas fronteiras internas e de novas capitalidades, e capazes de cimentarem novos elos entre o centro e a periferia. E tudo isto porque se acreditava que a racionalização implicava uma maior centralização. Pelo que será errado pensar-se que somente se tratou de um problema de organização territorial, pois, no debate sobre a “construção” do território, cruzaram-se várias estratégias; porém, todas elas estavam empenhadas em implantar uma nova ordem político-jurídica, de molde a enquadrar-se e a disciplinar-se as populações.

As informações de cariz estatístico e cartográfico foram ainda completadas por outras, de cunho mais qualitativo, tendência que levou a que, na Europa – igualmente desde as últimas décadas de Setecentos –, se tivesse desenvolvido a higiene pública, ramo que os alemães, seus pioneiros cultores, designaram por *Medizinichopolizei* (termo criado em 1764)<sup>21</sup>. É que a preocupação com uma das bases da riqueza (económica e militar) das nações – a saúde da população – obrigá-lo-á a agir, directa ou indirectamente, como *Estado higiénico*.

Ao mesmo tempo, a necessidade de inoculação de novos ideais e valores, com capacidade para produzir (e reproduzir) um novo consenso social, levou a que o Estado, mesmo secularizado, continuasse a actuar como um “Estado pastoral”, isto é, como um “*Estado pedagogo*” ou “*Estado reitor*”. De onde resultou, em quase todas as sociedades, o imperativo de se criar um sistema nacional de educação. E se esta tarefa coube, predominantemente, ao chamado poder central, não raro, os poderes locais também foram chamados ao seu cumprimento.

---

<sup>21</sup> Cf. Michel Foucault, “O nascimento da medicina social”, *Microfísica do poder*, p. 83.

## A pirâmide do poder local

Os liberais revolucionários portugueses seguiram, de perto, o modelo francês. Deste modo, para eles, uma administração centralizada só podia ser eficaz se conseguisse integrar as populações num ordenamento do território, cuja racionalidade passava pela aniquilação de muitas das chamadas autonomias periféricas. E este movimento explica a importância que ganhou o problema da divisão administrativa no decurso de todo o século XIX e XX, assim como as múltiplas decisões que foram tomadas para ultrapassar a “irracional” fragmentação político-administrativa, vista como uma nefasta herança do Antigo Regime. Com efeito, a renovação do enquadramento e do estatuto dos poderes locais foi inseparável da formação e consolidação de um tipo de Estado uno, indivisível e centralista. Porém, não se pode esquecer que este reformismo se estribava num círculo vicioso: o Estado dizia-se legitimado pela sociedade; contudo, *era ele quem estava a construir a sociedade que dizia representar; agindo, assim, como instância instituinte do seu próprio suporte*. E a debilidade da sociedade civil portuguesa tornou esta reciprocidade ainda mais evidente.

A abundante produção legislativa no terreno das reformas administrativas (entre outras, Códigos e reformas de 1836, 1842, 1867, 1878, 1886, 1892, 1896, 1900, leis de 1895, 1913 e 1916, Código de 1936-40) prova algo que é comum a outras experiências históricas influenciadas pela Revolução Francesa: a prática vanguardista de um poder político centralizado, tendo por meta *instituir, institucionalizar e socializar* uma nova realidade. Pierre Rosanvallon<sup>22</sup> tem defendido este vanguardismo como uma característica típica desta via, contrastando-a com o caminho seguido pela Inglaterra e pelos Estados Unidos. Ora, descontando especificidades e ritmos próprios, parece evidente que o percurso português tem, efectivamente, mais afinidades com o primeiro modelo, do que com o segundo, embora este último não deixe de funcionar como paradigma dos discursos contestatários do caminho escolhido. Perante a fraqueza ou quase inexistência de bases sociais

---

<sup>22</sup> Cf. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, *passim*.

para se fazer radicar, solidamente, o sistema representativo e a governabilidade, as elites políticas, recorrendo ao direito e ao uso da força (que procuravam monopolizar) – com avanços e recuos, é certo –, lançaram-se na construção de estruturas estaduais empenhadas em efectivar, no território e sobre a população, a omnipresença da proclamada soberania nacional. Para isso, recorreram a uma solução centralista, via que Manuel Emídio Garcia reduziu, criticamente, a três institutos nucleares: a *tutela*, a *regulamentação* e a *autoridade*.<sup>23</sup> A sua edificação (e o seu controlo) também se impôs, porém, como condição necessária para a formação de elites (e respectivos subordinados) que, alimentando e alimentando-se da “máquina”<sup>24</sup> político-eleitoral administrativa, se auto-produziam e reproduziam, dando vida ao sistema<sup>25</sup>.

Ora, se as questões ligadas ao papel de circunscrições administrativas como os Distritos e os Concelhos têm sido devidamente sublinhadas, quando se procura compreender o modo como se estruturou e funcionou o modelo de Estado centralista que saiu de Revolução Liberal, o mesmo não se pode afirmar acerca da Paróquia ou Freguesia, bem como dos seus respectivos órgãos e autoridades. Sublinhar a sua importância será, por isso, o escopo das páginas que se seguem.

## I

### DE PARÓQUIA A FREGUESIA

Peça basilar do edifício administrativo, que as inúmeras reformas legislativas foram construindo após a Revolução Liberal, nem sempre se tem dado o devido lugar ao estudo do processo de afirmação da autonomia civil da

---

<sup>23</sup> Manuel Emídio Garcia, “Descentralização e preconceito”, *Correspondencia de Coimbra*, n.º 1, II anno, 1 de Janeiro de 1874, p. 1.

<sup>24</sup> Durante o século XIX, a metáfora da “máquina” foi frequentemente usada, pelos próprios protagonistas, para caracterizar o “sistema”.

<sup>25</sup> Acerca da convivência existente entre o centralismo do poder central e as suas paulatinas intermediações, veja-se, para o caso francês, Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

Paróquia (ou Freguesia) como alicerce do novo sistema<sup>26</sup>. De facto, a primazia tem cabido à análise das controvérsias provocadas pela introdução dos Distritos e, sobretudo, ao debate sobre o municipalismo, campo em que a querela entre centralismo e descentralismo ganhou maior visibilidade. Todavia, sopesar os problemas decorrentes, quer da secularização da Paróquia e da definição do seu estatuto como circunscrição administrativa, quer da fixação das suas competências, é condição indispensável para que melhor se possa compreender a coerência interna dos modelos propostos e entender as relações não só entre o poder político e o poder religioso, mas também entre o centro e a periferia, a fim de se inteligir a maneira como o Estado uno e indivisível – estrutura comum aos vários regimes políticos em causa (Monarquia Constitucional, I República, Estado Novo) – ganhou uma expressão mais microscópica e produziu um domínio mais directo sobre as populações.

### A Paróquia ou Freguesia

Segundo alguns, a palavra *paróquia* vem do grego *paroikia*, «habitação ao lado», e esta de *pairokos*, que significa *incola*, *habitante*. Ela teria uma raiz indo-europeia, *weik* – «habitação, aldeia» –, de onde derivou *oikos* em grego e *vicus* em latim. *Oikos* entrou em *dio-oikesis*, *paroikos*, *paroikia*. Daqui passou para o latim eclesiástico e, daí, para as línguas novilatinas; de *vicus* formou-se *vicinus*, fonte directa das expressões portuguesas *vicinal*, *vizinho*.

Dizia-se que alguém estava em *paroikia* quando morava fora da sua terra natal. E essa também seria a paradigmática situação do cristão na terra: “viageiro”, ou “viador”, porque a caminho da pátria celeste. Por isso,

---

<sup>26</sup> Uma boa excepção encontra-se no livro de José António Santos, *As Freguesias. História e actualidade*, Lisboa, Celta, 1995. Um exemplo da desvalorização assinalada tem o seu melhor sintoma no facto de o *Dicionário de História de Portugal* (dir. Joel Serrão) não contar com qualquer referência autonomizada à Freguesia (civil) e, quanto à Paróquia, se limitar a uma sintética caracterização da sua vertente eclesiástica durante a Idade Média.

ao grego *paroikia* veio a corresponder, em exacta tradução latina, *paroecia*. Para outros, contudo, *paróquia* nasceu do verbo grego *parekein*, que significava *oferecer*, *administrar*, bem como do seu substantivo *pároekos*, de onde decorreu *parochus*, funcionário romano com a função de oferecer aos estrangeiros e, sobretudo, aos embaixadores romanos em viagem sal e outros objectos de primeira necessidade.

O crescimento da influência do cristianismo trouxe consigo a necessidade de atender, de um modo adequado, aos fiéis que viviam nos campos e que se reuniam em lugares de culto, bem como aos crentes concentrados em grandes cidades como Roma e Alexandria. Para isso, manter-se-á a unidade episcopal, sendo os serviços espirituais, nas pequenas comunidades rurais, garantidos pela presença, já nos meados do século III, no Oriente, de um bispo rural (*corepíscopo*), posteriormente substituído, no século IV, por presbíteros “visitadores itinerantes” (*periodentas*). Pode mesmo dizer-se que estes prepararam o terreno para a instituição dos *párocos*<sup>27</sup>.

De facto, ganha sentido que, nos três primeiros séculos do cristianismo, tenha existido uma sinonímia quase completa entre *paróquia* e *diocese*. Esta referia-se, indistintamente, a cidade (com as suas vilas e aldeias anexas) sujeita à jurisdição de um bispo, o único pastor constituído pela Igreja. A regra seguida seria esta: “Presbyteri sine sententia episcopi nihil agere pertentent; episcopo Domini populus commissus est». E quando, no século IV, se implantaram, com autonomia, igrejas no campo, dirigidas por um presbítero, ainda se usava um ou outro termo para as denominar. Compreende-se. É que, pelo menos até ao século V, toda a vida cristã se desenvolveu tendo por base as igrejas estabelecidas na cidade. E a palavra *paróquia* foi herdada da administração romana, mas, para o cristão, a sua etimologia (comunidade peregrina) permitia evocar a peregrinação própria da vida cristã neste mundo (cf. Heb. 11, 13-16); durante muitos séculos ela será usada para designar o que nós hoje chamamos “igreja particular” ou diocese,

---

<sup>27</sup> Cf. Manuel Lourenço, “A Paróquia: perspectiva historico-jurídica”, AAVV., *A Paróquia, comunidade de fiéis*, Lisboa, Centro de Estudos de Direito Canónico-Universidade Católica Portuguesa, 2003, pp. 35-36.

vocábulo vindo, igualmente, da administração imperial, e que, no Ocidente, será também utilizado com o sentido actual a partir do século IV.

De facto, neste percurso, foi-se assistindo à separação da velha sinonímia: *dioecesis* passou a referir a circunscrição chefiada pelo bispo, e *parochia* a indicar as pequenas divisões governadas por um sacerdote autorizado pelo ordinário. O Concílio de Calcedónia (Cap. XVII) decretou: «Quae sunt in magnaue provincia rurales vicinasque parochias firmas et inconcussas manere apud eos, qui illas teneant episcopos; et maxime si triginta annorum tempore eas sine vi detinentes administraverint». Quaisquer que tenham sido os nomes dados às pequenas circunscrições eclesiásticas (exemplo: *tituli*), é tido por certo que, já no período de Constantino, a existência de Paróquias aparece documentada e a definir um «certus territorii districtus, habens unum rectorem stabilem, cum potestate populum ibidem existentem regendi et judicandi, eique sacramenta aliaque divina administrandi»<sup>28</sup>.

Por outro lado, sabe-se que já existiam igrejas rurais organizadas na Gália, nos inícios do século IV, e, na Península Ibérica, no século IV (Concílio de Toledo, a 400). Com efeito, os documentos que melhor atestam as primícias do fundamento das Paróquias na região peninsular são o *Paroquial* suévico do século VI (estudado por Pierre David, em 1947), e o censual da Sé de Braga (analisado por Avelino de Jesus Costa, em 1959). Trata-se de dois documentos “quase únicos no conjunto das fontes medievais europeus”<sup>29</sup>.

Seja como for, a consolidação das Paróquias, nem seguiu uma evolução linear, nem implicou uma imediata contiguidade ou uma delimitação territorial precisa. A sua organização mais sólida só ocorrerá com uma melhor definição das funções pastorais (pregação e sacramentação) do pároco, embora se conheça que, no espaço português, a afixação mais precisa das fronteiras paroquiais somente terá lugar entre os meados do século XIII e os inícios do século XIV. No entanto, as decisões que acabaram por configu-

---

<sup>28</sup> Em toda esta matéria seguimos *Relatorio apresentado por uma das Comissões do curso do 3º anno juridico da Universidade de Coimbra na aula de direito administrativo no anno lectivo de 1871-1872*, Coimbra, Imprensa Litteraria, 1872, pp. 12-21.

<sup>29</sup> Cf. *Idem, ibidem*, p. 35.

rar as suas funções deveram-se ao Concílio de Trento. E será esta herança que o Direito Canónico (Cód. de 1917) sistematizará.

Com o tempo, a Igreja fixou a sua caracterização nestes termos: designa-se por Paróquia a circunscrição territorial de uma diocese, com igreja própria, com uma população a ela adstrita e com um sacerdote incumbido de cuidar das almas (art.º 216), ou, mais actualizadamente (Código de Direito Canónico, 1983), como “uma certa comunidade de fiéis, constituída estavelmente na Igreja particular, cujo cura pastoral, sob a autoridade do bispo diocesano, está confiada ao pároco, como seu pastor próprio” (CDC, cân. 515 § 1).

Quanto à palavra Freguesia, ela terá sido utilizada para referenciar uma realidade de cariz pessoal, antes de também ganhar uma conotação territorial. O povoamento cristão à volta de uma igreja, onde os habitantes recebiam o baptismo, deu origem a *filiis ecclesiae* (“filhos da igreja” – “freguesia”) e a *filius gregis* (filho do rebanho). Parece ter sido desta última acepção que derivaram étimos intermédios como *filigrés*, de onde nasceu, em português, o substantivo *feligrés/freguês* e o colectivo *feligresía/freguesia*.<sup>30</sup> Estes vocábulos terão surgido nos séculos X e XI, embora a sua significação seja matéria de polémica entre os medievalistas. Para alguns – como Miguel de Oliveira –, a expressão *filius ecclesiae* denotava o fiel baptizado numa determinada igreja, que, aí, receberam os outros sacramentos e pagavam ao respectivo cura as oblações. No entanto, para outros – Avelino de Jesus Costa, José Matoso –, esta acepção não recobre toda a semântica da expressão. Aquele significado, próximo do seu sentido moderno, somente se teria consolidado depois de 1120. Antes disso, abrangia os membros da comunidade que “participaram na construção e dotação da respectiva igreja, bem como os seus descendentes, “ou seja, aqueles que, por essa razão, tinham alguns direitos sobre ela; estes direitos podiam ser, por exemplo, beneficiar das esmolas e contribuições dos fiéis, vigiar a administração dos bens da

---

<sup>30</sup> José António Santos, *ob. cit.*, p. 4

igreja e, sobretudo, decerto, eleger ou designar o pároco. Em muitos casos os *filií ecclesiae*, neste sentido, podiam até ser os habitantes da aldeia”<sup>31</sup>.

Deixaremos de lado o longo caminho que levou à implantação das Paróquias dentro da divisão eclesiástica e à sua conseqüente proliferação no futuro território português<sup>32</sup>. Para o intento deste estudo, basta frisar que, a par das tarefas ligadas à governação da igreja, elas desempenharam, igualmente, algumas outras de cunho administrativo, situação que ganhou uma maior subordinação às necessidades do poder político com o crescimento, nos países católicos, do regalismo, com a sua conseqüente tendência para a “funcionalização” do clero pelo poder régio. É que, praticamente desde os seus primórdios, as Paróquias actuaram em vários campos (beneficência, instrução, orfanatos, misericórdias, hospitais), de uma maneira coadjuvante ou supletiva em relação a outras instituições, e, no Antigo Regime, o pároco tinha encargos burocráticos, como os do registo de nascimento, casamento e morte, ou, como ocorreu com a elaboração de memórias de cariz corográfico, na prestação de informações ao Monarca sobre as populações e o território que habitavam<sup>33</sup>.

Estas funções – decorrentes do alargamento da prática regalista –, relacionadas com outros poderes (culturais e económicos), conduziram a que, mesmo no seio das pequenas comunidades, se fizesse repercutir o crescente choque entre, por um lado, as exigências de um Estado que queria impôr a sua soberania à totalidade da população e do território, e, por outro lado, as classes senhoriais tradicionais e o clero (regular, mas também secular). De facto, aumentou a vontade régia de, directa ou indirectamente (através da acção dos municípios), “constituir um ordenamento civil e político que

---

<sup>31</sup> José Matoso, “Paróquia I. Até ao século XVIII”, Carlos Moreira de Azevedo (dir.), *Dicionário da história religiosa de Portugal*, J-P., Lisboa, Círculo de Leitores, 2000, p. 374.

<sup>32</sup> Esse percurso está sintetizado em José Matoso, *ob. cit.*, pp. 372-376.

<sup>33</sup> Um bom exemplo dessa função encontra-se nas “Memórias paroquiais”, particularmente nas de 1758, impulsionadas pela governação do Marquês de Pombal. Cf. José Viriato Capela (coord.), *As Freguesias do Distrito de Braga nas memórias paroquiais de 1758. A construção do imaginário minhoto setecentista*, Braga, Universidade do Minho, 2003.

permita limitar o tradicional enquadramento da Paróquia na ordem eclesiástica e constituir um poder régio e uma ordem pública mais extensa. Mais do que em qualquer outro estágio histórico, a Paróquia é pelos anos de 1758 um extenso campo e palco de fortes tensões que então se desenhou entre a ordem régia, a eclesiástica e a senhorial que medem forças e se ajustam também dentro do quadro comunitário e paroquial<sup>34</sup>. Ainda que em novos contextos, o século XIX irá reatualizar muitas destas tensões.

Em suma: ela sofreu o impacto das transformações inerentes à formação de um novo tipo de Estado assente na burocratização e racionalização do seu funcionamento e que visava impor a omnipresença de um conceito secularizado de soberania (régia, nacional ou popular). É certo que o regalismo, com a sua funcionalização do clero, tinha aberto portas para a possibilidade de o duplo estatuto paroquial (eclesiástico e secular) poder continuar a coexistir, mesmo no seio da nova ordem liberal, mormente na fase em que a consciência da falta de meios e de pessoal qualificado parecia justificá-lo. Outros, porém, não procediam a uma leitura tão pessimista das coisas, pelo que, logo após a revolução vintista, começaram a defender a separação entre as funções religiosas e civis da Paróquia, processo que, porém, será longo e não linear. Mas quais foram os argumentos avançados, no século XIX, para se justificar esta secularização?

### **A Paróquia ou Freguesia célula-base do edifício político-administrativo**

Tal como aconteceu em relação ao estatuto do Concelho, da Província e do Distrito, também foi intenso o debate acerca do lugar da Paróquia ou Freguesia, na sua funcionalidade civil, dentro da nova estrutura político-administrativa. Logo na década de 1850, o administrativista Justino António de Freitas não tinha dúvidas acerca da razão última desta polémica: a Freguesia teria sido uma espécie de Comuna, embora aplicada aos interesses reli-

---

<sup>34</sup> *Idem, ibidem*, p. 23.

giosos e à unidade elementar da Igreja, fazendo remontar aos séculos IV e V o seu aparecimento. Porém, duas razões tê-la-ão levado a extravasar o seu papel meramente espiritual, a saber: a decadência do Estado no decurso da Idade Média – que, como resposta, suscitou a auto-organização municipal e paroquial –, e o avanço do domínio muçulmano no Oriente, que a obrigou a transformar-se num lugar de «asilo, onde se refugiaram a cidade e a nacionalidade em perigo, e onde pátria e igreja, religião e cidade se tornaram coisas idênticas.»<sup>35</sup>

Alguns lembravam que, mesmo em algumas sociedades de tradição descentralista, a Paróquia não constituía uma circunscrição. E se, no caso francês, tal não surpreendia – devido ao peso do centralismo –, no de países como a Holanda, a Bélgica e, sobretudo, a Suíça e os Estados Unidos, essa orientação parecia confirmar a tese dos que, como Joaquim Lobo d'Ávila (em 1874), previam o seu inevitável desaparecimento como instância administrativa. Seja como for, para os descentralistas mais consequentes, o exemplo daqueles países não colhia por duas ordens de razões: em muitos deles, a extensão de muitas divisões que serviam de base ao edifício administrativo não era maior do que a de muitas das Paróquias portuguesas; em segundo lugar, mesmo nos que praticavam uma política mais descentralista (como acontecia nos Estados Unidos e na Suíça), a não relevação da Paróquia constituiria um erro. É que uma divisão político-administrativa, organizada somente em dois graus – a Cumuna e o Distrito (ou Província) –, seria desadequada “a uma larga descentralização de funções”, porque não respeitaria este princípio fundamental: “a descentralização institucional não pode de modo algum corresponder ao grau de descentralização territorial”<sup>36</sup>.

Por sua vez, segundo outros, o reconhecimento da Paróquia como circunscrição fazia “depende a divisão administrativa da eclesiástica, que deriva de outrem origem e tem de atender a interesses de outra ordem”. Ao mesmo tempo, também não se integraria na tradição portuguesa, pois o seu paradigma encontrar-se-ia em Inglaterra, dado que, aí, “onde o protestan-

<sup>35</sup> Justino António de Freitas, *ob. cit.*, pp. 247-249, nota.

<sup>36</sup> José Tavares, *A Freguesia ou parochia como divisão administrativa*, Coimbra, Imprensa da Univesidade, 1896, pp 48-49

tismo, dando ao Rei duplo carácter de chefe político e espiritual, fez derivar desde facto muitas instituições políticas e administrativas”. E a instituição (*Parish*) equivalente à Paróquia estaria confinada à previsão das despesas do culto e das receitas eventuais. Ora, sublinhava-se, a chamada taxa paroquial (*Church rate*) tinha deixado de ser obrigatória para todos os contribuintes depois do *compulsory church rate abolition bill*, de 1868; e outras funções que desempenhava – assistência aos pobres, viação, cemitérios, iluminação – ter-lhe-iam sido retiradas, sinal de que, mesmo em Inglaterra, ela estava em decadência. Lobo d’Ávila, sem ir tão longe como o centralista francês Beaulieu, empolava este declínio, fazendo-o directamente proporcional ao crescimento das cidades. Daí a sua previsão: a Freguesia iria transformar-se numa “simples instituição particular”<sup>37</sup>, perdendo peso, como circunscrição administrativa, a favor do Município.

Diferentemente, para os descentralistas, ela teria um grande futuro, devido à sua índole natural e à possibilidade de poder vir a ser decisiva para a formação e a radicação do patriotismo e da cidadania. Por exemplo, Herculano via a vida paroquial como o centro nuclear da vida social, cívica e afectiva, e o seu discípulo José Félix Henriques democratizou e republicanizou esta idealização, dando à Paróquia um lugar de destaque no seu plano reformador: ela seria uma circunscrição electiva, com amplas funções, incluindo as de carácter judicial e religioso (arts. 36.º-48.º). E Manuel Emídio Garcia colocava-a no primeiro grau da sociabilidade política, premissa que o levava a qualificá-la como uma espécie de «micro-Estado», ou melhor, como uma «paróquia-Estado», com a sua divisão de poderes própria – legislativo, executivo e judicial (Tribunais de Paróquia específicos) – e com uma esfera de acção, no campo social e moral, que a elevaria a primeira escola de virtudes cívicas. Mais especificamente, e no que aos seus poderes legislativo e executivo se refere, o professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em coerência com as suas ideias descentralistas e federalistas, defendia que os órgãos paroquiais

---

<sup>37</sup> José Joaquim Lobo D’Ávila, *Estudos de administração*, Lisboa, Typographia Universal, 1874, p. 107.

teriam de receber a legitimidade do “sufrágio universal e directo na *paróquia*, sendo de direito para cada um dos seus moradores.... que tinham atingido a maioria legal, e que, segundo as leis e o direito, estejam no pleno gozo e completo exercício dos seus direitos civis sem outra restrição alguma além da maioria ou da interdição legal”. Constituídos em assembleia eleitoral, caber-lhes-ia escolher um Conselho Paroquial, “composto por um número limitado, mas sempre em proporção e harmonia com o total da população”, órgão que deteria o poder deliberativo. O executivo residiria numa Comissão Permanente de Gerência Paroquial<sup>38</sup>, escolhida pelo Conselho, com o seu presidente, secretário e um número suficiente de vogais.

A pressão da propaganda descentralista – que se acentuou nos finais da década de 1860 e princípios da seguinte – pôs na ordem do dia o debate acerca da génese e índole da associação paroquial, questão que veio a reflectir-se em certas fundamentações legislativas, como a do projecto para a reforma administrativa, apresentado à Câmara dos Deputados pelo então ministro do Reino, António Rodrigues Sampaio (em 12 de Janeiro de 1872). Aí se reconhecia uma origem natural para a Paróquia ou Freguesia – embora, taticamente, essa tese fosse negada para o Concelho – nestes termos: “Depois da família que o Estado não criou, mas achou estabelecida, temos uma associação quase tão natural como ela, e que a lei não podia suprimir sem violentar a natureza das coisas, – é a Freguesia ou a Paróquia. Associação de famílias, onde se adora o mesmo Deus, se lhe rende o mesmo culto, se lhe erige o mesmo templo, se lhe levanta o mesmo altar e onde se sepultam os cadáveres dos seus finados, julgar-se-ia uma profanação o privá-la de conservar as suas gloriosas tradições»<sup>39</sup>.

Quer isto significar que a questão continuava em aberto; o que explica que, nos inícios da década de 1870, entre os vários temas propostos aos alunos por Manuel Emídio Garcia, no âmbito da cadeira de Direito Adminis-

---

<sup>38</sup> Manuel Emídio Garcia, “Reformas administrativa e judicial”, *Correspondência de Coimbra*, n.º 16, III anno, 12 de Abril de 1874, p. 1; n.º 21, 17 de Maio de 1874, p. 1.

<sup>39</sup> In José Tavares, *ob. cit.*, p. 38.

trativo, estivessem, entre outros, quesitos como estes: «o que tem sido a Paróquia? O que deve ser?» Responderam-lhes uma comissão composta pelos alunos José Ribas de Magalhães (que presidiu), José Barros Teixeira da Fonseca, Luís Manuel Macedo Andrade Pinheiro, Augusto César de Oliveira, Carlos Augusto Pinto (que votou vencido) e Manuel António da Silva Rocha (que foi o relator)<sup>40</sup>.

Ora, se o grupo se mostrou inequivocamente favorável à descentralização, será interessante notar que não foi tão longe como o próprio professor, pois, confrontando o plano das ideias com a realidade portuguesa, concluía que a autonomização autárquica da Paróquia e Freguesia, dentro de um sistema amplamente descentralista, e numa sociedade em que o povo não tinha «ilustração e senso político» bastantes, provocaria «um caos terrível, que destruiria toda a administração».<sup>41</sup> E no que toca à definição de Paróquia como associação natural, discordavam radicalmente. O cimento da sociabilidade só podia ser dado pela família, pelo que não teria sido «o homem por instinto natural que criou a Paróquia e a organizou devidamente; foi a lei, foi a instituição eclesiástica, foram os poderes constituídos para reger a sociedade religiosa»<sup>42</sup>. (Como se vê, estes estudantes de Direito Administrativo não tinham dúvidas acerca da origem eclesiástica das Paróquias em Portugal).

De qualquer modo, em 1896, José Tavares retomou o tema, no ensaio *A Freguesia ou paróquia como divisão administrativa*, com a intenção de justificar a autonomia desta circunscrição à luz não de argumentos históricos, mas de uma teoria orgânica do Estado, perspectiva onde é clara a influência de Manuel Emídio Garcia. Em sua opinião, o liame sociabilitário da Freguesia tinha uma origem espontânea e natural, derivada do *factor* sociológico que Taine denominou «*proximidade física*»; isto é, ele resultava da íntima convivência dos cidadãos, habitantes de uma certa localidade,

---

<sup>40</sup> Cf. *Relatório apresentado por uma das comissões do curso do 3º ano juridico da Universidade de Coimbra na aula de Direito Administrativo no anno lectivo de 1871-1872*, já citado.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 10-11.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 44, 50.

contiguidade que, necessariamente, gerava a promoção de serviços de *viação, sanidade, protecção e segurança locais*<sup>43</sup>.

Dados novos nesta discussão somente foram introduzidos após o eco das teses de Imbart de la Tour e, sobretudo, de Alberto Sampaio, surgidas por volta de 1900. Para o primeiro, a Paróquia seria uma sucessão da *villa* romana, posição quase coincidente com a de Sampaio, para quem os limites das *villae* teriam fornecido as bases estruturantes da futura cartografia paroquial. Simultaneamente, as propostas do autor das *Vilas do Norte de Portugal* foram imediatamente mobilizadas para o debate acerca do estatuto e do valor da Paróquia como circunscrição político-administrativa.

Antes, tantos os que lhe davam uma origem natural, como os que a viam como uma consequência da divisão interna dos Municípios ou Comunas, não punham em causa esta origem: foi o poder eclesiástico quem determinou a sua constituição. Todavia, a interpretação de Sampaio vinha ao encontro dos que procuravam demarcar as suas funções religiosas das civis, ao mesmo tempo que conferia prioridade a uma raiz de índole económico-social. Assim sendo, mesmo católicos e conservadores, como António Lino Neto, podiam invocá-la, para fundamentarem a autonomia paroquial, dentro de um quadro descentralista. Como escrevia este último, a Paróquia teria sido, em última análise, uma resposta a profundas necessidades económicas e um modo de organização, cujos antecedentes se encontravam nas velhas *villae*, aglomerados nascidos, por sua vez, das “cidades” romanas<sup>44</sup>. E esta tese ganhou curso, o que se compreende, dado que a sua contestação historiográfica somente ocorrerá algumas décadas depois, através dos estudos de Pierre David e de Avelino de Jesus Costa<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> José Tavares, *ob. cit.*, p. 14.

<sup>44</sup> Cif. António Lino Neto, *A Questão administrativa (o municipalismo em Portugal)*, Lisboa, Bertrand, s. d., p. 71.

<sup>45</sup> Na verdade, é hoje matéria incontestada que, como defendeu Pierre David, as primeiras Paróquias surgiram por “fundação de responsabilidade episcopal na periferia das cidades que eram centros de dioceses em igrejas dotadas de clero próprio, com baptistério (ou igreja baptismal associada) e cemitério”, aparecendo de um modo descontínuo nos *pagi* (centros de território), ou nos *castella* (povoações fortificadas). Contudo, segundo José Matoso, com a ruralização da Igreja medieval e sua compartimentação, e com a desorganiza-

## Da Paróquia eclesiástica à Paróquia civil

Ao entrar-se no século XIX, a estrutura e o papel da Paróquia estavam configurados pelo impacte de alguns dos Decretos do Concílio de Trento, fazendo parte desta configuração a residência obrigatória do pároco, a instrução religiosa do povo, a prática, pelos fiéis, dos preceitos estabelecidos, e a atenção aos grandes momentos da vida, sobretudo ao nascimento e à morte. Tudo isto se materializava no ofício da cura de almas e no correspondente benefício paroquial, na igreja ou capela para a administração dos sacramentos e a prática das devoções, na sacristia ou alguma sala para a catequese e casa dos fregueses para a visita às famílias e a ajuda aos doentes e idosos<sup>46</sup>.

Ora, a instauração do liberalismo trouxe não só o alargamento do campo de aplicação do regalismo, mas também a intenção de reordenar a divisão político-administrativa do país. Daí, o reforço da tendência para se “funcionalizar” o clero, desiderato consignado na Carta Constitucional, à luz da qual cabia ao poder civil o direito de prover os benefícios eclesiásticos, incluindo os paroquiais. Por sua vez, as cômputas passaram a ser arbitradas (sobretudo após 1841) pelos governantes. Consequentemente, desde cedo, saiu legislação apostada em secularizar algumas das funções do pároco e da Paróquia e a integrá-las dentro do modelo de Estado que se queria construir.

O primeiro diploma que reconhecia vida administrativa própria à Paróquia foi o Decreto de 26 de Novembro de 1830, datado de Angra do Heroísmo e assinado pelo marquês de Palmela, pelo conde de Vila Flor, por José António Guerreiro e por Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque. De acordo com o seu preâmbulo, concluía-se ser «necessário para o bom regimento e polícia dos povos que haja em todas as Paróquias alguma autori-

---

ção dos quadros eclesiásticos e civis provocada pelas invasões muçulmanas do princípio do século VIII, as igrejas paroquiais terão nascido (e desaparecido) “à mercê da iniciativa das respectivas comunidades locais ou *possessores*, muitas vezes sem qualquer intervenção do bispo” (José Matoso, *ob. cit.*, p. 374).

<sup>46</sup> Georgino Rocha, “Paróquia . II . Séculos XIX-XX”, Carlos Moreira de Azevedo (dir.), *ob. cit.*, p. 377.

dade local, que possua a confiança dos vizinhos, e que seja especialmente encarregada de prover e administrar os negócios e interesses particulares dos mesmos». Para isso, o seu art. 1.º dispunha: «Haverá em cada Paróquia uma Junta nomeada pelos vizinhos, e encarregada de administrar todos os negócios de interesse puramente local». Nascia, assim, o seu órgão deliberativo por excelência – a Junta de Paróquia –, que irá perdurar com um carácter directa ou indirectamente electivo. E, para a afirmação das suas competências, o mesmo Decreto extinguiu os Juizes de Vintena, cujas atribuições passaram para aquele órgão e para os Regedores.

Nada se dispunha acerca da interferência do pároco nos assuntos relativos aos interesses eclesiásticos da Paróquia, mas também não se interditava a sua participação nas Juntas<sup>47</sup>. Posteriormente, o Decreto de 9 de Março de 1832 voltou a reconhecer a Freguesia como circunscrição administrativa. Todavia, o célebre Decreto n.º 22, de Mouzinho da Silveira (16 de Maio do mesmo ano), não a previu, considerando-a um simples agregado social e religioso (na linha do modelo francês, o Concelho passava a ser base do poder local a construir). Mas, em 1835, a Carta de Lei de 25 de Abril (art. 6.º) voltou a instituir as Juntas de Paróquia e criou a figura de Comissário de Paróquia, que a elas presidia. E uma lei de 18 de Julho, desse mesmo ano, tornou-as obrigatórias, restituindo-lhes as funções administrativas, situação que foi reforçada pelo Decreto de 6 de Julho de 1836 (Agostinho José Freire) e, depois, pelo Código Administrativo do mesmo ano (arts. 7º a 20º, 28º, 95º a 97º, 150º a 158º). Sem se poder sustentar que todas estas medidas implicaram um regime de separação entre o eclesiástico e político, é um facto, porém, que todas elas acentuaram a autonomização do papel civil da Paróquia.

De facto, no que concerne ao papel do pároco, o Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832 – apesar de ainda não prever a figura do Regedor e de ter suprimido as Juntas de Paróquia – pretendia retirar-lhes os registos de nascimentos, casamento e morte, que ficariam a cargo do Provedor do Concelho. Os ministros da religião teriam somente poder para emitir certidões

---

<sup>47</sup> Cf. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, vol. 22, n.º 1106, 15 de Fevereiro de 1890, p. 481.

dos livros do assento das suas Freguesias, respeitantes a situações anteriores à nova modalidade de registo civil (Portaria de 28 de Agosto de 1834)<sup>48</sup>. No entanto, esta alteração teve uma fugaz aplicação, e será necessário esperar pela regulamentação daquele registo, prevista no Código Civil (1867), mas só feita nos finais de 1878 e, sobretudo, pela República – com a imposição do registo civil obrigatório –, para que esta tarefa seja completamente secularizada.

Por sua vez, no respeitante à elegibilidade dos eclesiásticos e às relações específicas dos párocos com as suas Juntas de Paróquia, o Código de 1836 (art. 12º) inibiu-os de serem eleitos para esta corporação e nem sequer lhes concedia o direito de deliberarem e de votarem nos assuntos paroquiais. Ora, aos olhos dos liberais mais conservadores, tais restrições eram excessivas, o que provocou uma imediata reacção, em sintomática consonância com o refluxo do setembrismo.

A diminuição da importância do novo poder paroquial como instância civil começou a ser preparada pela Carta de Lei de 29 de Outubro de 1840. Por ela, as Juntas – compostas por 3 membros, nas Freguesias que não excedessem os 500 fogos, e por 5, nas de população superior – deixavam de «formar parte da organização administrativa», ficando limitadas «à administração das coisas pertencentes à fábrica da igreja, e dos bens comunais da freguesia, e à prática dos actos de beneficência e piedade, que lhes forem recomendados pela lei, ou por ordem das autoridades superiores» (art. 2.º). Como consequência, o pároco era o seu presidente e membro nato, e os Regedores seus magistrados não eleitos, porque propostos pelos Administradores de Concelho e nomeados pelos Administradores Gerais de Distrito (arts. 1.º e 13.º)<sup>49</sup>. Logicamente, esta orientação veio a ser confirmada pelo novo e centralista Código Administrativo de 1842 (arts. 291º e 295º), já promulgado por Costa Cabral. E se, conjunturalmente, tais disposições serão postas em causa nos Códigos de 1878 e 1886, o de 1896 retomá-los-á.

---

<sup>48</sup> Cf. José António Santos, *ob. cit.*, p. 43.

<sup>49</sup> *Carta de lei de 29 de Outubro de 1840 sobre a reforma administrativa*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1840.

Contudo, neste percurso não linear, ter-se-á de reter esta constante: até à I República, os bens da igreja nunca foram exclusivamente administrados por civis; logicamente, não o foram quando o pároco era o próprio presidente da Junta, e, nem quando, segundo os Códigos de 1878 (art. 155º) e de 1886 (art. 187º), ele gozava do direito de se sentar à direita do seu presidente, a fim de tomar parte e de votar em todas as deliberações respeitantes a interesses eclesiásticos e à fábrica da Paróquia<sup>50</sup>.

Para justificar esta mistura do político com o eclesiástico, pode invocar-se a tradição regalista, bem como a tese (que fará escola nos adeptos mais acérrimos da centralização) segundo a qual o centralismo e o peso do pároco decorriam das lições da prática. E estas teriam mostrado ser “impossível encontrar em cada uma das Freguesias do Reino o número bastante de cidadãos idóneos para cabal desempenho das funções próprias das magistraturas singulares e dos corpos deliberantes; e que não podem, portanto, as Paróquias ser constituídas em sedes de autoridade de um carácter tão elevado”.<sup>51</sup> Todavia, os críticos, a começar por Herculano, não tinham dúvidas acerca dos objectivos desta orientação – ela visava reforçar o centralismo, o autoritarismo e o domínio político e social dos sectores mais conservadores. Entende-se. Como o Código de Cabral, descontando curtos interregnos, perdurará, pelo menos, até 1878, as suas disposições tornar-se-ão no alvo privilegiado do camartelo descentralista. No trabalho de grupo já citado – feito por alunos de Manuel Emídio Garcia – repetia-se, ainda em 1873, o diagnóstico herculaniano. Aí se acusava a reforma cabralista de ter visado «estabelecer e alargar a sua influência até às menores circunscrições do país. Assim, o princípio da interferência do poder central nos negócios públicos menos importantes predomina em todo o Código; e as suas disposições estão sujeitas a esta ideia fundamental».<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cf. Sebastião Pires Ferreira, “Bens eclesiásticos/fábrica da igreja”, AAVV., *A Paróquia, comunidade de fiéis*, p. 122.

<sup>51</sup> In José António Santos, *ob. cit.*, p. 48.

<sup>52</sup> *Relatório apresentado por uma das comissões do curso do 3º anno juridico da Universidade de Coimbra*, cit., pp. 40, 41.

No decurso da longa vigência desta codificação, houve algumas tentativas para a alterar, mormente com os projectos de reforma administrativa de Almeida Garrett (1854), de Anselmo Braancamp (1862 e 1863), e com a lei da administração civil de Mártens Ferrão (1867). Mas, como nenhuma destes tentames acabou por vingar, a Paróquia continuou a misturar a sua funcionalidade civil com a eclesiástica. E não deixa de ser interessante notar que Manuel Emídio Garcia levantasse, nas suas aulas (ano lectivo 1872-1873), a discussão acerca da pertinência dessa miscegenação. Assim, ao quesito “Deverão continuar os párocos a exercer as funções de vogais e presidentes natos das Juntas de Paróquia?”, a mencionada comissão de alunos respondeu: “inaugurado o santo princípio do governo do povo, consagrados os direitos da soberania popular, esta deve ser na Paróquia o que é no Distrito e na Nação.... Deve ser a Junta de Paróquia uma cooperação administrativa”. Pelo que a administração civil da Freguesia devia ser distinta da eclesiástica, e a presidência daquele órgão teria de resultar da eleição por pluralidade de votos dos vogais, tal como havia sido previsto pelos Códigos de 1836 e de 1870. Porém, o pároco, como qualquer cidadão, seria elegível e, quando não fosse eleito, ficaria com voto consultivo, embora só nas coisas específicas que versassem sobre a fábrica e os bens da igreja.<sup>53</sup>

De facto, o Código de 1867 (Mártens Ferrão), se, por um lado, restabelecia a inelegibilidade dos clérigos de ordens sacras para as Juntas de Paróquia (art. 357º n.º 3), por outro lado, dava ao pároco (art. 31º) o direito de tomar parte nas deliberações do Conselho Paroquial – uma novidade institucional – em todos os assuntos atinentes aos interesses de cariz fabriqueiro. Por sua vez, a mesma inelegibilidade se manterá no Código de 1870 (art. 19º n.º 2), não obstante lhe ser concedida a faculdade de gerir as quantias votadas para o culto da igreja, com o dever de prestar contas às Juntas de Paróquia. De qualquer maneira, como a vida destas leis administrativas foi breve, o corpo da doutrina estabelecida nos inícios da década de 1840 só receberá alterações em 1878.

O Código deste ano (promulgado por António Rodrigues Sampaio) procurou ir ao encontro do peso ganho, na opinião pública, por algumas reivin-

---

<sup>53</sup> Cf. *Ibidem*, p. 48.

dicações de pendor mais descentralista, tendência que se traduziu, no campo do poder local, na concessão de uma ampla autonomia político-administrativa à Paróquia. Nos termos do seu art. 168.º, todas as decisões da Junta de Paróquia – cuja eleição dos vogais passava a ser feita de quatro em quatro anos, havendo renovação, escolhida à sorte, de dois em dois anos – seriam executórias e independentes de aprovação superior, exceptuando-se algumas (poucas) que careciam de sanção da Junta Geral de Distrito. E, em matéria eclesiástica, os clérigos de ordens sacras continuavam a ser inelegíveis para as Juntas de Paróquia (art. 155º § 2). Todavia, os párocos manter-se-iam presentes nas reuniões da corporação quando fossem discutidas matérias relativas à gestão da igreja, ou à sua fábrica (quando a Junta fosse fabriqueira). Na opinião de Marcelo Caetano, só com este Código a Freguesia (ou Paróquia) passou a ser parte integrante da organização administrativa portuguesa.<sup>54</sup>

No entanto, a agudização da crise financeira do Estado nos finais da década de 1880 deu força a soluções mais centralistas; o que acarretou a contestação das orientações seguidas pela lei de 1878, vertente que veio desaguar nos Códigos de 1886 (Luciano de Castro) e de 1896 (João Franco). Argumentava-se – como se escrevia em 1892 – que havia sido concedida uma excessiva autonomia financeira ao poder local, ao não se ter percebido que faltava “inteiramente ao povo a indispensável aptidão, intelectual e moral, para encargos cívicos mais complexos”. E, alvejando os que defendiam a descentralização por ser a melhor escola de pedagogia cívica e de *self-government*, concluía-se: “o velho conceito de que a liberdade é a escola de si mesma não é tão absoluto como parece. Foi realmente infeliz a experiência que se fez, exaltando a administração à categoria de uma administração civil”<sup>55</sup>.

A esta luz, não surpreende que os sectores mais centralistas almejassem recircunscrever a Paróquia à gestão de negócios eclesiásticos. E as suas

---

<sup>54</sup> Marcelo Caetano, *Estudos de história da administração pública portuguesa*, org. e pref. de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 387.

<sup>55</sup> José Dias Ferreira, “relatório do decreto de 6 de Agosto de 1892”, *Anuario da Direcção Geral da Administração Política e Civil*, V ano, 1893, pp. 7-11.

Juntas só não foram extintas, porque se reconheceu que elas correspondiam a uma necessidade pública e estavam profundamente radicadas “nos costumes do país”. De qualquer modo, impunha-se retirar-lhes competências e voltar a conferir ao pároco direitos antigos, em particular o estatuto de vogal nato daquele órgão. Foi o que fez o Código de 1886, ao restituir aos clérigos de ordens sacras a elegibilidade para as Juntas (art.º 7 § 1, n.º 13º), e ao garantir a continuidade do seu poder de deliberar, com aquele órgão, sobre assuntos relativos aos interesses eclesiásticos da Paróquia e à administração da fábrica, quando aquela fosse fabriqueira. As leis administrativas seguintes (Código de 1896) não alterarão estas capacidades.

A luta pela secularização e laicização da sociedade portuguesa acentuou-se nos finais de Oitocentos e nos inícios do século XX, movimento que virá a culminar na Lei de Separação das Igrejas e do Estado, decretada em 20 de Abril de 1911. Esta medida repercutiu-se, fortemente, no estatuto da Paróquia. É certo que o Código de 1900 (Luciano de Castro) já tinha procurado ultrapassar a mescla existente entre o civil e o eclesiástico, através da institucionalização de um “Conselho” administrativo da fábrica da igreja, presidido pelo pároco, mas em que se incluía uma representação da Junta. Contudo, a cesura completa entre Paróquia eclesiástica e Freguesia civil só ocorreu com a legislação republicana.

Em função, tanto do Decreto que, em Outubro de 1910, pôs em vigor o Código Administrativo de 1878, como da Lei de Separação e, sobretudo, da Lei n.º 621 de 23 de Junho de 1916, a *República consagrou a designação de Freguesia*, para a distinguir da Paróquia e para referenciar a divisão político-administrativa, voltando a considerá-la uma autarquia. Bem vistas as coisas, foi só então que aquele termo se oficializou, pois, anteriormente, era comum recorrer-se à expressão, já usada em 1867, “Paróquia civil”. E que o assunto não era somenos – pelo menos para alguns –, prova-o este dito de Ladislau Piçarra no Senado da República, em 1914: quanto ao termo “Paróquia”, lastimava que, em português, não houvesse um equivalente, “que não implicasse a ideia eclesiástica. Eu lembrei a ideia Freguesia, mas ... que não podia ser, pois tratava-se de uma palavra que nem adjectivo tem, visto que não se há-de dizer ‘Junta Freguesia’. A palavra Comuna é galicismo. À falta doutro termo, também me conformo com esse termo

‘Paróquia’”<sup>56</sup>. Outras alterações atestam a importância que era dada ao nome de algumas Freguesias, preocupação ligada ao problema religioso e inserida, por conseguinte, no movimento geral de modificações toponímicas decretadas pelos republicanos. No caso em pareço – exemplificado, somente, para Lisboa –, não deixa de ser sintomático que, para efeitos civis, as novas autoridades tenham passado a designar: a Paróquia do *Coração de Jesus*, por *Camões* (24 de Agosto de 1912); a de *S. Pedro de Alcântara* por *Alcântara* (na mesma data); a de *S. Pedro* por *Marquês de Pombal* (7 de Junho de 1913); a de *Santa Justa e Santa Rufina I* por *Restauradores* (18 de Outubro de 1913). Como se vê, é explícita a intenção de se substituir a evocação dos oragos tradicionais pelos novos oragos civis, muitos deles já consagrados como heróis cívicos pelo republicanismo desde a fase de propagação.

Todavia, outras opções não deixam de indiciar a mesma finalidade descatolicizadora, mesmo quando as escolhas foram de índole topográfica. De facto, foi essa a lógica que conduziu a que, civilmente, a Freguesia de *Santa Cruz do Castelo* passasse a ser *Castelo* (16 de Março de 1915), a de *São Jorge de Arroios* somente *Arroios* (8 de Junho de 1916), a de *S. Vicente de Fora* mudasse para *Escolas Gerais* (15 de Julho de 1916) e *Santa Engrácia* para *Monte Pedral* (1 de Maio de 1913). Ainda para efeitos civis, o nome da Paróquia de *Santos Reis Magos do Campo Grande* ficou reduzido a *Campo Grande*<sup>57</sup>.

Aliás, o que ocorreu com esta última solução mostra que nem sempre as autoridades superiores foram tão longe como pretendiam alguns republicanos mais radicais. Com efeito, sabe-se que as autoridades locais chegaram a alvitrar que *Santa Engrácia* se chamasse *Latino Coelho*, em homenagem a um dos principais vultos da primeira fase da propaganda republicana. Contudo, ou porque ele não possuía o estatuto de “grande homem” compará-

<sup>56</sup> *Diário do Senado da República*, n.º 54, 12 de Março de 1914, p. 11.

<sup>57</sup> Devemos estas informações à Mestra Rita Garnel, a quem muito reconhecidamente agradecemos. Cf., também, Augusto Vieira da Silva, *As Freguesias de Lisboa*, Lisboa, Publicações da Câmara Municipal de Lisboa, 1943, pp. 26-27.

vel ao de Camões, Marquês de Pombal, ou ao dos heróis da Restauração (recorde-se que a República havia decretado o *1.º de Dezembro* feriado nacional), ou devido ao bom senso dos dirigentes camarários da época, a ideia não vingou. A Câmara de Lisboa, na opinião de um senador, conhecedora do assunto da história local e dos nomes antigos da topografia daquela parte da cidade, propôs, em vez do nome de Latino Coelho, que aquela zona se chamasse *Freguesia de Monte Pedralva*, porque era “o nome primitivo do local onde teve assento a igreja paroquial e o aglomerado de habitações que se formou em redor dela”<sup>58</sup>.

Regressando ao conteúdo da legislação de 1916, por ela, os párocos e demais ministros de qualquer região foram considerados inelegíveis para membros ou vogais das Juntas da Paróquia. No entanto – e pela primeira vez –, foram proibidos de fazer parte da direcção, administração ou gerência de corporações encarregadas do culto (Lei de Separação, art. 26º), atributo que passou para as mãos de associações culturais laicas. E, logicamente, também ficaram interditos de participar nas deliberações da Junta e de assistir às suas reuniões.

Recorde-se que a Lei de Separação entregava importantes tarefas fabri-queiras às Juntas de Paróquia, em particular a guarda dos objectos e edificios mobiliários excedentes à necessidade do culto, os pareceres sobre questões de contencioso entre os párocos e os fiéis em matéria cultural, o controlo administrativo dos bens e valores eclesiásticos que foram nacionalizados, e o funcionamento das corporações encarregadas do culto (as chamadas “cultuais”). E o art. 23º daquela Lei obrigava estas últimas a apresentarem, às autoridades administrativas competentes, o inventário anual de todos os seus bens e valores, assim como a remeterem às Juntas de Paróquia e ao Ministério da Justiça, directamente, cópias exactas dos orçamentos, inventários, contas de receita e despesa de cada ano (comparadas com as dos três anos anteriores), os seus estatutos e outros documentos fundamentais relativos à sua organização e funcionamento. Em tempo útil, as Juntas de Paróquia teriam de mandar para o respectivo Governo Civil as observações que achas-

---

<sup>58</sup> In *Diário do Senado da República*, n.º 61, 24 de Março de 1914, p. 14.

sem por bem fazer sobre os documentos mencionados e de mandar cópias ao Ministério da Justiça.

As Juntas podiam ainda vir a ser proprietárias de bens e valores para fins cultuais, doados entre vivos ou por testamento, ampliando-os, desde que não fossem reclamados pelo legítimo sucessor ou interessado dentro de um ano, devendo aplicá-los, porém, a fins de assistência e de beneficência.

Os objectos e edificios, anteriormente ligados ao culto e agora destinados a outras funções, ficaram à guarda e conservação das Juntas de Paróquia, devendo as despesas ser custeadas pelas cultuais, ou, na sua ausência, pelo Ministério com o pelouro dos assuntos eclesiásticos.

A nomeação e a exoneração dos chamados servos da igreja, que passaram a denominar-se “guardas das igrejas públicas”, eram da competência das Juntas de Paróquia que tivessem a seu cargo a respectiva guarda e conservação.

Quando as corporações ou as entidades ligadas ao culto infringissem a Lei, seriam declaradas extintas, confiando-se à Junta de Paróquia o encargo de superintender nos bens e valores destinados ao exercício do culto, enquanto não existisse uma entidade que, legalmente, pudesse utilizá-los e administrá-los (art. 39º).

A um outro nível, as autoridades administrativas – particularmente o Administrador do Concelho e, por delegação, o Regedor – exerciam, ainda, acção fiscalizadora sobre as incidências do culto no espaço público. Assim, questões como o horário de missas, o toque de sino, as cerimónias e manifestações exteriores, a exibição de ornamentos sacerdotais e insígnias religiosas nos cerimoniais fúnebres, a oposição de sinais ou emblemas religiosos nos monumentos públicos, nas fachadas dos edificios particulares ou em qualquer outro lugar – à excepção dos edificios habitualmente destinados ao culto de qualquer religião e dos monumentos funerários ou sepulturas dentro dos cemitérios –, eram de sua competência (art. 55º a 61º). E, escudadas no art. 57º, elas podiam, igualmente, opinar acerca das “cerimónias, procissões e outras manifestações [que] não poderão permitir-se senão onde e enquanto constituem um costume inveterado dos cidadãos da respectiva circunscrição”. Mais concretamente, a informação que o Regedor tinha de fazer à autoridade superior seguia este modelo (versão afirmativa): “Usando da faculdade que a lei me confere e por me ter sido pedido, concedo licença

para que hoje (ou outro qualquer dia que será designado) pelas *tantas* horas, a procissão de..., acto do culto católico inveterado da generalidade dos cidadãos domiciliados na paróquia, percorra as ruas desta localidade mencionada no itinerário que me foi apresentado e por cópia fica em meu poder, concedo esta licença por me parecer que este acto não provocará alteração da ordem pública”<sup>59</sup>.

A “República Nova”, isto é, Sidónio Pais, introduziu algumas alterações à Lei de Separação, mormente ao seu art. 26º. Com efeito, pelo Decreto 3856 de 22 de Fevereiro de 1918, os fiéis de qualquer confissão religiosa, residentes na área de cada Freguesia, podiam agrupar-se, livremente, para formarem a corporação que deveria administrar e sustentar o respectivo culto, e dela fariam parte os ministros da religião, desde que fossem portugueses e não estivessem privados de direitos civis e políticos. A essa corporação também voltou a ser reconhecida capacidade jurídica para adquirir bens unicamente destinados ao culto, desde que a lista dos seus associados, os seus estatutos, e a identificação dos seus dirigentes fossem comunicados à autoridade administrativa<sup>60</sup>.

A Ditadura Militar alterou esta disposição (Decreto n.º 11887 de 6 de Julho de 1926). E se as corporações encarregadas do culto continuaram a ter personalidade jurídica, a sua criação – na linha da orientação francesa após 1924 – passou para as mãos do bispo diocesano e a sua direcção para as do pároco. Elas podiam, ainda, adquirir bens, dispôr deles e administrá-los, desde que para fins culturais. Todavia, as propriedades da igreja que haviam sido arrolados, ou os seus corpos intermédios, mantinham-se como antes: o Governo somente entregava, “em uso e administração, os bens

---

<sup>59</sup> In J. Garcia de Lima, *Manual das Juntas de Paróquia Civil*, 2.ª ed., Lisboa, Edição da Biblioteca d'Educação Nacional, [1915], p. 97. Sobre alguns incidentes provocados pela acção dos Administradores de Concelho, Regedores e Cabos de Polícia, aquando aplicação de Lei de Separação junto das populações, leia-se Maria Lúcia de Brito Moura, *A Guerra religiosa na Primeira República*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004, pp. 46, 48, 53, 56-60, 82, 101-104, 110, 192, 235, 241, 289, 292-294, 310, 338, 342, 347, 350-355, 421, 425-426, 469-470, 491.

<sup>60</sup> Cf. Sebastião Pires Ferreira, *ob. cit.*, p. 126.

destinados a fins cultuais e ainda não aplicados a serviços de utilidade pública<sup>61</sup>.

Como é lógico, o novo ordenamento político-administrativo (1936-1940) do Estado Novo, assim como a assinatura de uma nova Concordata entre o Estado português e o Vaticano (1940), apostada em superar o contencioso herdado do liberalismo e, sobretudo, da República, aprofundou ainda mais esta tendência.

Relembre-se que o novo regime somente considerará como magistrados administrativos o Presidente da Câmara e o Governador Civil. A Freguesia passou a ser defendida como o “elemento orgânico do Município”, um agregado de famílias que, dentro do território municipal, desenvolve uma acção social comum por intermédio de órgãos próprios (Código de 1940, art. 196º). E, em função dos princípios ideológicos do regime – Deus, Pátria e Família –, os seus órgãos eram as Juntas e as Famílias, representadas pelos respectivos Chefes. Estes tinham mesmo uma interferência directa na administração paroquial, não só porque elegiam os vogais das Juntas, como fiscalizavam as suas deliberações em assembleias paroquiais, ou por meio de *referendum*, ou, nas maiores cidades, através de um Conselho Paroquial. No entanto, a experiência não terá dado bons resultados, e a versão reformada do Código (1940) reduziu aquela intervenção à eleição das Juntas. A função fiscalizadora e correctiva dos órgãos representativos das famílias foi dada aos presidentes das Câmaras e, em Lisboa e Porto, aos Governadores Cívicos.

A Concordata, se, quanto aos bens eclesiásticos da Paróquia, manteve o essencial da legislação de 1926, por força do seu art. 3.º, bem como do art. 450º do Código Administrativo, também deu aos bispos diocesanos o poder de participarem aos Governadores Cívicos respectivos que, em cada paróquia, passou a haver, entre outras possíveis, duas pessoas morais necessárias e obrigatórias – a saber: a Fábrica da Igreja Paroquial e o Benefício Paroquial –, que ficaram a gozar, por força dessa participação, de personalidade jurídica no foro civil<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> In *idem*, *ibidem*.

<sup>62</sup> Cf. *idem*, *ibidem*.

De qualquer modo, e apesar da recatolicização encetada após 1926, continuaram demarcadas as esferas da Freguesia e as da Paróquia. Em matéria eclesiástica, as únicas funções específicas que estavam consignadas à Junta de Freguesia diziam respeito ao facto de, naquelas em que não houvesse corporação encarregada do culto, ainda lhe pertencer a administração e conservação dos templos e do seu recheio<sup>63</sup>. Além do mais, a nova Concordata voltou a reconhecer valor de registo civil aos registos paroquiais de nascimento, casamento e morte.

Com a democratização ocorrida após 1974, não se alterou – à excepção da matéria ligada ao divórcio – o essencial da Concordata, mas a Freguesia readquiriu antigos privilégios autárquicos e recebeu uma legitimação adequada à vigência do princípio da soberania popular e do sufrágio directo e universal. Prova, afinal, de que esta instância manteve a sua importância estrutural na afirmação de um poder que, apesar de uma maior descentralização, não porá em causa a tradição centralista herdada do século anterior.

### **O redimensionamento das Paróquias**

Herança da divisão eclesiástica do território – que foi prolongada e reformada de acordo com as exigências da construção e consolidação de uma nova ordem política –, a Paróquia, na sua componente civil, recebeu, no século XIX, fundamentações teóricas idênticas às aplicadas à justificação do poder concelhio e do poder distrital. E, como se sabe, de entre os vários argumentos invocados, a necessidade de se racionalizar melhor a divisão político-administrativa foi arma de arremesso lançada não só contra a existência de inúmeros Concelhos e Paróquias, mas também contra as teses descentralistas mais radicais, com o fito de se pôr freio aos excessos autonomistas, em nome da falta do pessoal qualificado e de meios para uma governação eficaz. De facto, quando os liberais tomaram definitivamente o poder,

---

<sup>63</sup> Cf. Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, Coimbra, 2ª ed., Coimbra Editora, 1947, pp. 207-208.

as Paróquias teriam uma dimensão muito desigual e nem sempre contígua: no Continente, 38% contavam com menos de 100 fogos, isto é, cerca de 390 habitantes (valor encontrado a partir do índice 3,9 habitantes por fogos); 32% tinham 100 a 200 fogos; só 28,5% possuíam mais de 780 hab., para uma média continental de 741 habitantes por Freguesia. Mas 70% do total situava-se abaixo deste valor médio<sup>64</sup>.

Perante este quadro, uma pergunta se impõe: terá ele sofrido a redução drástica que o Decreto de 6 de Novembro de 1836, que precedeu o Código de 31 de Dezembro desse ano, impôs aos Concelhos, ao suprimir 466 dos 817 então existentes? Devido, talvez, à sua menor importância, assim como ao peso do factor religioso na demarcação das suas fronteiras e identidades (estas últimas estavam, muitas vezes, simbolicamente polarizadas à volta da protecção de um orago), a sua redução foi mais lenta do que a dos Municípios, embora não tenha deixado de ser, aqui e ali conflituosa, como ocorreu nos finais de 1867, quando se pretendeu acelerá-la, fazendo diminuir o número de Freguesias a um terço das então existentes.

Atente-se ao seu curso quantitativo: em 1836, eram 4050 (no Continente); depois (e em conjunto com as Ilhas), a evolução foi a seguinte: 3931 em 1840-1846, 3917 (1898), 3933 (1936), 3853 (1953), 4029 (1974), 4050 (1980), 4220 (1992). Como facilmente se verifica – e ao contrário do que aconteceu, em 1836, em relação aos Concelhos –, neste processo, não existiu um momento radical de ruptura, mas, tão-só, uma lenta tendência decrescente (curiosamente invertida nas últimas décadas do século XX). Não obstante tudo isto, a maior queda (relativa) também se deu entre 1836 e 1840-1846, isto é, no momento inaugural da nova ordem político-administrativa. Segundo a síntese feita por José António Santos – que estamos a seguir –, ao longo do século XIX, assistiu-se, no Continente, a uma diminuição da ordem dos 7,7%. Todavia, em consequência dos movimentos migratórios (internos e externos) e da desigual distribuição demográfica, este movimento sofreu ritmos desiguais: dos 17 Distritos então existentes, as Freguesias aumentaram nos de Viseu, Aveiro, Santarém e Faro, mas decresceram

---

<sup>64</sup> Estes dados foram extraídos de José António Santos, *ob. cit.*, p. 56.

nos restantes, principalmente nos de Bragança (33,4%), Guarda (19,6%), Portalegre (20,7%) e Beja (13,1%), isto é, em áreas do interior, demograficamente pouco densas<sup>65</sup>.

De qualquer modo, o seu número continuou a ser significativo, situação que inquietava os reformadores mais centralistas, para quem o funcionamento da cadeia de comando e a sustentabilidade financeira das circunscrições estariam melhor garantidos se estas fossem mais extensas e, portanto, englobassem mais população. Com esse objectivo, o Parlamento deu várias vezes autorização legislativa (1840, 1859) para se proceder à suspensão, ou à união, de várias Paróquias (para efeitos civis, judiciários e eclesiásticos); e, em 1859, foi pedido aos Distritos propostas de reordenamento do seu território, trabalhos que devem ter estado “na base das reformas administrativas delineadas em 1862 e 1867”<sup>66</sup>.

Fixemo-nos nesta última, um bom exemplo, tanto de uma tentativa para se acelerar a racionalização da ordem político-administrativa, como das reacções populares que essa atitude podia desencadear nas populações. E se, comumente, as revoltas de 1867-1868 aparecem associadas ao descontentamento provocado pela diminuição dos Concelhos, que o novo Código igualmente propunha (caso tivesse durado a sua vigência, 104 Concelhos seriam extintos)<sup>67</sup>, tem-se esquecido que esta onda contestatária também promanou das Freguesias.

O poder central, no seu propósito de aligeirar a administração local e de minorar os custos, invocava necessidades de modernização, que este diagnóstico, feito por José Luciano de Castro, bem expressa: a opinião pública estaria a solicitar, “em nome da escassez de recursos do tesouro, do aumento das vias de comunicação, das conveniências do ensino e do esplendor e decoro do episcopado”<sup>68</sup>, a redução do número de Paróquias. De facto, no final da década de 1860, existiam 3972 Freguesias (Continente e Ilhas), mas quase metade não chegava a ter 200 fogos (isto é, 800 habitantes),

<sup>65</sup> *Idem, ibidem*, p. 57.

<sup>66</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>67</sup> Cf. Joaquim Tomás Lobo D'Ávila, *ob. cit.*, p. 106.

<sup>68</sup> In José António Santos, *ob. cit.*, p. 41.

cerca de 75 não atingia os 100, e 135 tinham menos de 50<sup>69</sup>. Procurando ultrapassar esta fragmentação e exiguidade, o Código de 1867 (publicado por Mártens Ferrão) criava as Paróquias Cívicas e impunha uniões e fusões, de modo a que cada circunscrição tivesse um mínimo de 500 a 100 fogos. Mas, segundo Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, a ideia terá sido “mal acolhida no Parlamento e no País, e depois de triunfar, pelo esforço das maiorias ministeriais, quando veio à prática”, foi uma das causas que mais concorreu “para que esta reforma não fosse abraçada pelos povos e caísse diante das resistências que se alevantaram contra ela”<sup>70</sup>. Em termos concretos, a sua implantação faria com que as 3807 Freguesias existentes no Continente descessem para 1026. O Código (em vigor por Lei de 20 de Junho de 1867) foi suspenso seis meses depois (Decreto de 14 de Janeiro de 1868), em consequência dos protestos que, em conjunto com outros motivos (políticos, tributários), vieram a desaguar na revolta conhecida por *Janeirinha*.

Pode mesmo dizer-se que este acontecimento entrou na memória política como um trauma, sendo o seu espectro amiúde evocado, quer para bloquear pretensões reformistas no campo político-administrativo, quer para justificar adiamentos de promessas lançadas em períodos de oposição. De facto, ainda em 1940, um defensor do cariz natural-histórico das circunscrições alertava para o facto de estas não tolerarem “alterações bruscas das mãos do homem, por mais hábeis e até justificados pretextos”, lembrando que, precisamente por isso, o Código de 1867, “mal passados seis meses após a sua promulgação, teve de ser suspensa por imposição da célebre revolta da *Janeirinha* de 1868”<sup>71</sup>.

### As Juntas de Paróquia

Foi no decorrer de todas estas polémicas e transformações que as Paróquias ou Freguesias, a par das tarefas eclesiásticas, se afirmaram dentro da

<sup>69</sup> Cf. Joaquim Tomás Lobo D'Ávila, *ob. cit.*, p. 105.

<sup>70</sup> *Idem, ibidem*, p.106.

<sup>71</sup> Joaquim Lino Neto, *A Reforma administrativa de 1936*, Lisboa, Livraria Portuguesa, 1940, pp.29-30.

nova “máquina” político-administrativa. Nesta vertente, oscilaram entre o estatuto de mera circunscrição (o que foi mais frequente) e o de autarquia. Ora, esse processo, para além de ter decorrido sob o império dos institutos de tutela e de delegação, teve nas Juntas de Paróquia (ou de Freguesia) o seu órgão por excelência e no Regedor a sua autoridade máxima, porque representante dos poderes superiores.

Assim sendo, atente-se na génese, consolidação e funções da Junta. Sabe-se que o início da sua institucionalização data de 1830 (Decreto n.º 25 de 26 de Novembro), quando foi definido como um órgão eleito pelos moradores e composto por três membros, nas Freguesias que tivessem 600 ou mais fogos. O Governo escolhia um dos eleitos para presidir à corporação, a quem cabia, igualmente, as funções de Regedor. O Decreto de 19 de Fevereiro de 1831 ainda aumentou as atribuições das Juntas. Porém, no ano seguinte (Decreto de 16 de Maio, art. 29º), extinguiu-as, considerando-as “incapazes de desempenharem as funções que lhe foram confiadas”. Só reaparecerão, como atrás se assinalou, em 1835 (Leis de 25 de Abril e 5 de Maio), conjuntura em que passaram a ter capacidades menos extensas, pertencendo as funções executivas ao Comissário de Paróquia, entidade que legislação posterior extinguirá.

O Código Administrativo de 1836, na linha do consignado no Decreto n.º 25, de 1830, “considerou-as corpos administrativos”, constituídos por um número de vogais correlativos à densidade populacional da Freguesia: 3, até 200 fogos; 5, nas de 200 a 600 hab., e 7, nas de 800 para cima. Cada vogal tinha um substituto, e o presidente da Junta era eleito por todos os vogais, efectivos e suplentes.

Este sistema não chegou a durar quatro anos. A reorganização administrativa, encetada pela Lei de 28 de Outubro de 1840, entre outras decisões, retirou-lhe o estatuto de organização administrativa e confinou as suas atribuições à administração das coisas pertencentes à fábrica da igreja e à prática de actos de beneficência. Quanto à composição dos seus vogais, estes passaram a ser 3, nas Freguesias que não ultrapassassem os 500 fogos, e 5, nas de superior população, sendo o pároco, como se viu, seu presidente e membro nato. E todas estas restrições foram integradas no Código Administrativo de 1842.

A Lei de 26 de Junho de 1867 criou um Conselho Paroquial, de 5 membros, eleitos de dois em dois anos, nas Paróquias Civis (termo que, então, começou a ser utilizado) de 1000 fogos nas cidades e vilas, e de 500, nas povoações rurais. Aquele Conselho fazia parte da organização administrativa e era presidido pelo Administrador de Paróquia, escolhido pelo Governo de entre os seus membros.

Esta lei provocou fortes protestos, sendo imediatamente revogada (Decreto de 14 de Janeiro de 1868, confirmado por Lei de 29 de Maio do mesmo ano). Em 21 de Julho de 1870, foi aprovado, em ditadura, um novo Código, no qual as Juntas de Paróquia surgiam como parte dos corpos administrativos, sendo compostas por 5 vogais e por um igual número de substitutos, eleitos de três em três anos; eram presididas pelo vogal escolhido pelas mesmas corporações, com exclusão dos clérigos. Este Código foi revogado em 27 de Dezembro de 1870, tendo apenas ficado a valer os preceitos respeitantes a empréstimos municipais e distritais.

No entanto, tudo o que ele previa para as Juntas de Paróquia virá a ser integrado no Código de 1878 – que a República recolocará em vigor –, com as modificações seguintes: a eleição de vogais passou a realizar-se de quatro em quatro anos, havendo renovação de metade, escolhida à sorte, de dois em dois anos; o padre votava e deliberava em todos os assuntos eclesiásticos da Paróquia e em todos os relativos à administração da fábrica quando a Junta fosse fabriqueira.

A República extinguiu, porém, as funções neste último terreno. Com a laicização, as Juntas de Paróquia foram libertas da sustentação do culto e dos ministros da religião, ficando a seu cargo as demais atribuições anteriormente consignadas e as referentes à beneficência e ao progresso material e moral das populações<sup>72</sup>.

Não obstante as alterações que sofreu, pode dizer-se que a Junta de Paróquia foi uma estrutura nuclear do sistema e fonte de formação da opinião pública e da vontade política que aquele, para se legitimar, exigia. Daí, o seu permanente cariz electivo, por mais limitado que fosse o corpo eleitoral,

---

<sup>72</sup> Cf. J. Garcia de Lima, *ob. cit.*, pp.8-10.

nomeadamente nos períodos em que vigorou o sufrágio censitário, ou por mais condicionada e coagida que fosse a manifestação da vontade livre dos cidadãos. Mas quais terão sido os seus poderes político-administrativos efectivos?

Em primeiro lugar, recorde-se que a lei fundadora (26 de Novembro de 1830) ditava a extinção dos Juizes de Vintena e passava as suas competências para as Juntas e para os Regedores. Ora, se este foi o ponto de partida, a síntese do que posteriormente foi codificado permite destacar as seguintes competências próprias das Juntas: inventariação e administração de bens e rendimentos (previstos em todos os Códigos Administrativos); inventariação e administração dos bens e rendimentos da fábrica da igreja (leis de 1835, e Códigos de 1836, 1842, 1867, 1878, 1886, 1896); a conservação das igrejas (constante em todos os Códigos); requerer ou fazer posturas (1835, 1836, 1842, 1878, 1896, 1900); recenseamento eleitoral (1835, 1836) e de indigentes (1835, 1836, 1842, 1867, 1878, 1886, 1896); amparo de expostos (1835, 1836, 1842, 1867, 1878, 1896); repressão da mendicidade (1835, 1836, 1842, 1878); custeio das despesas de culto (1835, 1836, 1842, 1878, 1886, 1896); recenseamento dos moradores (1836); lançamento de obras de interesse público (1842, 1867, 1878, 1886, 1900); estabelecimentos de beneficência (todos os Códigos); ensino primário (1867, 1886, 1896, 1900); caminhos vicinais (1835, 1836, 1878, 1886, 1896, 1900); criação e gestão de cemitérios (1835, 1836, 1867, 1878, 1886, 1896, 1900).

Para fazer face a estas despesas, as suas receitas provinham, principalmente, dos bens e direitos da fábrica da igreja (até à laicização decretada pela I República), da venda de terrenos em cemitérios, de esmolas, oblações e donativos, de multas, derramas e fintas sobre os moradores, de empréstimos, de rendimentos ou de alienação de bens próprios, ou do rendimento de baldios e outros bens comuns (todos os Códigos previam este último direito), de juros de fundos públicos, do registo civil (previsto em 1867), de adicionais a impostos, de taxas sobre uso de bens (a partir do Código de 1886), de subsídios concedidos superiormente, de tarifas<sup>73</sup>, etc.

---

<sup>73</sup> Neste resumo, seguimos o quadro apresentado por José António Santos, *ob. cit.*, pp. 52-53.

A gestão das Juntas era frequentemente deficitária, facto imediatamente aproveitado pelos que defendiam um sistema administrativo mais centralizado, conforme se pode verificar através das justificações que foram dadas para se convencer a opinião pública acerca da necessidade de mudar de rumo. Foi assim em 1842, em 1892, e em 1896. Mais especificamente, os poderes autárquicos – incluindo as Freguesias – foram acusados de rivalizar com o poder central no excesso de despesas, nos abusos de crédito, e em toda a espécie de imprevidência governativa.

### Os Regedores e os Cabos de Polícia

A consolidação do novo Estado – que, regra geral, teve o Governador Civil no cume, o Administrador do Concelho no meio e, na base, o Regedor e os seus Cabos de Polícia – almejava implantar, no terreno, a omnipresença da soberania sobre o território e, principalmente, sobre a população. O que, em face da fraqueza da burocratização e da especialização requeridas para o seu exercício, obrigou as autoridades locais a desempenharem estritas funções *policiais*, miscegenando-as com as de índole mais administrativa.

Dir-se-ia que se tentava encontrar uma nova alternativa para a governação civil da Paróquia, durante séculos entregue a *juizes vintaneiros*, a *quadrilheiros*, *jurados* e *eleitos*, mas que, agora, teria de ser inserida num sistema que, apesar de dar continuidade à tutela municipal, introduzia novas divisões administrativas e uma legitimação de cariz representativo.

Como se sublinhou, o Decreto n.º 25 de 26 de Novembro de 1830, promulgado ainda nos Açores, determinou a extinção dos Juizes de Vintena e passou as suas competências para as Juntas de Paróquia. A criação deste órgão impunha-se por “ser necessário para o bom funcionamento e polícia dos povos que haja em todas as Paróquias alguma autoridade local” e “uma Junta nomeada pelos vizinhos encarregada de promover e administrar todos os negócios que fossem de interesse puramente local”. Nas eleições dos membros e secretário da Junta de Paróquia, participariam “todos os chefes de família e cabeças de fogo”.

O Regedor (art. 15º) seria o Presidente da Junta, e competia-lhe: dirigir os seus trabalhos; conhecer todas as causas cíveis intentadas contra algum

morador da Paróquia, cujo valor não excedesse os 1200 réis; conhecer o dano causado por pessoa ou por gados pertencentes a pessoas moradoras na Paróquia, em searas, vinhas, hortas, pomares, pastagens ou arvoredos situados nos limites da Paróquia; fazer ou mandar fazer auto de todas as transgressões das Posturas das Câmaras; manter a ordem pública na Paróquia; fazer ou mandar fazer autos de quaisquer crimes; prender as pessoas culpadas no caso de flagrante delito e remetê-las ao Juiz de Fora ou do Crime; vigiar os movimentos de ladrões e salteadores residentes na Paróquia; prender ou mandar prender quaisquer desertores achados no distrito da Paróquia; fazer prender quaisquer pessoas contra as quais fosse apresentado mandato assinado pela autoridade competente; fazer recolher as crianças abandonadas ou expostas nos limites da Paróquia e mandá-las conduzir para a Roda dos Enjeitados do Concelho; vigiar as estalagens, tabernas e mais casas públicas, e fazer que nelas se guardassem os regulamentos de Polícia e as Posturas Municipais; cuidar da conservação da saúde pública; satisfazer a todas as requisições ou incumbências de que fosse encarregado pela autoridade superior do Concelho<sup>74</sup>. Com as devidas mediações, pode afirmar-se que ele – coadjuvado pelos Cabos de Polícia (instituídos em 1810) – teria tarefas que integravam, conquanto num contexto mais alargado –, as que secularmente couberam ao *quadrilheiro*, isto é, ao “oficial inferior de justiça nomeados pela Câmara para servir 3 anos. Dá juramento, vigia o seu bairro, anda de ronda com os da sua quadrilha, prende os incursos, nas posturas, acode às brigas, vigia sobre os vadios” (*Ord.*, L.º 1, Tit. LXXIII).

O Decreto n.º 23 de 6 de Maio de 1832, promulgado por Mouzinho da Silveira, seguiu uma orientação mais centralista: extinguiu as Juntas de Paróquia e os Regedores, passando o Provedor a ser o depositário único e exclusivo da autoridade administrativa. No entanto, as Juntas de Paróquia foram restabelecidas pela Carta de Lei de 25 de Abril, de 1835, que dividiu o país em Distritos, Concelhos e Freguesias. Cada uma destas seria administrada por um Comissário de Paróquia, escolhido pelo Administrador do

---

<sup>74</sup> Maria José Moutinho Santos, “Bonfim – Século XIX. A regedoria na segurança urbana”, *Cadernos Bonfim. I Para uma monografia da freguesia do Bonfim*, Porto, Freguesia do Bonfim, 2001, pp. 10-11.

Concelho a partir da lista feita na eleição directa da Junta, mas em urna separada. O Comissário gozava do estatuto de magistrado (Tit. II, Cap. V), pelo que podia requisitar directamente a Guarda Nacional, a tropa de linha, ou qualquer outra força pública necessária ao exercício das suas funções e à execução das leis, assim como à segurança e manutenção da ordem pública. Como assinala Maria José Moutinho Santos, estas competências serão alargadas pelo Decreto de 6 de Julho de 1836, que regulava a boa execução do Decreto de 18 de Julho de 1835, e que considerava aquela autoridade oficial da Polícia Correccional (art. 25º), mantendo-a como magistrado administrativo. Em suma: os Comissários de Paróquia iriam receber as funções dos extintos Comissários e Cabos de Polícia (criados em 1810). No entanto, o Código Administrativo de Passos Manuel (31 de Dezembro de 1836) acabou com os Comissários de Paróquia, tendo reaparecido o lugar de Regedor. E se este perdeu as atribuições de oficial da Polícia Correccional, manteve, contudo, o estatuto de magistrado administrativo<sup>75</sup>.

Enquanto as Juntas de Paróquia se consolidarão como o órgão electivo e deliberativo por excelência da mais pequena circunscrição administrativa, o Regedor será quem melhor concretizará a presença (delegada e tutelada) do poder central dentro da Freguesia, assim como as funções policiais mais regionalizadas. Fosse nomeado pelo Administrador do Concelho, ou, como nos casos de Lisboa e Porto, pelos Governadores Civis, ele simbolizará e encarnará a autoridade estatal. De acordo com o Decreto n.º 25 de 26 de Novembro de 1830 (arts. 14º e 15º), o Governo nomeava-o de entre os eleitos da Junta, cabendo-lhe a presidência desta corporação e a direcção dos seus trabalhos. Com a publicação do Código de Passos Manuel (1836), deixou de fazer parte daquele órgão, mas as suas atribuições foram reforçadas: pertencia-lhe, para além das suas capacidades específicas, a preparação dos negócios mais importantes daquele corpo, assim como a execução das suas mais valiosas deliberações (art. 97º §§ 1º, 4º e 12º, e art. 158º).

Os Regedores – que, a partir de 1842, deixaram de ser electivos (sinal do reforço do centralismo) e de interferir, directamente, na administração

<sup>75</sup> Cf. *Idem, ibidem*, pp. 11-12.

da Junta – recuperaram esse poder e voltaram a ser eleitos, sob a denominação de Administradores de Paróquia, em virtude dos arts. 45.º e 46.º da Lei de 26 de Junho de 1867. Contudo, pelo igualmente fugaz Código de 1870, eles readquiriram o estatuto de “empregados” da confiança do Governo, por ele nomeados, assistindo, com voto consultivo, a todas as deliberações legais das Juntas de Paróquia, disposições que transitaram para os Códigos posteriores (1878, 1886, 1895, 1896, 1900). Em síntese: segundo a regra geral, eles eram escolhidos entre os indivíduos que soubessem ler, escrever e contar, e nomeados por Alvará do Governador Civil, sobre proposta anual do Administrador do Concelho, requisito que se manterá na I República e no Estado Novo. E, nestes dois regimes, os Regedores continuarão a ter capacidade para nomear, como seus coadjuvantes, Cabos de Polícia.

De facto, a República não alterou muito esta realidade, seguindo o previsto no Código de 1878 (art. 221º e Lei n.º 88 de 1913). Por outro lado, o Regedor viu-se acrescido de poderes para actuar, auxiliando as autoridades administrativas e o Governo – em particular o Ministério da Justiça –, em muitas das questões ligadas à concretização da neutralidade religiosa do Estado consignada na Lei de Separação.

Com o Estado Novo, no plano formal, ele deixou de ser um magistrado, mas foram-lhe delegadas competências adequadas a uma política que irá modelar as circunscrições administrativas de acordo com a nova estrutura do Estado uno, indivisível, corporativo e autoritário. E esta era compatível com o facto de o Regedor continuar a ser considerado o “representante da autoridade municipal, directamente dependente do presidente da Câmara”, que o nomeava, à excepção de Lisboa e Porto, onde essa competência, como era de tradição oitocentista, cabia ao Governador Civil. Podia, ainda, colocar Cabos de Ordens à frente de cada secção em que as Freguesias se dividissem.

Era o magistrado do Concelho quem o demitia, e era perante este que ele prestava juramento, cuja forma sofreu algumas modificações – como aconteceu com os demais cargos – entre a Monarquia Constitucional e o Estado Novo. Assim, se, no primeiro período, se jurava fidelidade ao Rei e obediência à Carta Constitucional, ao Acto Adicional e às Leis do Reino, com a República, o acto foi substituído por este formulário: “Declaro, pela minha honra, que desempenharei as funções que me são confiadas”.

O Estado Novo manteve-o, embora em alternativa (voluntária) com o juramento religioso<sup>76</sup>.

### *Os Cabos de Polícia*

Herdada da fase final do antigo Regime (1810), a categoria de Cabo de Polícia foi integrada no Código de 1836, cujo art. 157º decretava: “os Regedores de Paróquia serão coadjuvados nas suas funções, especialmente nas que respeitam à Polícia geral, pelo Cabos de Polícia que forem necessários; para esse efeito, indicarão ao Administrador do Concelho ou Julgado respectivo o número de empregados que lhes devem ser designados, a fim do mesmo requerer a sua nomeação à Câmara Municipal do Concelho”. Os Códigos seguintes não modificarão, significativamente, este estado de coisas, tendo o de 1896 acentuado a sua “militarização (art. 266º). A nomeação de Cabos continuou a ser feita pelo Administrador do Concelho, sob proposta do Regedor (só pelo Código de 1836 essa competência coube à Câmara Municipal).

A índole policial da sua acção detecta-se, desde logo, no critério que presidia ao recrutamento. Na verdade, o Regedor devia escolher para ajudantes os paroquianos de bom comportamento e que soubessem ler, escrever e contar. E, entre estes, teria de dar prioridade: aos soldados licenciados que residissem na Freguesia, mas sem prejuízo do serviço militar a que eventualmente fossem chamados; aos mancebos aí residentes, recenseados e sorteados para o serviço militar que não tivessem sido necessários para o preenchimento dos contingentes, ou que, podendo ser necessários, ainda não tivessem sido chamados; e aos moradores masculinos da Paróquia que fossem varões válidos e tivessem menos de cinquenta anos. (O recurso a esta categoria só devia ser feito quando as duas outras não fossem suficientes).

Estavam isentos de nomeação os lentes e professores de instrução pública, os conservadores do registo predial e seus ajudantes, os empregados

---

<sup>76</sup> Cf. José António Santos, *ob. cit.*, p. 69.

de correio, os veteranos do exército, os mancebos sujeitos ao recrutamento, assim como todas as outras pessoas que a lei considerava exercerem funções públicas incompatíveis, ou que seriam prejudicadas com o serviço de Cabo de Polícia.

A aceitação do cargo era obrigatória<sup>77</sup>, pelo menos por períodos intercalares de um ano, não obstante o tempo poder variar conforme a categoria de onde provinha o recrutamento. E, quanto aos seus efectivos, os Regedores deviam atender às conveniências de serviço e às especificidades das Freguesias, as quais, também para efeitos de serviço, estavam divididas em Secções. Isto é, na sua proposta anual, eles podiam indicar ao Administrador do Concelho o número total dos Cabos de Polícia de que careciam para o bom serviço de polícia, assim como as Secções da Paróquia em que estes deviam prestar, por escala, o respectivo serviço. Se tudo isto se manterá por mais de um século, não deixa de ser relevante o facto de o Estado Novo, apesar da consolidação de aparelhos profissionais de polícia, ter enfatizado a hierarquização destes poderes paroquiais. Imediatamente a seguir ao Regedor, colocou a categoria de Cabo de Ordens, que passava a ser o chefe de cada uma das Secções em que a Freguesia estava dividida, tendo por subordinados os Cabos de Polícia propriamente ditos (Código Administrativo, 1940, art. 227º).

## II

### O PODER PAROQUIAL COMO “POLÍCIA”

Será um erro pensar-se que o novo projecto político-administrativo não recuperou heranças da ordem antiga, que queria ultrapassar, tanto mais que as dificuldades políticas e financeiras fizeram demorar a institucionalização de serviços próprios e com uma qualificação científico-técnica minimamente adequada. E, entre outros, foi esse o caso das funções “policiais” e, ao nível da Freguesia, as tarefas “quadrilheiras”.

---

<sup>77</sup> A escusa implicava sanções, mesmo de índole pecuniária.

É conhecido que, por Alvará de 6 de Fevereiro de 1593, o policiamento de Lisboa se baseava na divisão da cidade em Bairros, com os seus Julgadores de Crime, e que, a partir de 25 de Junho de 1760 – sob influência francesa –, se criou o cargo de Intendente Geral da Polícia, providência que se estendeu a todo o Reino<sup>78</sup>. Por sua vez, por Alvará de 28 de Maio de 1810 – surgido na sequência da expulsão dos franceses –, assistiu-se à “evolução e adaptação de antiquíssimos procedimentos policiais, como foram a acção dos corpos de quadrilheiros, dos guardas civis do tempo da Intendência”, com a instalação, em cada Bairro da cidade, da figura do Comissário, agente destinado a coadjuvar os Corregedores e Juizes do Crime, e escolhido entre os indivíduos “de conhecida honra, probidade e patriotismo”<sup>79</sup>. Serviam durante um ano, “devendo vigiar as ocorrências na sua área respectiva, bem como qualquer pessoa de ‘ruim suspeita’... Cada Comissário era apoiado por Cabos de Polícia, um por rua, obrigados a relatar ao respectivo Comissário ‘todos os acontecimentos do dia e noite antecedentes’”<sup>80</sup>.

No Liberalismo, com a separação do poder judicial, e com a reorganização da justiça (Decreto de 12 de Dezembro de 1833), os Comissários e Cabos, nomeados pelas municipalidades, passaram a ter não só funções de oficiais de polícia correcional, mas também outras, de cariz administrativo, com a missão de agir, no terreno, em apoio a outras forças e sob as ordens dos Prefeitos, Sub-Prefeitos e Provedores. No entanto, o seu papel terá sido ineficaz, situação em parte explicável pela guerra em que o país estava mergulhado.

Os decretos fundamentais do novo modelo político-administrativo incorporarão esta herança, integrando-a, porém, numa estrutura que visava reforçar o poder do centro em relação às periferias, que a quase anomia em que então se vivia tinha fragmentado ainda mais (Decreto de 18 de Julho de 1835; Portarias de 7 de Dezembro de 1835 e de 29 de Janeiro de 1836).

---

<sup>78</sup> Sobre todos estes antecedentes, veja-se Maria José Moutinho Santos, *ob.cit.*, pp. 15-16.

<sup>79</sup> In *idem, ibidem*, p. 15.

<sup>80</sup> *Idem, ibidem*.

No mesmo propósito se inscreveu a criação de forças especiais, como as Guardas Municipais (Lisboa, em 3 de Julho de 1834; Porto, a 24 de Agosto de 1835). Todavia, se este corpo militarizado foi pensado para substituir as funções correcionais exercidas pelos Comissários e Cabos de Polícia, tal não veio a acontecer. E o Código de Passos Manuel (1836) limitar-se-á a chamar Regedor ao Comissário, retirando-lhe, todavia, competências no domínio da “polícia correcional”, embora tivesse mantido as atinentes à “polícia preventiva”<sup>81</sup>. Quer isto dizer que estas atribuições ficaram inevitavelmente ligadas e condicionadas pelo posicionamento dos vários magistrados e respectivos auxiliares dentro da cadeia de comando, de índole centralista, que irá estruturar o edifício político-administrativo do Estado constitucional.

Na verdade, apesar de, como se reconhecerá no final de Oitocentos, as reformas administrativas terem oscilado, “alternadamente, entre a centralização e a descentralização”<sup>82</sup>, a codificação, no que aos magistrados e autoridades do poder local respeita, foi feita sob o signo da delegação e da tutela, fosse a hierarquia constituída por Prefeitos → Sub-Prefeitos → Procuradores (Mouzinho da Silveira), ou, a mais durável, por Administradores Gerais (Governadores Civis) → Administradores do Concelho → Regedores → Cabos de Polícia. E este perfil piramidal – as imagens da “pirâmide”, da “hierarquia” e da “máquina” são frequentes na linguagem político-administrativa da época – seria tanto mais necessário quanto, devido ao peso das relações e comportamentos sociais característicos do Antigo Regime, a sua imposição decorria da necessidade de ser o Estado a dar corpo à própria sociedade em que (circularmente) se legitimava.

No entanto, para que não existissem dúvidas acerca do modo como devia funcionar esta “pirâmide do funcionalismo hierárquico” (Herculano), uma Carta de Lei de 29 de Outubro de 1840, assinada por Rodrigo da Fonseca Magalhães, reafirmava a unidade de comando que, de acordo com o exemplo francês, teria de existir na administração: “Em toda a hierarquia administra-

<sup>81</sup> *Idem, ibidem*, pp. 16-17.

<sup>82</sup> José Tavares, *ob. cit.*, p. 56.

tiva pública e municipal, singular e colectivamente considerada, as autoridades inferiores estão subordinadas às superiores, e obrigadas a cumprir todas as suas decisões, e ordens legais, sob o direito de respeitosa representação às mesmas autoridades, de quem as ditas ordens, e decisões emanam” (art. 35º)<sup>83</sup>. E se este princípio era aplicável ao funcionalismo, ele também o era aos magistrados do poder local, aos seus auxiliares administrativos (Regedores e Cabos de Polícia) e aos respectivos órgãos.

Como se sabe, a burocratização do Estado caminhou a par da ideia de serviço público. Este passava pelo exercício, assumido e regulamentado, de um *poder de direcção*, o qual, para ser eficaz, exigia um outro: o *poder de inspecção*, com os correspondentes poderes de *superintendência* e de *disciplina*, de acordo com uma lógica em que a competência dos superiores tinha de ser acompanhada, por parte dos subalternos, pelo *dever de obediência*. E esta mesma organização foi aplicada a todos os serviços descentralizados, mesmo onde o topo da escala não era ocupado por um agente, mas por um colégio de agentes, em geral eleitos e independentes nas suas deliberações, como acontecia com alguns órgãos do poder local. Neste caso, a subordinação dava-se através da *tutela*, e as acções disciplinares podiam conduzir à sua *dissolução*.

Quanto aos magistrados administrativos, o Governador Civil (ou o Administrador Geral) foi colocado – desde 1835 – como “o superior magistrado do Distrito e imediato representante do Governo” (Código Administrativo, 1896, art. 243º)<sup>84</sup>, autoridade que, embora “imediatamente subordinado ao ministro do Reino”, se correspondia com todos os ministros, “cumprindo as ordens e instruções que deles recebe” (art. 244º). Por outro lado, as suas resoluções podiam “ser em qualquer tempo emendadas ou revogadas pelo

---

<sup>83</sup> *Carta de lei de 29 de Outubro de 1840, sobre a reforma administrativa*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1840. Esta doutrina foi confirmada pelos Códigos Administrativos de 1842 (art. 355º), de 1870 (art.º 329º), de 1878 (art.º 374º), de 1886 (art.º 393º) de 1896 (art.º 435º) e, no essencial, manter-se-á na legislação administrativa da I República – que seguiu o Código de 1878 – e do Estado Novo.

<sup>84</sup> Privilegia-se, nesta síntese, o Código de 1896, tão-só, por ser um ponto de chegada, que confirma – exceptuando, um pouco, o de 1878 – o pendor centralista da política administrativa portuguesa no decurso do século XIX.

Governo, salvo havendo prejuízo de direitos adquiridos” (art. 257º §1.º). Esta subordinação levava a que o Governador Civil só pudesse ser “suspenso pelo ministro do Reino” e demitido por decreto (art. 247º).

Em termos de competências, o Governador Civil devia informar “minuciosamente e diligentemente o ministro respectivo sobre quaisquer assuntos de interesse público ou de interesse particular que tenham com ele correlação, propondo as providências que julgar mais adequadas” (art. 249º). Mas também lhe competia “transmitir as leis, regulamentos e ordens superiores às autoridades subalternas, dando-lhes as instruções convenientes para a sua execução”, bem como “dar ordens aos magistrados e empregados seus subordinados acerca dos serviços que cabem nas suas atribuições, mandando-as executar por delegados especiais, quando desobedecido” (art. 250º, n.ºs 3 e 5; art. 435º).

O seu *poder de inspecção* incidia sobre a “execução de todas as leis e regulamentos de administração pública”, procedendo ou mandando proceder a inquéritos e sindicâncias” nos serviços do Distrito, bem como “dar balanço aos respectivos cofres, verificar a sua escrituração e providenciar no que for das suas atribuições” (n.º 8). Logicamente, esta superintendência estava alargada a “todos os serviços administrativos dependentes do Ministério do Reino” (n.º 4º) e a todos os serviços da competência dos magistrados, corpos e empregados administrativos do Distrito (n.º 8). Pelo que, em termos disciplinares, podia “suspender de exercício e vencimentos e demitir os empregados de sua nomeação” (n.º 11).

No degrau inferior da pirâmide, o Administrador do Concelho funcionava como delegado e representante do Governo e do Governador Civil na sua respectiva circunscrição, imediatamente subordinado a este último, cujas ordens e instruções devia cumprir (art. 269º) e a cuja inspecção estava sujeito (art. 250º, n.º 8). O Governador Civil exercia sobre ele – conjuntamente com o Governo – o poder disciplinar (art. 275º) e também lhe competia emendar os actos praticados pelo magistrado municipal, “quando não fossem declaratórios de direito ou não tenham servido de base a alguma decisão dos tribunais” (art. 325º, n.º 2º).

No degrau ainda mais baixo, mas com um controlo mais directo e minucioso sobre as populações, encontrava-se o Regedor de Paróquia (e o seu substituto), imediato representante do Administrador do Concelho

(art. 294º), de quem recebia o encargo das funções a exercer (art. 302º, n.º 7), e a quem, em conjunto com o Governador Civil, estava disciplinarmente sujeito (art. 300º).

Em suma, e segundo Marcelo Caetano – cuja síntese sobre esta matéria estivemos a seguir –, nesta hierarquia, o poder supremo pertencia ao Governo, ou, imediatamente, ao Ministro do Reino, ou do Interior; a competência do Governador Civil era delegada pelos superiores; e, conseqüentemente, as do Administrador do Concelho e do Regedor eram ainda mais delegadas e, portanto, mais subordinadas<sup>85</sup>.

A pirâmide teria, aparentemente, direcção única e descendente. Contudo, no seu interior, também existiam correntes inversas, reciprocidade que, se punha os poderes locais como representantes da política do Governo nas circunscrições administrativas, também os elevava a mediadores<sup>86</sup> e a defensores de interesses dos sectores intermédios e baixos da população, fosse na forma de pedidos clientelares e de conivências partidárias (ou proto-partidárias), fosse através de informações concernentes à ordem, saúde e beneficência públicas, isto é, às questões tradicionalmente cobertas pelo velho conceito de “polícia”. Bem vistas as coisas, este jogo buscava realizar um equilíbrio tácito – a que já alguns chamaram “equilíbrio mediterrânico”, por ser comum a toda esta área geográfica – entre o poder local, o território e as populações sobre as quais se exercia a soberania, pois, se a chamada periferia recebia e cumpria ordens, o certo é que também as dava. Pelo que será errado defini-la como uma exclusiva e passiva instância receptora. Ela inscrevia-se num jogo de reciprocidades, ainda que de natureza hierárquica e assimétrica, reproduzindo, à sua escala, o modo dominante como, no “centro”, se formava a vontade política. Pode mesmo dizer-se que a margem de manobra dos influentes locais foi tanto maior quanto menos amadurecidas e mais débeis eram as estruturas partidárias e as do próprio Estado. Secundarizada a tradução “guerreira” das divergências ideológicas

---

<sup>85</sup> Cf. Marcelo Caetano, *O Poder disciplinar no direito administrativo português*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1932, p. 7.

<sup>86</sup> Sobre o papel de “mediação” de interesses no novo sistema clientelar, leia-se José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, “Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901”, *Análise Social*, n.ºs 72-74, 1982, pp. 649-671.

– ainda fortes nas décadas de 1830 e 1840 –, os magistrados locais e os “notáveis”, seus aliados, transformaram-se em “agrupamentos de clientelas com um acentuado pendor oligárquico”<sup>87</sup>, e, por isso, em forças que retardaram a separação entre a esfera pública e a esfera privada, condição fundamental para a organização da política moderna.

No campo das suas competências, os poderes locais possuíam, de facto, alguma autonomia no que toca à recepção e adaptação das ordens superiores recebidas, detendo uma certa capacidade de iniciativa e de decisão, principalmente como tradutores da legislação geral (através de promulgações de posturas e regulamentos) e como elos de ligação entre uma base complexa, não homogénea e alargada (Freguesia, Município, Distrito, redes clientelares), e um cume mais ou menos afastado. Para concretizarem essa mediação, agiam através de dois circuitos inter-relacionados: o primeiro unia o “centro” aos seus “territórios” e às suas “populações”, encarando-os como “objectos” que necessitavam de ser organizados, geridos e controlados; o outro articulava as diversas funções e representações/emanações do poder central com os poderes periféricos que tutelava.

Consequentemente, se as estruturas intermédias, que a estadualização foi radicando durante o século XIX, corporizavam um poder delegado (e tutelado), elas também detinham alguma margem de manobra para defenderem, junto do centro, interesses locais.<sup>88</sup> E tanto foi assim que a duração do sistema teria sido curta caso ele somente se alimentasse de uma corrente vertical e descendente. Como avisadamente já se escrevia no relatório do Decreto de 28 de Junho de 1833, “se a bem entendida divisão do território é portanto o *canal* seguro, por onde sobe ao Governo o conhecimento de recursos, que tem de administrar”, “ela é *reciprocamente* o único meio, que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração”<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Cf. *idem, ibidem, passim*.

<sup>88</sup> Nesta síntese, seguimos de perto Yves Rinaudo, “Un équilibre méditerranéen: le pouvoir local entre l’État et le territoire”, *Études Rurales*, n.º 101-102, janvier-juin, 1986, p. 203; Pierre Rosanvallon, *ob. cit.*, p. 169 e ss.

<sup>89</sup> Cândido José Xavier, *ob. cit.*, p. 331. Os itálicos são nossos.

## As funções de polícia

Investidos de autoridade (mesmo que delegada e tutelada), os magistrados e órgãos do poder local constituíam, assim, peças nucleares da nova ordem política em edificação, actuando como braços e olhos de um corpo que, idealmente, procurava ocupar e controlar, panópticamente, territórios e populações. Deste modo, muitas das suas tarefas (desde as do Governador Civil às do Regedor) só serão inteligíveis à luz desta estratégia geral e das funções policiais que o Estado, como um todo, a si mesmo se atribuía. Sintetizando-as, Justino de Freitas, nas lições de Direito Administrativo que ministrou na década de 1850, dividiu-as em três: as de *polícia política*, por natureza secreta e cuja finalidade era “prevenir as conspirações contra o Governo”<sup>90</sup>; as de *polícia administrativa*, que procuravam impedir tanto as infracções à lei, como as alterações da ordem; e as de *polícia-judiciária*, vocacionadas para a obtenção das provas de crimes e contravenções, a fim de se encontrar os seus autores. E, quanto ao âmbito do seu objecto, sobretudo quando agia como *polícia administrativa*, o seu papel podia ser *geral* (se actuava localmente sobre questões nacionais), *municipal* e *rural*, conforme se cingisse aos problemas das cidades e outras povoações, ou se dedicasse “especialmente à protecção da propriedade rural”<sup>91</sup>.

Na melhor sistematização (e esquematização) feita na perspectiva da *Staatswissenschaft* portuguesa, e tendo por objecto a estrutura do aparelho de Estado que a Monarquia Constitucional procurou implantar, sobretudo a partir da década de 1840, Guimarães Pedrosa deu relevo à cooperação entre as várias funções “policiais”. Limitando-as ao campo que aqui nos interessa – os elos existentes entre os poderes locais e o exercício dos poderes policiais –, deve dizer-se que, dentro da “actividade do Estado”, ele as inscreveu no campo da *administração interna*, que concretizou, quer através de actividades jurídicas (organização da administração pública, polícia e

<sup>90</sup> Sobre o papel deste tipo de polícia, a sua separação do poder judicial, e o nascimento das polícias de informação, leia-se Hélène L’Heuillet, *Basse Politique, Haute Police*, Paris, Fayard, 2001, p. 21 e ss.

<sup>91</sup> Justino António de Freitas, *ob. cit.*, pp. 144-145.

expropriação por utilidade pública, defesa dos cidadãos contra os actos da administração), quer do desempenho de actividades sociais diversas e que ultrapassavam o papel meramente *negativo* do Estado liberal. Eram elas a ingerência nas relações físicas (população, emigração, saúde pública), nas relações económicas ao nível da circulação (estradas ordinárias, navegação, caminhos de ferro, correios e telégrafos, crédito e bancos, pesos e medidas), na esfera da produção (administração da agricultura, legislação acerca da caça e pescas, administração florestal e mineira, e legislação industrial e operária), no domínio da distribuição da riqueza, da assistência pública e obras-pias, e, ainda, no terreno da “ingerência nas relações intelectuais”, com particular relevo para o papel *positivo* que o Estado devia ter nos domínios da instrução primária, secundária e superior.

Como é lógico, cabia à actividade administrativa, isto é, aos “serviços”, concretizar essas funções; o que, no respeitante aos que a “administração interior” devia desempenhar, obrigava à prestação de serviços de índole *estatística, jurídica e social*. Na “*ordem jurídica*”, Guimarães Pedrosa incluía: as *eleições*; a *polícia de segurança* (isto é, a ordem pública, as associações e reuniões, a polícia de imprensa, a polícia das pessoas, a polícia judicial e os estabelecimentos prisionais); as *polícias da propriedade*, que subdividia em especiais (montes, minas, águas, propriedade intelectual e industrial) e em servidões e expropriações; a *polícia das obras públicas*; a *polícia* dos contratos de serviços públicos. No que tange à “*ordem social*”, cabia à administração interna prestar serviços de sanidade (isto é, de higiene e medicina), tratar das comunicações (meios e vias), e controlar as indústrias e a beneficência<sup>92</sup>.

Mais especificamente, com a maturação e profissionalização do corpo policial, chegou-se à I República com a seguinte estrutura: a *Polícia Civil*, criada por Lei de 2 de Julho de 1867 (Mártens Ferrão) e regulamentada em 14 de Dezembro de 1867, era um corpo que actuava em todas as capitais de Distrito, e que podia destacar, de acordo com as necessidades locais, agentes para os respectivos Concelhos (com infantaria e cavalaria), competindo-

---

<sup>92</sup> Cf. Guimarães Pedrosa, *Curso de ciência da administração e direito administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1908, pp. 175, 185.

lhe garantir a segurança pública e a inspecção administrativa respeitante à execução de todos os regulamentos, excluindo os municipais (Regulamento de 21 de Dezembro de 1876 e Decreto de 20 de Janeiro de 1898). Formouse, ainda, não só a Guarda Municipal, sediada em Lisboa e Porto, mas também a *Polícia Judiciária*, mais “científica” e chefiada por um Juiz de Instrução Criminal. No entanto, o poder concelhio também contava com serviços de fiscalização próprios prestados por *Zeladores* e por *Guardas Campestres*.

Por sua vez, a par das funções policiais que detinham (incluindo a capacidade de convocar a força armada), as autoridades administrativas distritais e concelhias eram auxiliadas, nessas competências, pelos Regedores e Cabos de Polícia<sup>93</sup>. Dir-se-á que tudo isto era uma herança do Antigo Regime, agora reactualizada à luz do novo ordenamento político-administrativo, cabendo-lhes um papel nuclear nas mediações policiais – mormente as de foro administrativo e preventivo – e pertencendo ao Governo Civil, como se assinalou, o lugar decisivo, porque ele era o directo representante do Governo no Distrito. No entanto, por razões de espaço, e porque muito do que se irá escrever sobre as autoridades subalternas corresponde a atribuições suas, que ele delegava, não as iremos pormenorizar, optando, antes, pela relevação das competências do Administrador do Concelho e respectivos subordinados – o Regedor e os Cabos de Polícia, as encarnações mais directas do poder político no seio das populações.

### O Administrador do Concelho como “polícia”

A escolha é pertinente devido ao facto de este magistrado ser o “mediador entre a administração superior e os seus administrados”<sup>94</sup>. Deste modo, a análise das suas atribuições permite concretizar melhor o processo que, pela repressão, disciplina e outras acções de “polícia”, almejava construir

---

<sup>93</sup> Cf. Trindade Coelho, *Manual político do cidadão português*, Lisboa, Livraria Ferreira, 1908, p. 140.

<sup>94</sup> Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 163.

e consolidar uma nova ordem, aqui organizada para prevenir e vigiar as ameaças que vinham, sobretudo, do interior (o banditismo, a marginalidade, a alienação mental, as epidemias e outras doenças, etc.).

Com efeito, quanto às “medidas de ordem”, o Administrador do Concelho estava mandatado, em todos os Códigos, para tomar as providências necessárias, a fim de se garantir a segurança pública e se prevenir e reprimir quaisquer actos contrários à ordem e à tranquilidade dos cidadãos, podendo mesmo requisitar, para esse efeito, meios repressivos directos, isto é, o auxílio da força armada. E, embora não tivesse poderes judiciais, tinha capacidade para prender ou mandar prender criminosos, nos casos em que não se exigia a prévia formação de culpa, ou desde que os infractores fossem apanhados em flagrante delicto. Nos demais, limitava-se a levantar autos de investigação e a remetê-los para o poder judicial. Devia auxiliar, ainda, na captura de criminosos a pedido da autoridade judicial e, nos casos omissos e ligados à ordem pública, estava autorizado a tomar as medidas que as circunstâncias exigissem, devendo dar imediata conta ao Governador Civil. Controlava, igualmente, as licenças de uso e de porte de arma, tendo em vista garantir o (difícil) monopólio dos meios directamente violentos.

Numa época em que a imposição de uma nova realidade económica arrastava consigo a uniformização das leis e a circulação interna de mercadorias, não deixa de ser sintomático que a mesma exigência não fosse aplicável ao movimento de pessoas, sinal da importância que tinha conseguir-se um controlo mais directo das populações não só por razões militares, mas também de ordem pública interna. E se as deslocações para o estrangeiro requeriam passaporte – concedidos pelo Administrador do Concelho –, algo de parecido – ainda segundo o Código Administrativo de 1842 (art. 249, n.º 1; Decreto de 17 de Março de 1838, e Portaria de 10 de Março de 1842) – ocorria no atinente aos movimentos endógenos. Na verdade, todos os cidadãos que quisessem sair para fora da terra de sua residência mais do que cinco léguas, e ali permanecer, teriam de possuir um bilhete de residência passado pelo Administrador. (E a vigilância do Regedor era igualmente importante na concretização desta medida. Daí que este devesse dar conta dos forasteiros e listar os cidadãos indigentes).

Nestas determinações, existem evidentes propósitos de disciplina sobre os movimentos de população – emigração, fuga ao serviço militar – e claros

receios em relação a uma ameaça particularmente presente nos discursos sobre o poder local: o medo do “estranho”, potencial causador do caos da vida social. Todavia, estas disposições também não eram alheias às funções estatísticas que as circunscrições administrativas deveriam desempenhar.

Na mesma preocupação se inscreve a participação do poder local no lançamento de acções em que o poder actua como *Medizinichepolizei*. Exprimindo uma tendência que, desde o século XVIII, deu prioridade ao tratamento político da população, a emergente “medicina de Estado”, ou “medicina urbana” (que esteve na génese da higiene pública), encontrou nas circunscrições administrativas o braço concreto para a sua gradual concretização. Sozinhos, ou em correlação com a nova burocracia médica em crescimento – Delegados e Sub-Delegados de Saúde, “médicos de partido” e demais “facultativos” –, os magistrados e auxiliares do poder local (Governador Civil, Administrador do Concelho, Regedor de Freguesia) foram combatentes importantes na difícil luta pela libertação dos medos ancestrais das epidemias pánicas e pela (demorada) implantação de um conjunto de serviços públicos de saúde.

É ainda dentro deste mesmo propósito higienista (e médico-legal) que se tem de inscrever o papel que, na linha da legislação francesa, as novas leis sobre os cemitérios, promulgadas em 21 de Setembro e 8 de Outubro de 1835 e 27 de Abril de 1837, deram ao poder local. Por elas, passou a competir “à autoridade administrativa a polícia dos cemitérios e vigiar que se cumpram as leis, regulamentos e usos locais no que respeita a funerais, enterros e sepulturas”<sup>95</sup>. O mesmo ocorreu com a sua administração. Esta, por Portaria de 23 de Abril de 1869, foi definitivamente atribuída à Junta de Paróquia (antes, por excepção, podia pertencer a confrarias). Tais disposições, como se sabe, suscitaram resistências populares e eclesiásticas. Daí, a quase permanente necessidade de se reiterar a primazia do “Estado higiénico” sobre o peso dos costumes e das crenças. De acordo com o exposto no art. 19º do Decreto de 3 de Janeiro de 1837, cabia ainda ao Regedor da Paróquia, na qualidade de “cabeça de saúde”, passar os bilhetes de enterra-

---

<sup>95</sup> António Xavier de Sousa Monteiro, *Manual de direito administrativo parochial*, 3.ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1870, p. 83.

mento, marcando a hora depois da qual este devia ser realizado, mas somente após a passagem do atestado pelo facultativo que tratara do falecido, ou ordem da autoridade<sup>96</sup>. E uma Portaria de 17 de Dezembro de 1866 reafirmou que a polícia dos cemitérios competia à autoridade civil, incumbindo ao Administrador do Concelho inspeccionar as necrópoles, fiscalizar a execução dos seus regulamentos e proceder contra as pessoas que os transgredissem, cometessem violação de túmulos, ou fizessem exumações ou enterramento de cadáveres em contração da lei (Decreto de 3 de Dezembro de 1868, art. 17º, n.º 6). Ele devia providenciar, igualmente, para que os cadáveres, passadas as horas marcadas nos bilhetes de enterramento, fossem inexoravelmente transportados para o cemitério público, tanto mais que o Código Penal (art. 246º) incriminava o facto de se contravirem as leis ou regulamentos quanto ao tempo, local e demais formalidades prescritas sobre enterramentos. E ter-se-ia de levar em conta que qualquer indivíduo, mesmo morrendo fora do grémio da Igreja, gozava do direito a ser enterrado no lugar para isso destinado pela autoridade pública, a qual teria de impedir que se fizessem sepultamentos em outros espaços, que não os cemitérios públicos<sup>97</sup>.

Como se vê, se toda a morte é anômica para a vida das comunidades, o controlo dos seus efeitos era politicamente essencial para o regresso à normalidade. Deste modo, a *localização* individualizada e inequívoca do cadáver impunha-se não só por razões médico-legais e sanitárias, mas também em nome da afirmação do poder simbólico (a prioridade do poder político sobre o religioso) e das necessidades inerentes ao exercício de práticas ltuosas reconstrutoras do cosmos social. E em todas estas tarefas o Administrador do Concelho contava com a colaboração activa do Regedor da Paróquia, subordinado que podia impedir o enterramento de cadáveres fora dos cemitérios (Decreto de 3 de Dezembro de 1838) e assistir às exumações nos cemitérios das terras que não fossem cabeças de Concelho, sendo acompanhado, neste acto, pelo Sub-Delegado de Saúde, ou, na sua falta ou impedimento, por outro qualquer facultativo (Portaria de 17 de Maio de 1869);

---

<sup>96</sup> Cf. *Idem, ibidem*, p. 96.

<sup>97</sup> Cf. Fernando Catroga, *O Céu da memória. Cemitério romântico e culto cívico dos mortos*, Coimbra, Minerva, p. 41 e ss.

ele agia, igualmente, sobre a demora da exumação dos cadáveres além da hora marcada no bilhete de enterramento.

Para o cumprimento do que ficou consignado, os cemitérios públicos (municipais ou paroquiais) possuíam uma administração e guardas próprios, nomeados pelas Câmaras Municipais, ou pelas Juntas de Paróquia<sup>98</sup>.

A par da vigilância sobre a saúde pública, a salubridade dos alimentos e as condições dos medicamentos, também era competência do Administrador do Concelho não consentir estabelecimentos industriais insalubres, incómodos ou perigosos. As demais acções de “polícia sanitária” (Código Administrativo, 1842, art. 249º, n.º 9) deviam ser exercidas, tanto pelo Administrador do Concelho, como pelo Delegado do Conselho de Serviços de Saúde Pública (Dec. de 3 de Janeiro de 1837). Merece particular atenção o facto de, ainda nos finais da década de 1850, terem sido dados poderes às autoridades concelhias para vigiarem os efeitos provocados, em certas regiões, pela cultura do arroz (paludismo). Eles foram várias vezes reafirmados (Portarias de 16 de Outubro de 1851, 28 de Junho e 5 de Julho de 1852, 11 de Março e 13 de Maio de 1853, 23 de Março e 5 de Abril de 1854). E Justino de Freitas reconhecia “que se não tem dado rigoroso cumprimento por serem quase todos os administradores naturais dos Concelhos que administram, e talvez interessados naquela cultura, e pela falta de verdadeira inspecção por parte dos Governadores Civis”<sup>99</sup>.

A prevenção e o ataque ao que pudesse provocar o caos na vida quotidiana das populações manifestavam-se, também, nas atribuições respeitantes a incêndios, naufrágios, inundações. No entanto, a atenção a tudo o que suscitasse intranquilidade e gerasse desordens fez com que se desse uma

---

<sup>98</sup> Sobre todas estas disposições, veja-se Jacinto António Perdigão, *Apontamentos de direito, legislação e jurisprudencia administrativa e fiscal dispostos em ordem alfabetica*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1885, pp. 3-23.

<sup>99</sup> Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 149. Sobre as ambiguidades da legislação respeitante às relações entre o cultivo do arroz e o paludismo, leia-se Irene Vaquinhas, “Nem sempre o arroz é doce... a polémica sobre os arrozais nos campos do Mondego na 2.ª metade do século XIX”, Irene Vaquinhas e José Amado Mendes, *Canteiros de arroz. A orizicultura entre o passado e o futuro*, Montemor-o-Velho, Câmara Municipal de Montemor-o-Velho, 2005, p. 44 e ss.

particular importância aos espaços públicos e aos ajuntamentos. Na verdade, o “olho” do poder queria-se atento a todas as formas de convivialidade. O que explica a vigilância sobre as chamadas casas públicas, o jogo, as estalagens e hospedarias, necessitando estas últimas de licenças que só o Administrador tinha autoridade para conceder. No caso do jogo ilícito, aquele magistrado podia proceder a visitas domiciliárias e prender os donos das casas. Em termos positivos, devia garantir, ainda, a boa ordem nos templos, nas solenidades religiosas, festas e divertimentos públicos, incluindo o teatro, bem como em todos os outros espectáculos que necessitassem de autorização prévia, mormente do Governador Civil.

Todas estas atribuições faziam da autoridade municipal um instrumento importante para a efectivação das práticas repressivas e disciplinares que a nova sociedade em construção exigia. A normalidade social incitava a que se regulamentasse e controlasse tudo o que a pudesse pôr em causa. O que explica a especial ênfase que a lei colocou no controlo dos comportamentos tidos por desviantes, símbolos do mal e do caos, comumente personificados na figura do criminoso, do desertor, da prostituta, do vadio, do mendigo, do louco.

Com efeito, o Administrador do Concelho (e, por delegação, os Regedores e Cabos de Polícia) actuavam com particular incidência sobre as mulheres prostitutas (art. 227º, n.º 6, do Cód. Adm. de 1842)<sup>100</sup>, os mendigos e os vagabundos, numa reactualização de prevenções antigas, já que, por deliberações de 9 de Janeiro de 1604, e por uma Lei de 25 de Julho de 1760, os mendigos que esmolassem sem licença podiam ser expulsos das terras em que aparecessem, contando que a distância para onde fossem enviados não excedesse os cento e cinquenta quilómetros<sup>101</sup>. As novas leis liberais (Decreto de 14 de Abril de 1836) mandavam sair para a terra de sua naturalidade o mendigo de fora, e recolher ao asilo de mendicidade os velhos e

---

<sup>100</sup> Cf. “Regulamento policial das meretrizes, e casas toleradas da cidade de Lisboa”, elaborado (Lei de 30 de Julho de 1858) pelo respectivo Governo Civil, tendo em vista “prevenir e acautelar os males que resultam para a moral, saúde e segurança pública da notável relaxação em que se acha esta classe miserável” (*Diário do Governo*, n.º 181, 4 de Agosto de 1858).

<sup>101</sup> António Xavier de Sousa Monteiro, *ob. cit.*, pp. 27-28.

crianças desamparados (Cód. Adm., 1842, art. 249º, n.ºs 7 e 8). Por sua vez, o Código Penal (arts. 256º e 260º) considerava aqueles pedintes como vadios, punindo, com a pena de prisão, os que, sem necessidade, se faziam passar por esmoleres. E o fito de tornar mais “microfísica” esta prevenção dá lógica à função que os Códigos atribuíram às Juntas de Paróquia e aos Regedores: a de listar os indigentes e reprimir a mendicidade (1835, 1836, 1878).

Naturalmente, estas acções repressivas eram justificadas como medidas de cariz “pastoral”. Recorde-se que, como coadjuvante estatal dessa tarefa, cabia à Junta de Paróquia, conjuntamente com o Regedor, promover: a extinção da mendicidade; arrolar os que tivessem direito a ser sustentados pela beneficência pública; promover e solicitar os socorros de que se carecesse; fiscalizar a criação dos expostos, informando a Câmara Municipal dos abusos que notasse; praticar todos os actos de beneficência e piedade que lhe fossem incumbidos por lei, ou por ordem das autoridades superiores (Código Administrativo, 1842, art. 312º).

O império do controlo e da disciplina era ainda mais explícito no caso dos loucos. Com efeito, o Administrador do Concelho teria de “vedar a divagação de pessoas alienadas”<sup>102</sup>, remetendo-as, sob parecer do “facultativo”, para Rilhafoles, hospital recentemente fundado (Portaria de 18 de Novembro de 1842), quando os parentes as não reclamassem. Estava ainda obrigado a dar alimentos e a impedir os movimentos, no espaço público (Portaria de 4 e 9 de Maio de 1850), dos doentes curáveis ou incuráveis, mas perigosos (Decreto de 7 de Abril de 1851). No caso da cidade de Lisboa, o internamento dispensava qualquer certidão prévia passada pelo médico dos Bairros da capital. E que estas disposições não tiveram uma vigência meramente conjuntural, prova-o o facto de, meio século depois, terem sido retomadas por leis que se limitaram a precisar os termos em que os médicos deviam fazer o diagnóstico do alienado a internar. Mais concretamente, por Portaria de 13 de Janeiro de 1893, os quesitos que o facultativo devia preencher eram os seguintes: 1.º qual é a forma clínica da alienação mental

<sup>102</sup> *Idem, ibidem*, p. 150.

de que o doente está afectado? Quais as causas certas ou presumíveis da doença? Num eco evidente das teses sobre o atavismo então em voga nos meios médicos, perguntava-se ainda: quais os factos conhecidos relativamente à hereditariedade? Quantos ataques tem tido? Tem havido alguma agitação furiosa? O doente apresenta propensões maléficas, ou pratica acções desonestas? A doença é curável?

Pode concluir-se que a verticalização do exercício do poder era o objectivo que o novo ordenamento político-administrativo procurava produzir. Ora, se esta dominância parece evidente, a sua concretização, no terreno, também gerou poderes regionais, com alguma autonomia, que se alimentavam dos efeitos de acções políticas (melhoramentos, favores) e do temor decorrente da presença física dos seus detentores no seio das comunidades. Tudo isto conjugado levou à radicação de uma rede de caciques (com os seus respectivos agentes e “galopins”) que, embora subalterna, conquistou alguma margem de manobra e de intermediação para “negociar” com o centro.

De facto, ao nível local, o poder possuía uma materialidade inter-subjectiva e tinha rosto. Isto é, como o seu objecto privilegiado era a população, ele objectivava-se em acções “pastorais” ou “policiais” de âmbito vicinal, pois, se o Governador Civil ainda estava, em certos casos, um pouco distante (recorde-se que eram difíceis as comunicações entre as Freguesias e as sedes do Distrito), o Administrador do Concelho e, sobretudo, os seus coadjuvantes (o Regedor e o Cabo de Polícia) encontravam-se demasiadamente perto. Por isso, não careciam de fundamento acusações como estas, lançadas na Câmara dos Deputados em 1881: “o Administrador do Concelho, em vez de ser uma autoridade paternal, *persegue cruamente o vizinho* com todas as suas pretensões legítimas ou ilegítimas, quando ele não seja seu sectário no ofício das eleições”. E, como solução, propunha-se que “o Administrador do Concelho não [devesse] ter domicílio nem residência na localidade”<sup>103</sup>, tal como já havia sido reconhecido por um decreto de 1870, de vigência fugaz.

---

<sup>103</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 52, 11 de Março de 1881, p. 880. Os itálicos são nossos.

A compreensão das características do poder exercido pelas autoridades administrativas (e seus coadjuvantes) terá igualmente de relevar o seu cariz para-militar, sobretudo numa conjuntura em que eram fracos os índices de institucionalização das forças policiais propriamente ditas, assim como os de organização do serviço militar e de tribunalização da solução dos conflitos entre pessoas. Com efeito, e de acordo com a estimativa realizada por um deputado em 1853, “em muitos Concelhos do Reino”, o Administrador do Concelho estaria numa situação de força superior, por exemplo, à de algumas “autoridades militares locais”, porque tinha “às suas ordens 300 ou 600 Cabos de Polícia... armados, policiados e prontos para obedecer à primeira voz do seu Administrador, que é quem os comanda e governa”; daí que aquele representante perguntasse: “esta tropa não é muito mais terrível do que o pobre destacamento de 200 soldados que estão na Madeira?”. Com este caso concreto, procurava-se denunciar a existência de uma “duplicação de autoridade”, muitas vezes posta às ordens, tanto “de um amigo poderoso, de um homem de quem o Administrador está dependente”<sup>104</sup>, como dos seus próprios interesses.

Desça-se, então, e tanto quanto for possível, ao “lugar” e à Freguesia, âmbito em que o poder recebia encarnações individualizadas e em que a prossecução do interesse geral tinha as suas traduções, ou os seus desmentidos, mais palpáveis.

Relembre-se que a Junta de Paróquia se foi gradualmente “secularizando”, e que a lógica da delegação dos poderes fez do Regedor (e seus auxiliares) as mãos e os dedos da máquina “policial” do novo Estado. Quer isto dizer que a transformação da Freguesia em instância administrativa, demarcada da sua dimensão religiosa, foi fundamental para que o vértice da pirâmide chegasse às populações de uma maneira mais próxima, de modo a que, ao mesmo tempo, houvesse a possibilidade de, ascendente-mente, se colherem informações (agitações, influências, reivindicações) úteis para o exercício e a reprodução da governabilidade. Não surpreende. Como, nos finais de Oitocentos, se afirmava, numa das poucas obras de

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, n.º 61, 18 de Março de 1853, p. 270.

cunho universitário que saíram sobre a Freguesia, este núcleo de sociabilidade seria filho da íntima convivência entre os habitantes de uma localidade concreta, contiguidade que obrigava à inevitável promoção de serviços não só de *viação*, mas, sobretudo, de *sanidade, protecção e segurança locais*<sup>105</sup>.

Neste jogo, a par da Junta de Paróquia, o Regedor (sobretudo quando deixou de ser um mero executante das decisões da Junta) detinha um poder de charneira. É que a ascendência funcional ou de vigilância que, com poucas excepções, deteve sobre aquele órgão, e as suas competências próprias, ou delegadas, foram, essencialmente, de “natureza policial, atinentes a manter a ordem pública, reprimir a criminalidade, transmitir informações e executar ordens superiores, coadjuvado por Cabos de Polícia adstritos às principais localidades das Freguesias. Cabia-lhe, ainda, comunicar superiormente os actos tidos por exorbitantes, irregulares ou inconvenientes, e superintender ou participar no orçamento de Freguesia”<sup>106</sup>. Tendo em vista entender tudo isto, lembre-se o núcleo forte das competências que o transformaram (bem como os seus “empregados”) na base “policial” do novo *Leviathan* em edificação.

### **Regedores, Cabos de Polícia e “galopins eleitorais”**

Devido à importância que a máquina administrativa no enraizamento do Estado que saiu da revolução liberal, o Regedor e os Cabos foram elementos fundamentais não só no desempenho de funções “policiais”, mas também nas lutas pelo(s) poder(es). Por conseguinte, o seu peso não pode ser exclusivamente avaliado pela maior ou menor eficácia do seu trabalho preventivo e repressivo. Ter-se-ão igualmente de compreender as razões sociais e políticas que o ditaram, no contexto de uma sociedade em que o Estado ainda não possuía capacidade para pôr de pé fortes organizações especializadas de controlo e de repressão. De facto, as tarefas “policiais” das autoridades

---

<sup>105</sup> Cf. José Tavares, *ob. cit.*, p. 14.

<sup>106</sup> José António Santos, *ob. cit.*, pp. 53-54.

des da Paróquia, assim como a sua durabilidade, serão ininteligíveis sem o equacionamento da sua acção dentro da conflitualidade política que foi estruturando uma complexa rede de índole oligárquica e clientelar. Modo de dizer que a apreciação das funções dos Regedores e dos Cabos de Polícia passa, igualmente, pela análise da articulação das suas práticas informais com a dos chamados “galopins eleitorais” e respectivos caciques. Como se denunciava, logo em 1842, ministérios houve que, quanto à escolha de Cabos de Polícia, não tiveram pejo em recomendar “toda a cautela e circunspeção” aos Administradores de Concelho e Regedores, para se escolher, tão-somente, os “cidadãos que fossem dos princípios do... Governo e notoriamente afectos a ele, para coadjuvarem bem todas as suas forças por bem do serviço público”<sup>107</sup>, ideal comumente confundido com os interesses dos sectores que os seleccionavam.

Basta compulsar a imprensa oitocentista, ou os debates parlamentares travados durante a Monarquia Constitucional – período que aqui particularmente nos interessa –, para se deparar com inúmeros protestos contra as pressões exercidas por Regedores e respectivos Cabos de Polícia em actos eleitorais, comportamentos a que não eram alheias ordens (mesmo informais) vindas dos Administradores de Concelho e dos Governadores Civis. E se tais pressões são detectáveis na primeira fase do novo regime, a verdade é que elas se acentuarão nas décadas seguintes.

Alguns exemplos: em Julho de 1842, na Câmara dos Deputados, denunciava-se que “as autoridades subalternas, as autoridades do Governo”, tinham sido convertidas, durante a luta eleitoral, “em agentes activos de eleições”, isto é, em “agentes eleitorais”, ao dirigirem circulares e ao empregarem “ameaças e toda a força de autoridades para que se conseguisse que se votasse exclusivamente nas listas do Governo”<sup>108</sup>. Em 1852, no Concelho

<sup>107</sup> In Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 12.

<sup>108</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 7, 18 de Julho de 1842, p. 55. Para casos específicos, como os que ocorreram nos Concelhos de Odemira ou de Vila do Conde, vejam-se: *ibidem*, n.º 10, 21 de Julho de 1842, p. 100; n.º 14, 27 de Julho de 1842, p. 170 s.; para as eleições de 1852: *ibidem*, n.º 2, 5 de Janeiro de 1852, p. 50; n.º 7, 12 de Janeiro de 1852, p. 124-129; n.º 9, 14 de Janeiro de 1852, p. 175.

de Ansião, eclodiram protestos por causa da “coacção que se diz exercida pelas Autoridades Administrativas e pelos Cabos de Polícia”<sup>109</sup>. E factos análogos terão ocorrido em Bornes (Concelho de Vila Pouca de Aguiar), onde não se concluiu a votação devido à presença de “Cabos de Polícia armados, contra a ordem do Presidente da Mesa”<sup>110</sup>, chegando-se mesmo a falar na existência de um “estado de anarquia no Distrito de Vila Real” e do “estado de terror que houve nessa eleição”<sup>111</sup>. Por sua vez, em 30 de Março de 1870, foi presente ao Parlamento um extenso protesto sobre a maneira como se realizaram as eleições no Concelho de Sabrosa, pedindo-se a sua anulação, entre outras razões, porque houve “ameaças, promessas, correrias da autoridade administrativa e Regedores antes da eleição para captar votos aos eleitores”, obrigados “a passar por entre alas de Regedores e Cabos de Polícia, que lhes trocavam as listas”<sup>112</sup>. Incidentes idênticos se deram em pugnas eleitorais posteriores (1879<sup>113</sup>, 1887<sup>114</sup>, 1909<sup>115</sup>), prova de que se trata de um fenómeno estrutural, transpartidário, e que, por isso, ultrapassava as alternâncias de poder. E, embora este tipo de coacção também se encontrasse na cidade<sup>116</sup>, ele foi mais incisivo nos pequenos núcleos

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, n.º 2, 5 de Janeiro de 1852, p. 50.

<sup>110</sup> *Ibidem*, n.º 7, 12 de Janeiro de 1852, p. 124.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>112</sup> *Ibidem*, n.º 8, 9 de Abril de 1870, p. 51.

<sup>113</sup> Em várias regiões, incluindo o Distrito de Castelo Branco (*ibidem*, n.º 28, 21 de Fevereiro de 1879, p. 310).

<sup>114</sup> “Temendo-se que no dia seguinte aparecessem os da oposição, mandou vir a força militar de Alijó, com o auxílio da qual e de Cabos de Polícia fez como quis a eleição, sendo vedada à oposição entrar mais na igreja. Este delegado da autoridade é o recebedor da Comarca. Foi querelado e processado pelo roubo da urna e ferimentos no Presidente” (*ibidem*, n.º 17, 30 de Abril de 1887, p. 352).

<sup>115</sup> Em Março de 1909, o deputado Queirós Ribeiro mandou para a mesa da Presidência da Câmara dos Deputados o seguinte aviso prévio: “Desejo interrogar, com a maior urgência, o sr. Ministro do Reino sobre as ilegalidades e violências do Administrador do Concelho de Viana do Castelo, especialmente com relação à escandalosa e arbitrária nomeação de Cabos de Polícia nos Freguesias de Afife, Carreco e Nogueira” (*ibidem*, n.º 6, 9 de Março de 1909, p. 8).

<sup>116</sup> Por exemplo, em Outubro de 1879, um Par do Reino deparou com esta situação, em Lisboa, numa conjuntura eleitoral: ao passar pela sede do Município, encontrou-a cercada “por guardas da alfândega, que agarravam os eleitores, e os obrigavam a ir prestar juramento de Cabos de Polícia. Dei disto conhecimento ao senhor Presidente do Concelho e ao senhor

populacionais, porque, entre outras razões, como “os cidadãos das Freguesias rurais eram muitas vezes obrigados a ir votar numa assembleia eleitoral que ficava muito distante da sua Freguesia”, os Regedores e os Cabos de Polícia acompanhavam-os “quase sempre até junto da urna”, onde lhes apareciam “os galopins eleitorais que, por parte do Governo”, exerciam pressão, de modo a impedirem que, “a maior parte das vezes, os cidadãos votassem segundo a sua consciência”<sup>117</sup>.

Diga-se que as queixas provinham, sobretudo, de oposições que tinham deixado de ser governo. Maneira de defender que nenhuma corrente política cultivou as virtudes que invocava antes de conquistar as condições que lhe possibilitavam criar e controlar a “máquina” necessária à reprodução do seu domínio. Assim, por exemplo, se, em Setembro de 1847, um jornal cartista (do Porto) relembra os “infames batalhões de Cabos de Polícia que [no tempo da Junta dos irmãos Passos Manuel] nos abriam as portas a machado”<sup>118</sup>, em 1844, isto é, em pleno período cabralista, um deputado sublinhava que, como não havia lei eleitoral – a primeira, devidamente articulada e sistematizada, só sairá em 1852 –, a expressão da “Soberania Nacional [continuava] nas mãos dos esbirros, Cabos de Polícia, dos publicanos do fisco, dos agentes do Governo de toda a espécie, e da mais ínfima espécie”<sup>119</sup>. Esta reciprocidade de acusações tornar-se-á ainda mais habitual após 1852, quando se instalou a alternância rotativista, período em que não terá sido rara a existência de Concelhos nos quais, “desde os Cabos de Polícia até aos Administradores, todas as autoridades pertenc[iam] ao mesmo partido”<sup>120</sup>. Para isso, recorria-se – tal como, na mesma época, acon-

---

Governador Civil, com quem discuti esta questão, e S. Exa. concordou que, decorrendo menos quinze dias de antecedência às eleições, não se podia nomear Cabos de Polícia. O sr. Ministro assevera, porém, que a nomeação de Cabos de Polícia foi feita antes de decorrer aquele prazo, o que não é exacto, como provei pelo documento que li à Câmara, e que tem fé em juízo”(*Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n.º 17, 25 de Fevereiro de 1880, p. 112).

<sup>117</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 16, 16 de Março de 1878, p. 459.

<sup>118</sup> In Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 13.

<sup>119</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 92, 11 de Dezembro de 1844, p. 389.

<sup>120</sup> *Ibidem*, n.º 10, 17 de Janeiro de 1897, p. 13.

tecia ao nível da promoção da nova nobreza e dos Pares – à nomeação de “fornadas” de Regedores e Cabos de Polícia, de acordo com os interesses político-partidários e eleitorais das conjunturas.

O sistema de designação de Regedores e de Cabos de Polícia e o seu cariz obrigatório possibilitavam estes exageros. É certo que a lei recomendava aos superiores cuidado, para que as autoridades, sem deixarem de dar cabal cumprimento às ordens recebidas, não as ultrapassassem. Com frequência, isso não aconteceu, pois são inúmeros os protestos. Por outro lado, a capacidade que o Administrador do Concelho detinha para nomear os seus subordinados foi uma importante arma que eles usaram com particular proficiência nos períodos eleitorais.

Alguns casos paradigmáticos já foram mencionados. Todavia, o ponto alto desta conflitualidade parece ter-se dado nas eleições que decorreram imediatamente após a aprovação da nova lei eleitoral de 1878 e da reorganização partidária, então em curso, mudanças que deram origem a um novo rotativismo, agora partilhado entre o Partido Progressista e o Partido Regenerador (conquanto, já com alguma oposição republicana). Referimo-nos, em particular, às eleições para deputados de 1878 e 1879.

Neste último ano, sob o domínio do Partido Progressista, liderado por Anselmo Braancamp – Fontes havia caído em 1 de Junho de 1879, tendo aquele Partido subido ao poder –, surgiram, no Parlamento, várias denúncias segundo as quais, em Vila Nova de Gaia, teriam sido ajuramentados “580 Cabos de Polícia, em Vila do Conde 605, e no Concelho de Sintra 638 (sensação). E note-se que muitos destes foram nomeados de entre os que professavam opiniões manifestamente conhecidas como contrárias ao Governo, e isto com o fim de inutilizar os seus esforços a bem do candidato da oposição”<sup>121</sup>. Por sua vez, em Vila Nova de Foz-Côa, terão sido promovidos 219 Cabos de Polícia, dos quais 114 só na Freguesia cabeça de Concelho<sup>122</sup>. E, por uma certidão passada pelo Regedor da Freguesia de

<sup>121</sup> *Ibidem*, n.º 27, 16 de Fevereiro de 1880, p. 474.

<sup>122</sup> *Ibidem*. Como é natural, as oposições deviam exagerar os números. Assim, oficialmente instado, o Administrador substituto do Concelho, informou que tinham sido nomeados, em 5 de Julho de 1879, “sessenta e seis Cabos de Polícia para a Freguesia de Foz-Côa; para a de Sebudelhe treze, por alvará de 7 de Julho de 1879; para a de Castelo Melhor sete,

Alhais, Concelho de Fráguas, fica-se a saber que, “por ordem do Sr. Administrador deste Concelho”, tinham sido intimados “todos os Cabos de Polícia desta Freguesia para comparecerem no dia da eleição de deputados [19 de Outubro de 1879] na Freguesia de Fráguas, lugar da assembleia, às ordens do dito administrador”<sup>123</sup>.

Os atropelos à legalidade foram tantos que o Ministro do Reino se viu compelido a expedir (5 de Outubro de 1879) uma circular sobre estas “fornadas”, e cujo conteúdo rezava assim: “Constando, pela imprensa periódica, que, com intuítos políticos, têm sido nomeados em alguns Concelhos muitos Cabos de Polícia, e convindo averiguar e conhecer se o facto é verdadeiro, e quais foram os motivos que deram origem a este procedimento, determina Sua Magestade El-Rei, que os Governadores Civis dos Distritos informem logo quantos foram os Cabos de Polícia ultimamente nomeados, em que datas e em que Concelhos, e quais foram as razões de conveniência pública que justificam tais nomeações”<sup>124</sup>.

É certo que algumas destas procuravam responder a prementes necessidades de “polícia”, em particular de manutenção da ordem pública. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Penajoia, aquando dos protestos provocados pelo escândalo da chamada “salamancada”. Como as autoridades tinham convocado um *meeting* de apoio ao processo, os Regedores “receberam ordens para trazer gente”, e porque se temia a eclosão de motins, foram rapidamente ajuramentados “mais de 100 Cabos de Polícia”<sup>125</sup>. De qualquer modo, as grandes “fornadas” de juramentos foram, em boa parte, movidas por objectivos eleitorais. Nesses períodos, ter-se-á mesmo chegado ao

---

por alvará da data supra; para a de Muxagata quinze, por alvará de 8 do referido mês e ano; para a de Numão vinte, por alvará de 19 do referido mês; para a de Foz-Côa mais quarenta e oito, por alvará de Agosto; para a de Costeias doze, por alvará de 5 do mesmo mês; para a de Mós vinte, por alvará de 23 do mesmo mês; para a de Santo Amaro nove, por alvará de 26 do mesmo mês; e, finalmente, para a de Cedovim quarenta e um, por alvará do mesmo mês, e todos do ano de 1879” (*ibidem*, n.º 5, 10 de Janeiro de 1880, p. 34). Seja como for, entre Julho e Agosto, foram investidos 171 Cabos de Polícia.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 473.

<sup>125</sup> *Diário da Câmara dos Pares do Reino*, n.º 97, 4 de Julho de 1882, p. 1023.

extremo – como em 1842 – de se recorrer ao arbítrio, para se “converter a maior parte dos cidadãos activos em Cabos de Polícia”, ou melhor, “houve Concelhos que foram convertidos em polícia!”<sup>126</sup>. Em suma: compulsando a imprensa e os debates parlamentares, detectam-se várias acusações contra a “escandalosa e arbitrária nomeação de Cabos de Polícia”<sup>127</sup>, geralmente acompanhada por demissões<sup>128</sup> (como terá acontecido, em Abril de 1870, no Concelho de Tábua: num só dia, foram “demitidos dezoito Regedores”, só escapando um, “porque o compraram”<sup>129</sup>).

Que a situação não era esporádica, revela-o a evolução do debate, acerca da própria categoria de Cabo de Polícia, havido nas últimas décadas de Oitocentos, isto é, numa fase de maior maturidade do sistema representativo. Na verdade, em 1878, os progressistas sustentavam, ainda que em nome da modernização do policiamento, ser “necessário organizar a polícia em harmonia com o exemplo das nações civilizadas, suprimindo esse tributo desigual e vexatório que pesa sobre os cidadãos, e os obriga a grandes sacrifícios e incómodos, sem nenhuma compensação. Excepcionalmente pode desculpar-se a existência de tal vexame; mas, normalmente, em circunstâncias ordinárias, declarar-se que os cidadãos podem ser obrigados a fazer o serviço pessoal e gratuito, não pode nem deve ser. Os Cabos de Polícia devem desaparecer da nossa organização administrativa”. Ora, se esta posição equacionava a importância destes “empregados” numa relação inversa ao estado de profissionalização e especialização das forças policiais autónomas, o certo é que, no essencial, nada mudou. E se, em 1887, na Câmara dos Deputados, a oposição regeneradora relembra aos progressistas a sugestão de 1878, fazia-o para sublinhar que, após a aprovação do novo Código

---

<sup>126</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 7, 18 de Julho de 1842, p. 55.

<sup>127</sup> *Ibidem*, n.º 6, 9 de Março de 1909, p. 8. Nas eleições dos inícios de 1878, terão sido nomeados “nas vésperas das eleições Cabos de Polícia aos centos, contra a expressa disposição da lei de 1839” (*ibidem*, n.º 28, de 21 de Fevereiro de 1879, p. 310).

<sup>128</sup> Em 4 de Setembro de 1867, a propósito de eleições municipais, o *Diário Mercantil* (Porto), via as manobras do Governador Civil deste modo: “Pode S. Ex.<sup>a</sup> demitir todos os Regedores e até os Cabos de Polícia que nem assim conseguirá que o povo vá votar em gente da escolha de V. Ex.<sup>a</sup>” (in Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 13).

<sup>129</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 18, 25 de Abril de 1870, p. 185.

(1886), o cargo não só se mantinha, como a obrigatoriedade da sua aceitação podia ser prolongada, em alguns casos, até cinco anos<sup>130</sup>.

Mais realistas, outros não iam tão longe como os que propunham a sua extinção, limitando-se a apelar para a morigeração do seu recrutamento, bem como para uma melhor racionalização dos seus efectivos e para uma calendarização que libertasse as nomeações da influência dos interesses eleitorais.

Quanto a este último aspecto, os frequentes protestos contra os critérios de escolha levou à publicação de uma lei (23 de Novembro de 1859) que proibiu os Administradores de Concelho de ajuramentarem Cabos de Polícia nos quinze dias imediatamente anteriores às eleições para deputados às Cortes, sob pena de inabilidade para todos os cargos públicos, por quatro anos, e multa de 50\$000 a 500\$000 réis (art. 36º). Mas, como se viu, o seu incumprimento foi frequente. Sintomaticamente, em 1870, um Governo de ditadura (Saldanha) impôs o mês de Janeiro como período de nomeações, preceito que passou para o fugaz Código Administrativo de 1870. Entretanto, o de 1878 não o recolheu, cingindo-se a repor, como fronteira, os quinze dias anteriores aos actos eleitorais para deputados. A proposta de 1870 ressurgiu, porém, em 1881<sup>131</sup>.

A escolha do primeiro mês do ano não era politicamente inocente, já que, como confessava um defensor da solução, “não é costume haver eleições de deputados no mês de Janeiro. Ordinariamente as eleições gerais seguem-se à morte dos Governos, e os meses críticos para os Governos são os meses de Março e Abril. É a regra geral.... E, nesse caso, se o novo Governo que sobe ao poder tiver o poder de nomear Cabos de Polícia, não o pode fazer, adoptando-se a minha doutrina, que não permite a nomeação de Cabos de Polícia senão no mês de Janeiro”<sup>132</sup>. Daí, o teor da alternativa: a selecção de Cabos de Polícia seria “feita pelo Administrador do Concelho, sob proposta do Regedor de Paróquia, no mês de Janeiro de cada ano. Nos outros meses do ano só podem ser nomeados Cabos de Polícia em substitui-

<sup>130</sup> *Ibidem*, n.º 80, 12 de Julho de 1887, p. 1718.

<sup>131</sup> *Ibidem*, n.º 53, 12 de Março de 1881, p. 894.

<sup>132</sup> *Ibidem*, n.º 52, 11 de Março de 1881, p. 881.

ção dos que falecerem ou impedirem”. Simultaneamente, em dia de eleições, não se podia “exigir dos Cabos de Polícia, recenseados como eleitores, serviço policial que os impeça de votarem”<sup>133</sup>. A reivindicação não caiu em saco roto. Contudo, ela só será acolhida pelo Código Administrativo de 1896 (art. 305º §7), que determinou: as nomeações de Cabos de Polícia teriam de “ser feitas no mês de Janeiro de cada ano, excepto para preenchimento de quaisquer vacaturas que ocorrerem, não sendo por suspensão ou demissão”<sup>134</sup>.

Outro sinal de que as intenções moralizadoras eram desmentidas pela prática é a discussão havida acerca das penalizações a aplicar aos contraventores. Por isso, o mencionado Código (art. 139º) retomava-as, suavizando o que havia sido previsto há quarenta anos, ao proibir-se o Administrador de Concelho, “sob pena de inabilidade para todos os cargos públicos e multa de 50\$000 a 200\$000 réis”, de “nomear Cabos de Polícia dias antes das eleições”<sup>135</sup>. Todavia, o frequente não cumprimento das disposições legais obrigou à sua reafirmação em 1901, por lei de 8 de Agosto, da autoria de Hintze Ribeiro, texto que não inovava, já que se limitava a introduzir este acrescento: “Durante a disposição anterior, o mesmo tempo e sob igual pena, é proibido aos Regedores de Paróquia diferir juramento aos Cabos de Polícia”<sup>136</sup>.

Sob a I República, ter-se-á seguido o preceituado no Código de 1878, mas, com o Código Administrativo de 1936-1940, a nomeação de Cabos de Polícia e de Cabos de Ordens, quando estes existissem, voltaram a ser feitas no mês de Janeiro de cada ano, exceptuando-se o preenchimento de quaisquer vacaturas (art. 277º).

Enquanto não houve uma mais sólida e proficiente estruturação dos corpos de polícia profissionais e de vocação rural – como acontecerá, durante a I República e o Estado Novo, com a criação e actuação da Guarda Nacional

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, n.º 53, 12 de Março de 1881, p. 901.

<sup>134</sup> In *ibidem*, n.º 50, 24 de Março de 1896, p. 811.

<sup>135</sup> *Ibidem*, n.º 68, 30 de Março de 1896, p. 1334.

<sup>136</sup> *Ibidem*, n.º 6, 17 de Janeiro de 1902, p. 37.

Republicana –, nem uma maior organicidade partidária, a manipulação dos coadjuvantes do poder local incentivou ao recrutamento de muitos Cabos de Polícia por Freguesia, não obstante as determinações da lei. O Código Administrativo de 1842 (art. 344º §2) recomendava, como proporção correcta, um Cabo por cada doze fogos nas Freguesias das vilas e cidades, e um para cada oito nas rurais. Todavia, o facto de o Regedor poder indicar, ao Administrador do Concelho, o número que achasse ser conforme às necessidades de serviço, também abriu a porta a todas as manipulações, não surpreendendo que o assunto tivesse sido retomado nas reformas administrativas posteriores. A intentada em 1882 (art. 49º §5) previa que “o número de Cabos de Polícia para cada Paróquia e para cada Secção dela, segundo as conveniências do serviço, será fixado pelo Governador Civil, sob proposta do Administrador do Concelho, mas nunca poderá exceder, nas povoações urbanas, a mais de um Cabo de Polícia por cada cem habitantes, e nas povoações rurais a mais de um por cada cinquenta habitantes”<sup>137</sup>. A referência passava a ser a população recenseada e, talvez como resultado da criação e implantação de polícias urbanas e da crescente (embora lenta) concentração populacional nas cidades e vilas, dobrava-se a proporção de Cabos de Polícia nos meios rurais. No entanto, terá continuado a existir alguma flexibilidade, dado que o Código de 1896 somente estipulava (art. 305º §6) que “o número de Cabos de Polícia para cada Paróquia, e para cada Secção dela, segundo as conveniências de serviço, será fixado pelo Governador Civil, sobre proposta do Administrador do Concelho”<sup>138</sup>. De qualquer modo, nos inícios do século XX, praticava-se a proporcionalidade anterior, isto é, as propostas de nomeação de Cabos de Polícia – tendo por referência a população constante no último censo – não podiam ultrapassar 1 %, nas Freguesias ditas urbanas, e 2%, nas rurais<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> *Ibidem*, n.º 57, 6 de Abril de 1883, p. 971.

<sup>138</sup> *Ibidem*, n.º 56, 24 de Março de 1896, p. 811.

<sup>139</sup> Pelo menos, esta era a proporção praticada no Concelho de Coimbra, em 1906.

## Um serviço policial obrigatório e gratuito

Percebe-se agora melhor a importância que os Regedores e os Cabos adquiriram na organização policial e política do regime monárquico-constitucional, assim como o significado do seu peso quantitativo. Porém, esta faceta requer explicações complementares (embora correlacionadas com as anteriores), pois as nomeações, em particular nas primeiras décadas de Monarquia Constitucional, também tiveram por finalidade *integrar* milhares de indivíduos que, após décadas de guerras civis, podiam ser arrastados para os vários banditismos (políticos e/ou criminais), então muito activos. Recorde-se que o recrutamento de Cabos de Polícia não só era obrigatório (disposição que já datava de 1810), como privilegiava os desmobilizados com menos de cinquenta anos. Depois de décadas de guerras, a dispersão das armas e os conhecimentos sobre o seu manejo precisavam de ser disciplinados, ao mesmo tempo que o débil Estado tentava promover o desarmamento das populações e, de balde, garantir o monopólio da violência, intento bem patente após o fim da Patuleia. Na verdade, um dos pontos do protocolo assinado na Convenção de Gramido (Junho de 1847) dizia respeito à recolha de armas “que pertencessem ao Estado”; para isso, “percorriam as povoações os Administradores dos Concelhos, e os Regedores de Paróquias”. Seja como for, o saber dos que haviam prestado serviço militar – ou a robustez dos que estavam na iminência de o fazer – torná-los-ia mais aptos para a concretização das tarefas policiais (quase para-militares)<sup>140</sup> que a lei atribuía aos Cabos de Polícia.

Do que ficou escrito se infere que o contributo dos Regedores e dos Cabos de Polícia não pode ser avaliado, exclusivamente, em termos de

---

<sup>140</sup> Aliás, o cariz para-militar deste cargo e a sua integração na lógica dos poderes dominantes manter-se-ão no século XX. Contudo, o maior fortalecimento das polícias propriamente ditas, assim como do cumprimento do serviço militar obrigatório, fez diminuir o seu protagonismo. No entanto, não deixa de ser revelador a circunstância de o Código Administrativo do Estado Novo, entre os requisitos recomendados para o recrutamento de Cabos de Polícia – que repetiam os que vinham do Liberalismo –, ter acrescentado esta novidade: a preferência devia ser dada aos alistados na Legião Portuguesa (Cód. Adm., art. 280º § 1º e 2º).

mera manutenção da ordem pública. As funções “policiais”, sendo inseparáveis das políticas, deram-lhes um lugar básico na produção (e reprodução) das máquinas “partidárias” que lutavam entre si pela conquista dos vários níveis do poder. Por conseguinte, ter-se-á igualmente de destacar o papel que desempenharam neste campo, sobretudo no período em que o Estado ainda não tinha força para pôr de pé, com eficácia, instâncias mais especializadas de controlo das populações, e em que eram igualmente fracas e muito personalizadas as formas de sociabilidade político-partidária. Em síntese: aqueles “empregados”, embora subalternos, tiveram grande importância na radicação de redes de influências, dando rosto e presença física aos alicerces da nova pirâmide político-administrativa.

### *A lição dos números*

Quantos terão sido os Cabos de Polícia e qual foi a evolução quantitativa do seu recrutamento? Em 1851, foi dito no Parlamento que, no Continente, existiam 17 Governadores Cívicos, 17 Secretários Gerais do Governo Civil, 382 Administradores de Concelho, 90 Juizes de Direito, 3636 Regedores, e 21818 Cabos de Polícia<sup>141</sup>. Estes números serão retomados por Teixeira de Vasconcelos<sup>142</sup>, em 1859. A serem verdade, existiria uma média de 6 Cabos de Polícia por Freguesia. Mas outros indicadores vão um pouco mais longe.

Com efeito, em 1852, no Distrito de Leiria, estavam ajuramentados 2522 Cabos de Polícia, para um total de 108 Regedores<sup>143</sup>, o que dá uma média

---

<sup>141</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 34, 10 de Fevereiro de 1851, p. 120.

<sup>142</sup> A. A. Teixeira de Vasconcelos, *Les Contemporains portugais, espagnols et brésiliens. Le Portugal et la maison de Bragance*, t.º I, Paris, Chez tous les Libraires de France, 1859, p. 388.

<sup>143</sup> D. António da Costa de Sousa Macedo, *Estatística do districto administrativo de Leiria*, Typographia Leiriense, 1855, p. 20; Luís Nuno Espinha da Silva, “Estado liberal e centralização. Reexame de um tema”, L.N. Espinha da Silva (coord.), *Poder central, poder regional, poder local. Uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, s. d., p. 75.

de 23,35 por Freguesia, envolvendo 1,77% da população (142551 h., em 1858), um coeficiente quatro vezes superior ao anterior. Mas, em 1859, no Distrito de Viana do Castelo, para uma população de 192900 h., administrativamente integrada em 10 Concelhos e 288 Freguesias, estariam em actividade 1979 Cabos de Polícia (7 por Freguesia e 1% da população<sup>144</sup>). Por sua vez, no Concelho de Coimbra, entre 27 de Fevereiro de 1852 e 25 de Março de 1859, prestaram juramento 1004 cabos, nomeados para 32 Freguesias diferentes. Nenhuma delas contava com menos de 15 (São Tiago) e, em Almalaguês, atingiu-se o máximo de 100, numa média concelhia de 31,37 por Paróquia.

É um facto que a comparação destes três Distritos patenteia uma realidade distinta, pelo menos num deles. E isto prova que o processo não foi homogéneo, tendo-se diferenciado de acordo com múltiplos condicionantes (activismo e rivalidades entre as elites locais, densidade da população, fragmentação das divisões paroquiais, relação entre urbanidade e ruralidade, etc.). Não obstante, todos eles ultrapassavam os valores médios de 1851. De onde se conclui que, no decurso da década de 1850, a base de actuação do poder local foi-se alargando, impulsionada pelos choques de interesses oligárquicos (de onde emergiam os “partidos políticos”), tendência que os anos posteriores terão reforçado significativamente.

Em 1866, e segundo Couto Martins (Ajudante do Procurador do Ministério do Reino), os Cabos de Polícia ascenderiam, aproximadamente, a 133800, espalhados por cerca de 3800 Freguesias. O que perfazia 35,21 por cada Regedor<sup>145</sup>, e implicava um crescimento de 5,86 vezes em relação a 1851. Não sabemos se estes números pecam por excesso. Contudo, Maria José Moutinho Santos, no estudo que fez sobre a Regedoria de Cedofeita, contou a nomeação, em 1873, de 1107 Cabos de Polícia em 5 Freguesias

---

<sup>144</sup> Cf. Eusébio Cândido C. P. Furtado Coelho, *Estatística do districto de Viana do Castelo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1861, p. 17.

<sup>145</sup> Cf. António Maria do Couto Monteiro, *A Garantia dos funcionarios administrativos*, Lisboa, Typ. Franco-Portuguesa, 1866, p. 50; Lopes Praça, *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, vol. 1, Coimbra, Imprensa Litteraria, 1878, pp. 115-116.

do Concelho do Porto<sup>146</sup>. Por outro lado, é de crer que exista uma diferença, para menos, entre os oficialmente contabilizados e aqueles que estavam em funções efectivas. De qualquer maneira, a sua percentagem deve ter-se consolidado à volta da regra aprovada em 1882, como parece indiciar a “Proposta para a fixação do número de Cabos de Polícia a nomear em cada freguesia nos termos do §6 do art. 315º do Cod. Adm.”, datada de 31 de Dezembro de 1906, e respeitante ao Concelho de Coimbra. Por ela, fica-se a conhecer que iriam ser ajuramentados 887 Cabos, para um total de 26 Freguesias rurais e 4 urbanas. O que, em termos relativos, correspondia a 29,5 Cabos de Polícia por Regedor (40 por Freguesia urbana, e 28 por Freguesia rural), bem como a 1% da população (censo de 1900) das primeiras e a 2% das segundas<sup>147</sup>.

Perante esta dimensão, uma pergunta se impõe: seriam os Regedores e Cabos de Polícia “funcionários” na acepção burocrática que o termo ganha na caracterização do Estado moderno? Não é este o lugar próprio para responder. Porém, em 1866, e de acordo com Couto Martins, os funcionários que gozavam de garantia administrativa eram os seguintes: 42 Governadores Cívicos e Secretários Gerais; 600 Administradores do Concelho e Escrivães; cerca de 3800 Regedores; 133800 Cabos de Polícia; 646 Escrivães de Fazenda e escriturários; 144 Recebedores de Comarca; 2927 Empregados de serviço interno e externo das Alfândegas; e 18 Engenheiros directores de construções do Estado. Neste quadro, os quantitativos respeitantes ao poder local (Governos Cívicos, Concelhos e Freguesias) ascendiam a 97,4% do total indicado, cabendo o quinhão maior aos Regedores e aos seus ajudantes.

Estes dados, ligados a outros – por exemplo, os respeitantes às *praças de pret* –, aconselham cautelas quando, sem mais, são invocados como índices de burocratização do aparelho político português na segunda metade de Oitocentos. Na verdade, ter-se-á de levar em conta que se está perante uma categoria de “funcionários”, ou de “empregados”, nomeados para

<sup>146</sup> Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 20.

<sup>147</sup> Arquivo da Universidade de Coimbra. *Livro do Registo do juramento dos Cabos de Polícia*. (IID/GC/ILFS/12/13/1062).

cargos de aceitação obrigatória, não remunerados e pouco gratificados; o que os obrigava a retirarem o essencial do seu sustento de outras actividades, ou melhor – como escrevia o Governador Civil de Viseu, em 1860 –, “dos trabalhos agrícolas, ofícios e diferentes misteres”<sup>148</sup>. Por tudo isto, a natureza das funções e a qualidade de quem as exercia (apesar das exigências da lei, a maioria dos Cabos de Polícia era analfabeta) teriam de ser muito baixas. Esta realidade obriga a que se pergunte se o peso e a continuidade, no tempo, destas autoridades paroquiais – embora inseridas numa estratégia empenhada na edificação de uma ordem mais racionalizada – não são, também, um sintoma do atraso na criação e implantação de corpos policiais profissionalizados, assim como um sinal da debilidade e lentidão do processo de burocratização.

### Subalternidade e poder

Sabe-se que a lei obrigava a recrutar os Regedores de entre os indivíduos residentes na Freguesia, que soubessem ler, escrever e contar, que não tivessem impedimento físico ou moral que lhes tolhesse o livre exercício, que estivessem inscritos como eleitores, e que residissem na Paróquia, ou nas Paróquias anexas à Regedoria. E, quanto aos Cabos de Polícia, especificava que estes deviam ser paroquianos de bom comportamento, e que soubessem ler e escrever. Na prática, porém, a origem social de ambas as categorias foi um pouco diferente, e as competências literárias, sobretudo destes últimos, eram fracas. Simultaneamente, o cariz obrigatório e gratuito de uma função que, se dava poder, também trazia inconvenientes, terá levado alguns a tudo fazerem para dela fugirem. Explica-se. A circunstância de as suas atribuições implicarem o exercício de acções repressivas, no seio de pequenas comunidades, conduziu a que muitos tentassem escapar à obrigação (e à sanção), tanto mais que o seu cumprimento podia trazer riscos de ordem física.

---

<sup>148</sup> In Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 22, nota 30.

Tudo isto não foi de influência menor no que respeita à qualidade do serviço prestado, chegando algumas vezes a propor o fim da gratuidade, para se atrair cidadãos mais competentes e empenhados. Em suma: existem provas de que alguns dos escolhidos para os cargos empregaram “todos os meios de os evitar, não vendo neles senão trabalho e comprometimento, sem recompensa alguma”<sup>149</sup>. Daí, o sentido deste diagnóstico, consignado no relatório do Governo Civil do Porto (1860): “os Regedores de Paróquia, exercendo as suas atribuições numa área de serviço limitadíssima e sem compensação ou incentivo do bom serviço, estão muito longe da importância e carácter que a lei quis supor-lhes. Se cada Regedoria compreendesse um número mais amplo de Freguesias, se ao Regedor se dessem certas isenções e garantias que o animassem a exercer aquele cargo sem os olhos fitos na prevaricação ou no abuso, e se ficasse a cargo de algum dos oficiais públicos do Concelho ou das Paróquias o trabalho de escrituração que é incompatível com outras suas funções, e nimirmente pesado por ser gratuito, então se poderia fazer do Regedor uma autoridade benéfica e profícua. Os bons resultados da instituição dos *maires* em França provam exuberantemente a exactidão do que deixo expendido”<sup>150</sup>.

Não obstante todos estes inconvenientes, o sistema não deixou de encontrar disponibilidades. O que se compreende, pois o cargo também trazia algumas benesses, ao mesmo tempo que investia de poder os seus ocupantes. Algumas daquelas provinham do recebimento de metade do valor dos emolumentos, que tinham várias fontes, a saber: a abertura de testamentos e sua leitura (160 réis); os atestados (160 rs.); os bilhetes de enterramento (nas cidades – 360 rs.; nas outras terras – 240 rs.); as certidões de requerimento da parte, não excedendo uma lauda – 120 rs.; de cada lauda, que excedesse a primeira, tendo 25 linhas e cada linha 30 letras, além do papel – 80 rs.; as buscas por cada ano, não sendo o corrente – 100 rs.; os autos de arrendamento de bens da Paróquia – 360 rs.; os caminhos a requerimento das partes, por cada légua de ida e volta, e a cada pessoa empregada na diligência

<sup>149</sup> António Leite Ribeiro de Magalhães, *Estudos administrativos*, Coimbra. França Amado Editor, 1905, p. 77.

<sup>150</sup> In Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 17.

(Decreto de 3 de Janeiro de 1837 e Código Administrativo, 1842, tabela final de emolumentos). Além disso, também pelas guias de cereais, que o Escrivão do Regedor passasse, lhe pertenciam, por cada guia e até vinte alqueires, 20 rs. (Lei de 14 de Setembro de 1837, e Portaria de 11 de Janeiro de 1844 e de 21 de Setembro de 1865)<sup>151</sup>.

A estas regalias juntavam-se outras. Assim, o Regedor estava isento de aboletamentos de tropas em tempo de paz e de quaisquer contribuições municipais directas, lançadas em serviço das pessoas ou dos bens dos habitantes e proprietários do Concelho, embora não estivesse liberto de contribuições lançadas em dinheiro (Portaria de 4 de Julho de 1844). E se, por uma lei de Julho de 1855 (art. 2º § único), não podia eximir-se ao desempenho do serviço de jurados, uma disposição posterior (Decreto de 3 de Dezembro de 1868, art. 23º § único) livrou-o dessa obrigação.

Nesta última matéria, o que era válido para os Regedores, era igualmente aplicável aos Cabos de Polícia. Estes últimos estavam ainda libertos de todo o serviço e encargos da Guarda Nacional (Código Administrativo,

---

<sup>151</sup> A título de curiosidade, estes proventos podem ser comparados com os do tempo da República e dos primeiros anos do Estado Novo. Assim, uma tabela, inserta numa obra publicada em 1914, informa: certidões, não excedendo uma lauda – \$12; de cada lauda que exceder a primeira, tendo 25 linhas e cada linha 30 letras – \$08; de cada ano de busca, exceptuando o corrente e aparecendo o objecto que se busca – \$10; não aparecendo, metade do emolumento; a abertura de testamento e sua leitura – \$20; atestados, excepto de pobreza – \$16 (os Regedores tinham de pagar 7,5% de contribuição industrial, por meio de estampilhas, sobre todos os emolumentos que percebiam). A Ditadura e o Estado Novo, mantendo a gratuidade da função, introduziram algumas modificações. A tabela dos emolumentos era a seguinte (Dec. n.º 14027 de 2 de Agosto de 1927): certidões e requerimentos de parte, não excedendo uma lauda – 3\$00; de cada lauda que exceda a primeira – 2\$00; certidão de narrativa, o dobro da rasa; de cada ano de busca, exceptuando o corrente e aparecendo o objecto que se buscar – 2\$50; não aparecendo, metade do emolumento; autos de arrolamento, para caucionar espólios em herança – 10\$00; atestados, excepto de pobreza – 4\$50. Para além disto, as Câmaras Municipais podiam fixar uma gratificação mensal, a abonar aos Regedores do Concelho, de importância não superior a 30\$00 a cada um, a título de compensação por ajudas de custo ou subsídio de transporte e marcha, resultante das deslocações impostas pelos deveres do cargo (Cód. Adm., 1940, art. 275º § 2). Cf. António César de Amaral Fraga, *Guia dos regedores de Paroquia*, Lisboa, Tip. Casa Portuguesa, 1914; Luís Frederico Mário Viegas, *Prontuário dos serviços das regedorias*, Lisboa, Imprensa Municipalista, 1946.

1842, art. 344º §5) e dos Batalhões Nacionais (Portarias de 27 de Março e 20 de Novembro de 1849).

Por fim, ambos gozaram, até ao Código de 1878, de garantia administrativa, pelo que não podiam ser demandados civil ou criminalmente por factos relativos às suas funções, sem prévia autorização do Governo. Este instituto regressou com o Estado Novo. Segundo o seu Código Administrativo, tanto o Regedor como o Cabo de Ordem e o Cabo de Polícia – bem como, logicamente, o substituto do Regedor – tinham garantia administrativa, nos mesmos termos que os Governadores Civis (Cód. Adm., art. 282º e 412º). Em qualquer dos casos, porém, eles nunca podiam ser perturbados pela autoridade judicial, ou por qualquer outra, no exercício das suas funções.

A estas razões – que não são poucas –, ter-se-á de juntar um outro factor de atracção, talvez mais decisivo: a posse de um estatuto que, por mais subalterno que fosse, não deixava de ser importante dentro de pequenas comunidades, em particular, num período em que o prestígio do Pároco estava em crise, o professor primário não tinha chegado, e a presença da polícia propriamente dita era uma quase ausência. É que eles concretizavam, a uma escala microscópica, o poder político nas suas várias facetas, isto é, não só como *poder de gestão*, mas também como *poder de informação*, como *poder de autoridade*, como *poder policial*, e como *poder simbólico*.

Tipificando o que se escreveu, conclui-se que a participação do Regedor – e dos respectivos Cabos – ao nível da *informação* era múltipla. Ele devia informar o Administrador do Concelho de tudo o que respeitasse ao recenseamento eleitoral e recrutamento militar, a faltas e irregularidades cometidas pela Junta de Paróquia e pelas irmandades e estabelecimentos de caridade e piedade, assim como todos os factos criminosos de que tivesse notícia, participação em que deviam ser referidas todas as circunstâncias acerca do modo, tempo e lugar do crime, e indicados os elementos de prova, não esquecendo qualquer indício, por insignificante que parecesse, e os nomes das testemunhas. Ele tinha, igualmente: de remeter ao Escrivão do Concelho, até ao dia 8 de cada mês, uma relação, em duplicado, de todas as pessoas da Freguesia falecidas no mês antecedente, com a cópia do testamento, se o fizessem, para os efeitos da Contribuição de Registo; enviar ao Juiz de Direito da Comarca, no princípio de cada mês, a relação das pessoas falecidas na Freguesia no mês antecedente que tivessem deixado

herdeiros menores, interditos, ou ausentes sujeitos à administração orfanológica; afixar, ainda, os editais da Repartição da Fazenda, em que se convidava os colectados a examinarem as suas colectas; anunciar actos do processo de contribuição; fazer o manifesto de cereais produzidos fora da cabeça do Concelho até cinco léguas da raia seca, a fim de verificar a sua exactidão e passar as guias de trânsito dos cereais manifestados.

Também se viu que, no domínio mais directo do chamado *poder de autoridade*, os Regedores: superentendiam nos enterramentos e cemitérios, na saúde pública, na saúde pecuária, na obstrução de vias e caminhos paroquiais, na abertura de testamentos cerrados, no funcionamento normal da Junta de Paróquia; passavam aos guardadores de rebanhos os atestados necessários para que estes não fossem obrigados a pagar direitos de barreiras nas estradas, quando conduziam os rebanhos às pastagens; fiscalizavam a arrecadação dos direitos de pescada nas costas do mar dentro da sua Freguesia, quando ali não houvesse empregados da Alfândega; recebiam as declarações que fizessem os foreiros da Fazenda Nacional para os casos de remissão ou conversão e relatavam-nas ao Administrador de Concelho; auxiliavam o Escrivão de Fazenda na visita que este fizesse à Freguesia para descobrir algumas fraudes ou ocultações em relação a contribuições de Estado; compareciam perante a Junta dos Repartidores do Concelho, quando por ela fossem convocados, para informar acerca das reclamações dos colectados; auxiliavam a Junta dos Repartidores da Contribuição predial, pessoal e industrial, e tomavam o lugar dos informadores louvados, quando estes fossem parciais nas suas declarações; até ao final do mês de Janeiro, enviavam ao Estado da Fazenda uma relação nominal dos nacionais e estrangeiros residentes na Paróquia, que nela tivessem estabelecimento, ou executassem alguma profissão, arte, ofício ou indústria, ou que estivessem sujeitas à contribuição pessoal, ainda que não o estivessem à industrial; faziam avisos, requisitados pela Repartição da Fazenda e autorizados pelo Administrador do Concelho, no caso de reclamação sobre contribuição predial, pessoal ou industrial. Durante muito tempo, deram ainda particular atenção ao cumprimento da implantação do sistema nacional de pesos e medidas.

Ora, se todos estes poderes eram *poderes delegados*, também o eram os dos assuntos de “policimento” das populações: o recenseamento exacto dos moradores da Paróquia e dos adventícios, exigindo-lhes documentos

de legitimação, em ordem a adicioná-los ao recenseamento ou cadastro; a vigia e o controlo de mendigos, prostitutas e loucos; a participação de todas e quaisquer diligências, na sua Freguesia ou em qualquer outra, que tivessem em vista prender assassinos, criminosos, ladrões, desertores, salteadores e forasteiros, ocorrências em que tanto o Regedor como o Cabo de Polícia podiam usar armas brancas e de fogo (Decreto de 19 de Janeiro de 1848)<sup>152</sup>; e, no que concerne aos expostos e à vigilância dos comportamentos sexuais femininos, a regulamentação da matéria (Regulamentos de 1867 e 1888) previa a existência de “um registo policial das mulheres solteiras ou viúvas não recatadas”, de que houvesse suspeitas de gravidez, “devendo os Regedores dar parte à Administração [do Concelho] das mulheres que soubessem encontrar-se nessas condições, informando ‘da sua vida e costumes’”<sup>153</sup>.

### *A hierarquização protocolar*

A imposição de uma dada divisão de território “fabrica” a realidade que idealmente quer referenciar. Pelo que, qualquer que tenha sido o paradigma usado, não se deve “esquecer que, na prática social, estes critérios são objectos de *representações mentais*, quer dizer de actos de percepção e de apreciação, de conhecimento e de reconhecimento, em que os agentes investem os seus interesses e os seus pressupostos, e de *representações* objectais em coisas (emblemas, bandeiras, insígnias, etc.), ou em actos, estratégias interessadas de manipulação simbólica, que têm em vista determinar a representação mental que os outros podem ter destas propriedades e dos seus portadores”<sup>154</sup>. E, como facilmente se aceita, a socialização deste capital simbólico era factor não desprezível na aceitação dos novos magistrados e

<sup>152</sup> Cf. António Leite Ribeiro de Magalhães, *ob. cit.*, p. 102 e ss.

<sup>153</sup> Maria Lúcia Brito de Moura, *Viver e morrer em Gouveia nos alvares do século XX*, Viseu, Tip. Novelgráfica, 1996, p. 74.

<sup>154</sup> Pierre Bourdieu, *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, p. 112.

funcionários do Estado (e, logicamente, também dos detentores de cargos da administração local) como agentes portadores de autoridade.

Os tratadistas da matéria não deixaram de sublinhar esta necessidade. Assim, para o célebre Stein, o funcionário público tinha de usufruir de direitos honoríficos, isto é, de honras e prerrogativas inerentes à consideração social de que seria credor. E, para o krausista espanhol Adolfo Posada, esse estatuto devia expressar-se em formas de tratamento e honra, no uso de determinadas insígnias e uniformes, bem como no gozo de certas exceções de privilégio, em particular no campo das precedências nas cerimónias oficiais<sup>155</sup>.

Em Portugal, sabe-se que, por provisão de D. Maria II, se criou uma farda para as autoridades administrativas, a fim de serem “mais facilmente reconhecidas e respeitadas como convém ao serviço público”<sup>156</sup>. Por outro lado, os cidadãos deviam tratar o Governador Civil por “*Excelência*” (fórmula que já havia sido privilégio dos Prefeitos).

Por sua vez, nas cerimónias públicas em que as autoridades do Departamento e, depois, do Distrito, estivessem presentes, o protocolo (que explicitou o estipulado nos arts. 6.º e 7.º do Código Administrativo de 1836, por Portaria de 17 de Junho de 1839, confirmada em 6 de Junho de 1843) mandava situar aquele magistrado logo a seguir aos ministros da Coroa, mas sempre à frente do órgão distrital eleito e de qualquer autoridade militar regional. Mais concretamente, esta hierarquização dava primazia aos ministros do Estado e o segundo lugar ao Governador Civil, cabendo o terceiro às Juntas Gerais de Distrito (ou a órgão equivalente) e o quarto aos Conselhos de Distrito, ou a quaisquer entidades ou colectividades que os substituíssem<sup>157</sup>; só depois vinham o Administrador de Concelho, a Câmara Municipal, o Regedor de Paróquia e as Juntas de Paróquia.

Não se fixava lugar para o Juiz de Direito, nem para o respectivo Delegado, bem como para o Contador da Fazenda. Caso comparecessem, o

---

<sup>155</sup> Cf. Guimarães Pedrosa, *ob. cit.*, pp. 318-319.

<sup>156</sup> In Augusto da Silva Branco Camacho, *O Distrito no código administrativo de 1940 e no estatuto dos distritos autónomos das Ilhas Adjacentes*, Funchal, s. ed., 1946, p. 25.

<sup>157</sup> Cf. J. Garcia de Lima, *ob. cit.*, p. 82.

Governo esperava que as autoridades administrativas competentes fossem “bastante polidas” para lhes oferecerem um “lugar junto do Administrador Geral” (ou do Governador Civil).

Quanto aos oficiais das Guardas Nacionais, o protocolo pretendia vincar a superioridade do poder político sobre o militar. Por isso, aqueles teriam de estar à frente da força que comandavam, mas nunca podiam ir “adiante das autoridades administrativas, sejam elas de que ordem ou categoria forem”. Só quando não estavam no exercício de funções, eles deviam ser colocados, “por mera civilidade”, depois do Administrador Geral (Governador Civil), se se tratasse de oficiais superiores, ou depois da Câmara Municipal, para os casos de patentes mais baixas<sup>158</sup>.

Não deixa de ser um reflexo das lutas políticas no campo das representações simbólicas o facto de, pelo menos na primeira fase da nova ordem, este reconhecimento não ter sido pacífico, conforme se pode depreender da citada Portaria de 6 de Junho de 1843. Pela sua leitura, percebe-se que, aqui e ali, “e não poucas vezes” (Portalegre, Vila Real), eclodiram incidentes que “terão sido prejudiciais, ficando a sua solução ao critério de quem os promove ou lhes dá ouvidos”; o que levou o Governo de então a reiterar o disposto em 1839, esperando que, “por motivos daquela natureza, nunca mais fosse perturbada a boa harmonia e concórdia que deve ligar as diversas Autoridades do Distrito, e que o Governador lhes dê exemplos de circunspeção, e do respeito que devem aos cargos que exercessem, evitando por todos os modos possíveis, especialmente pela prática da mais exacta civilidade, e das mais atenciosas maneiras, conflitos sempre nocivos ao serviço público, e, não poucas vezes, ao crédito de quem os promove ou lhes dá ocasião”<sup>159</sup>.

Dir-se-ia que se está perante a tomada de consciência de que a construção de uma nova ordem político-administrativa não podia prescindir do simbolismo para reforçar a sua cadeia de comando. Mas estas disposições também revelam a importância que este tipo de representações tinha na demarcação, tanto de diferenças como de hierarquias. Daí, a sua durabilidade.

<sup>158</sup> In *Diário do Governo*, n.º 133, 8 de Junho de 1843.

<sup>159</sup> *Ibidem*, n.º 134, 9 de Junho de 1843; Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 82.

Nos princípios do século XX, o modelo continuava em vigor, pois, como ensinava Guimarães Pedrosa, naquela data, a ordem de precedência era ainda esta: Governador Civil → Comissão Distrital ou Junta Geral → Administrador de Concelho → Câmara Municipal → Regedor de Freguesia → Junta de Paróquia<sup>160</sup>. Só no decurso da República se alterou a posição relativa do magistrado distrital. Assim, se, na primeira fase do sistema, este ocupava um plano simbolicamente superior ao do respectivo corpo, com a República – e segundo um comentador da nova legislação –, a “orientação mais democrática” do regime considerou, “em primeiro lugar, os corpos administrativos, porque são eleitos do povo, e, em segundo lugar, as autoridades delegados de confiança do Governo, em cuja nomeação, o povo, legítimo soberano, não intervém”<sup>161</sup>.

O Estado Novo, através do Código Administrativo de 1936-1940, recuperou e enfatizou o velho estatuto simbólico do Governador Civil, ao qual acrescentou tratamentos especiais, a saber: os equiparados às honras militares de General ou Contra-Almirante, o uso de flâmula própria, e o direito de receber uma salva de artilharia de 13 tiros em campo de revista, de parada, ou a bordo<sup>162</sup>. E, naturalmente, em termos de hierarquia, os magistrados tiveram sempre prioridade em relação aos respectivos corpos. Em qualquer caso, porém, o Regedor ocupava sempre o primeiro lugar em todos os actos e solenidades dentro da Paróquia, quando não comparecessem outras autoridades de superior categoria.

A Monarquia Constitucional distinguia-o, ainda, pelo uso de uniforme e distintivo por ocasião de serviço público, ou nos actos públicos e solenes. A sua farda constava: de casaca azul, de talhe ordinário, podendo ter bordado a ouro um ramo de carvalho no terço anterior da gola; colete de casimira branca com botões de Armas Reais, tanto na casaca como no colete; calça azul, botas, chapéu redondo com laço nacional e presilha preta, na qual estava bordada a ouro o nome da Freguesia. E sempre que exercesse, em

<sup>160</sup> Cf. Guimarães Pedroso, *ob. cit.*, p. 319.

<sup>161</sup> J. Garcia de Lima, *ob. cit.*, p. 82.

<sup>162</sup> Cf. Augusto da Silva Branco Camacho, *ob. cit.*, pp. 26-27.

público, as suas atribuições, ele devia trazer o laço e a presilha. (Decretos de 13 de Julho de 1842 e de 3 de Setembro de 1862). A República não alterou este fardamento.

Distinção análoga gozavam os Cabos de Polícia. Podiam vestir um uniforme formado por uma jaqueta de pano azul (tendo bordado, no terço anterior da gola, as letras “S. P.” [Serviço de Polícia?], por um chapéu redondo com laço nacional e presilha de lã amarela e laço, sendo o chapéu circulado por uma fita preta com o nome da Freguesia a que pertenciam em letras amarelas (Decreto de 13 de Julho de 1842). Em serviço, tal como os Regedores, podiam usar armas brancas ou de fogo, fornecidas pelo Arsenal do Exército, mediante requisição e abonação do respectivo superior, ao qual teriam de passar recibo (Decretos de 19 de Janeiro de 1848 e 4 de Maio de 1853; Lei de 15 de Julho de 1857)<sup>163</sup>.

### A origem social dos Regedores e dos Cabos de Polícia

A participação nesta hierarquia, ao conferir poder, tinha de ser apelativa para muitos indivíduos, pois o *status* e alguns benefícios compensavam a gratuidade da obrigação. De qualquer modo, é um facto que muitos dos indigitados tentaram escapar à nomeação, fosse para o lugar de Regedor, fosse para o de Cabo de Polícia, vendo na imposição, não um serviço cívico, mas “um pesadíssimo encargo”. Em alguns casos, as autoridades recorreram à violência, como terá acontecido em Abril de 1845, quando, segundo uma denúncia feita no Parlamento, vários homens foram mantidos “três dias incomunicáveis pelo horroroso crime de não quererem ser Cabos de Polícia”<sup>164</sup>. De acordo com o diagnóstico feito, em 1856, pelo Governador Civil de Aveiro, tudo isto tinha efeitos negativos: aqueles agentes “nunca saem das classes de onde convinha que sáissem, mas sim das mais dependentes”<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Cf., também, Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>164</sup> *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, n.º 45, 3 de Maio de 1842, p. 4.

<sup>165</sup> In Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 20.

E, apesar de a lei estipular que os escolhidos deviam saber ler, escrever e contar, o analfabetismo, ou a deficiente alfabetização, grassava, sobretudo nos Cabos de Polícia.

Na verdade, a análise das assinaturas do livro de juramentos respeitantes a três Freguesias de Coimbra confirma a situação, embora também mostre a existência de diferenças evidentes entre a realidade urbana e a rural. Assim, na Sé de Coimbra (1852), coração da cidade, dos 38 nomes sobre os quais temos informação explícita, encontram-se: com assinatura própria – 22 (57,89%); com a mera indicação “sabe escrever”, consignada pelo escrivão – 5 (13,15%); com a mera menção “pôr o nome” – 1 (2,63%); com a indicação “não sabe escrever” – 10 (26,31%). Nas Paróquias de cariz mais rural, o quadro era diferente: em Almalaguês (1853), o livro de juramento especifica a capacidade literária de 78 indivíduos deste modo: com assinatura própria – 19 (24,35%); “não sabe escrever” – 53 (67,94%); “sabe escrever” – 6 (7,69%); em Alsaforja (1855), estão caracterizados como não sabendo escrever – 14 (60,86), com assinatura própria – 1 (4,34%), e como sabendo escrever – 8 (34,78%), num total de 23 especificações; e, no Botão, a fonte indica que, entre 22 Cabos de Polícia, 9 (40,90%) sabiam escrever e 13 (59%) não sabiam<sup>166</sup>.

Estes valores também indiciam a origem social do recrutamento. E se a dos Regedores foi, como facilmente se percebe, um pouco mais elevada – no Porto, por exemplo, alguns negociantes, industriais, proprietários, lavradores, terão desempenhado o cargo –, a dos meios rurais situou-se num plano socialmente mais baixo, sendo frequentemente nomeados “homens pouco habilitados, pessoas menos consideradas e dependentes”<sup>167</sup>. Situação que se agravava ao nível dos Cabos de Polícia. Se não, vejamos.

Recorrendo ainda ao caso concreto do Concelho de Coimbra (década de 1850), verifica-se que os 39 Cabos de Polícia da Sé, com profissão explicitada, distribuíam-se assim: marceneiros – 1; alfaiates – 3; trabalhado-

<sup>166</sup> AUC, *Livro do Registo do juramento dos Cabos de Polícia*, cit.

<sup>167</sup> “Relatório do Governador Civil de Portalegre relativo ao ano de 1856”, in Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 19.

res – 6: chapeleiros – 1; barbeiro – 1; tipógrafo – 2; proprietário – 1; carpinteiros – 11; sapateiros – 4; serralheiros – 3; esteireiro – 1; encadernador – 1; pintor – 1. Como se verifica, a classe dos “proprietários” está praticamente ausente, sendo forte a presença dos artesãos e, entre estes, a dos carpinteiros (28,20%), sapateiros (10,25%) e alfaiates (7,69%), bem como a do grupo dos “trabalhadores” (15,38%), presumivelmente – por analogia com a terminologia usada nos registos das Freguesias rurais – jornaleiros agrícolas. E, dentro da mesma Freguesia, a comparação com o período que decorreu entre 1861-1866 confirma, no essencial, aquela composição, não obstante haver um decréscimo da posição relativa dos carpinteiros. De facto, para uma amostragem de 60 unidades, os sapateiros representam 33,33%, os alfaiates 25 %, e os carpinteiros 11,66%.

O panorama nos campos era um pouco diferente, tanto mais que a concentração de artesãos era menor em termos absolutos. Em 1855, na Freguesia do Botão, foram para Cabos de Polícia: 1 serralheiro, 13 lavradores, 8 trabalhadores, 1 sapateiro e 1 carpinteiro. Excluindo os três artesãos, o recrutamento espelhava a composição social do mundo rural, envolvendo lavradores e alguns dos seus (sazonais) empregados. Por isso, não surpreende que, em Brasfemes, os 15 Cabos de Polícia ajuramentados fossem todos trabalhadores (agrícolas), e que, em Almalaguês, numa amostra de 95 nomeados, 93 também fossem “trabalhadores”; as categorias de proprietário, sapateiro, lavrador, alfaiate e carpinteiro somente contribuíam com um Cabo cada uma.

Com este tipo de pessoal, ganham sentido os juízos negativos feitos acerca das capacidades que estas autoridades teriam para cumprir as atribuições que a lei lhes confiava. Elas, no dizer do Governador Civil de Évora (1856), seriam “agentes que para pouco prestavam, especialmente no que toca ao serviço de polícia”<sup>168</sup>. No entanto, se os seus contributos terão sido fracos nas questões relacionadas com casos de criminalidade, será precipitado concluir, daí, a sua irrelevância noutras funções. Testemunhos existem que provam que a sua presença “facilitou da parte da população mais

<sup>168</sup> “Relatório do Governador Civil de Évora relativo ao ano de 1856”, in Maria José Moutinho Santos, *ob. cit.*, p. 19.

desamparada frequentes pedidos de ajuda sob os mais diversos pretextos”<sup>169</sup>. De qualquer modo, como estas acções coexistiram com outras, de índole mais repressiva, ou de cariz directamente clientelar, não espanta que os críticos do centralismo e do caciquismo lhes traçassem um retrato que, a par do desenhado para o Governador Civil e para o Administrador do Concelho, os colocava na galeria dos responsáveis pela decadência moral e política da Nação.

O primeiro momento forte desta anatematização encontra-se nos juízos negativos formulados por Alexandre Herculano. Recorrendo à ironia, o historiador escreveu em 1853, isto é, no início da verdadeira implantação, no terreno, da nova “máquina” administrativa<sup>170</sup>: “o cabo de polícia é a pedra angular da república, e todavia é o símbolo do elastério. Onde havia um, o amor da pátria do Regedor pode pôr vinte. E o Cabo de Polícia, que tem privilégios, e que não quer perdê-los, arregimentado, disciplinado, vota com o Governo, e convertido em *tiranete microscópico* vai vigiar pela saúde dos bons princípios até o recanto mais obscuro da mais obscura bodega. O fantasma administrativo libra-se mostrando as garras de ferro sobre o Distrito, sobre o Concelho, sobre a vila, sobre a aldeia, sobre a rua, sobre o casal, sobre a choupana. Escuta à porta as intenções do eleitor, murmuradas à noite no seio da família, e julga-as e pune-as, fingindo respeitá-las”<sup>171</sup>.

Eles formavam, assim, a base da “pirâmide do funcionalismo hierárquico”, os dedos das inúmeras mãos do novo “despotismo administrativo”, que “gera logicamente o despotismo político”, agora reactualizado como “*centralização absolutista-imperial-democrata*”. Para a concretização desta cadeia, o poder punha no “vértice da hierarquia administrativa a concessão de todos os cargos retribuídos, depois de viciar os gratuitos [isto é, os de Regedor e de Cabos de Polícia] na sua base eleitoral”<sup>172</sup>. Daí que, aos olhos

<sup>169</sup> *Idem, ibidem*, p. 26.

<sup>170</sup> Por exemplo, o registo de juramento dos Cabos de Polícia do Concelho de Coimbra somente começa em 1852, e o seu ano forte foi o de 1853.

<sup>171</sup> In António José Saraiva, *Herculano desconhecido (1851-1853)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1971, p. 208. Os itálicos são nossos.

<sup>172</sup> *Idem, ibidem*, pp. 205, 214, 216, 218, 209. Os itálicos são nossos.

do historiador, a estrutura (instituída, neste caso específico, pelo Código de 1842) funcionasse deste modo: “o Ministério chama os Governadores Civis, os Governadores Civis chamam os Administradores de Concelho e Escrivães de Fazenda, os Administradores do Concelho e Escrivães de Fazenda chamam os Regedores de Paróquia, os Regedores chamam os Cabos de Polícia. Desde o *vértice até à base* do funcionalismo, tudo se agita, tudo viaja, tudo corre, tudo segreda, tudo murmura; o país é comparável a um enorme queijo Stilton reduzido àquele estado em que o paladar inglês o acha delicioso: move-se porque se movem os cardumes de vermes que lhe devoram o âmago”<sup>173</sup>.

Talvez haja algum exagero na crítica herculaniana, que tem de ser relativizada à luz dos seus preconceitos descentralistas e de um ideal que via o Estado como uma espécie de federação de “pequenas pátrias”. No entanto, a denúncia também encerra algo de verdade. O esforço para se construir a dimensão omnipresente do poder, de modo a que fosse “um único que vigia as desordens, prevê os perigos da criminalidade, sanciona todos os desvios”, levou a que o panoptismo se tivesse posicionado como uma espécie de “pequenos panoptismos regionais e dispersos”<sup>174</sup>, a fim de dar uma melhor concretude às suas promessas pastorais.

### III

#### A *TERRA* COMO RAIZ DO “AMOR DA PÁTRIA”

O poder dos organismos sociais intermédios, na sua concretização provincial, municipal, ou paroquial, nunca foi visto pelos seus apologetas como uma entidade cuja existência se devia confinar à fria gestão político-administrativa. A implantação da sua autonomia impunha-se não só pela necessidade de se garantir uma maior auto-transparência entre representantes e

<sup>173</sup> *Idem, ibidem*, p. 207. Os itálicos são nossos.

<sup>174</sup> Michel Foucault, *A Microfísica do poder*, p. 160.

representados, mas porque a Paróquia (e, por extensão, o Município e a Província) era uma *geografia de afectos*, construída pelos laços de solidariedade existentes entre famílias e vizinhos, quentura que também se plasmava na significação das coisas (montes, vales, casas, igrejas, cemitérios, rios, etc.); ela era, em síntese, um *lugar de memória*, como Herculano não deixou de enaltecer. Por isso, na Paróquia residia, igualmente, o verdadeiro patriotismo, dado que ela traduzia a espontânea tendência dos indivíduos para se socializarem e se fixarem. Por palavras suas: “*O aferro à terra natal é o elemento indispensável da manutenção das nacionalidades. O amor pátrio é porém um afecto complexo: compõe-se de sentimentos, que ou se alimentam do ideal, ou correspondem a interesses positivos. Amamos o presbitério onde nos ensinaram a crença e as longas esperanças da morte, a árvore junto da qual brincámos na infância, o cemitério onde dormem os nossos; amamos a casa paterna, o regato, o souto, o viso da serra...; amamos os sítios que foram testemunhas de uma hora ou de um dia feliz, e que em si guardavam para nós uma saudade; amamos essas famílias que vivem à roda de nós, esses vultos humanos que nos afizemos a ver e a tratar...; amamos em suma o que nos rodeia pela saudade e pela esperança, pelo gozo actual e pela ambição do futuro, por mil afectos que não só tornam possíveis, mas que legitimam pela espontaneidade e pela razão as tendências humanas para a fixação e para a sociabilidade*”<sup>175</sup>.

Como se verá, esta representação será partilhada por muitos descentralistas, chegando mesmo a encontrar eco na justificação de algumas leis positivas. Com efeito, o relatório do Código Administrativo de 1878 não a esqueceu, ao definir a Freguesia deste modo: “*Associação de famílias, onde se adora o mesmo Deus, se lhe rende o mesmo culto, se lhe exige o mesmo templo, se lhe levanta o mesmo altar, e onde se sepultam os cadáveres dos seus finados*”<sup>176</sup>. Mas, por tudo isto, o poder local foi igualmente cantado como a primeira grande escola de educação cívica e como o cadinho em que se forjava o verdadeiro patriotismo.

<sup>175</sup> In António José Saraiva, *ob. cit.*, pp. 191-192. Os itálicos são nossos.

<sup>176</sup> In José Tavares, *ob. cit.*, p. 38.

Por antítese, defendia-se que tais sentimentos estavam a ser precariamente cultivados pela experiência centralista, porque impediam o progresso do povo para o seu auto-governo. E, recorde-se, para Herculano – conquanto dentro dos limites do seu liberalismo censitário –, o governo do país pelo país só seria efectivo se, partindo da localidade, e chegasse “*até ao último limite em que não repugna ao direito das outras localidades constituídas uniformemente*”<sup>177</sup>. Modo de dizer que, para ele, o Estado devia ser, sobretudo, um coordenador de autonomias e o sintetizador de uma unidade nacional solidamente enraizada nos patriotismos locais.

Para os críticos, ao contrário, esta proposta provocaria a fragmentação da Nação, tese nuclear no pensamento administrativo francês, nascido da experiência da Revolução Francesa e da legislação napoleónica (Charles Bonnin, Vivien), e levada às últimas consequências por Dupond-White (*La Centralisation*, 1860), ao defender, como escrevia Guimarães Pedrosa, que o centralismo significava “conjuntamente unidade de governo e preponderância de uma capital”, “bem como princípio de nacionalidade”, o que, em relação às localidades, as colocava sob a tutela administrativa “necessária à protecção das minorias”<sup>178</sup>.

Em Portugal, a vocação patriótica e nacional da centralização foi particularmente enfatizada, entre outros, por António Lopes Mendonça, nos inícios da década de 1850. Entusiasmado com o progresso material – que a Regeneração estaria a incrementar –, ele via na autonomização do poder local uma atitude regressiva, pois os seus adeptos não estariam a sopesar esta outra lição da história: “*as sociedades converteram-se, a dada altura, à ideia de centralização, à unidade monárquica: constituíram-se assim as nacionalidades* que, deste modo, resistiram às invasões externas, aos egoísmos locais”<sup>179</sup>. Maneira de insinuar que só o Estado podia criar a Nação, e não o contrário. Em suma: as Nações, para selarem a sua unidade, tiveram de arrancar os povos do seu “egoísmo de campanário”, fazendo-os tomar parte

<sup>177</sup> In António José Saraiva, *ob. cit.*, p. 218.

<sup>178</sup> L. Guimarães Pedrosa, *ob. cit.*, p. 345. CF. Pierre Rosavallon, *ob. cit.*, pp. 224-226.

<sup>179</sup> António Lopes de Mendonça, “O caminho de ferro e a nacionalidade”, *A Revolução de Setembro*, n.º 3327, 6 de Maio de 1853, p. 1. Os itálicos são nossos.

activa em acções de âmbito mais geral. Nesta medida, a centralização teria sido um enorme progresso<sup>180</sup>.

Ideias como as sustentadas por Herculano e seus seguidores, ao invés, seriam um obstáculo à modernização. E este tipo de juízo era tão comum que, em 1877, ele se encontra explicitamente invocado no relatório de um novo Código Civil em gestação. De acordo com o legislador, “*a descentralização completa entre nós seria o fraccionamento da unidade nacional, o parcelamento do território em pequenas divisões, incapazes de se governarem, a anarquia na administração e na política*”<sup>181</sup>. Dir-se-ia que os recentes exemplos da Comuna de Paris e da I República espanhola ecoavam, aqui, para reforçarem a posição teórica (e prática) dominante no pensamento político português desde a Revolução Liberal. E, nesta conjuntura, não deixa de ser interessante notar a evolução de posições como as de Oliveira Martins (e, até certo ponto, de Antero de Quental). Revendo ideias anteriores, o historiador irá reivindicar, cada vez mais, uma função sintética e central para o Estado, vendo no pensamento de Herculano uma porta aberta para o império da “política de campanário” e para a atomização interna dos organismos sociais chamados Nações.

Como resposta aos que procuravam demonstrar a existência de uma relação de causa e efeito entre centralização e patriotismo, os críticos (e, entre todos, Herculano) exaltavam a cultura cívica dos povos descentralizados – a Inglaterra, os Estados Unidos e, depois dos meados do século, a Suíça –, para defenderem que, em Portugal, o patriotismo só se cimentaria de uma maneira sólida se houvesse empenhamento directo dos cidadãos no governo das suas comunidades “paternas”, ou “natais”, pois isso possibilitaria descer ao ventre do ideal de pátria e de Nação. Dizia-se: “o aferro à terra natal é o elemento indispensável da manutenção da nacionalidade”, porque, para o comum dos portugueses, “o teatro desses afectos é a pátria”, mesmo quando o povo desconhece esse vocábulo. Mais especificamente,

---

<sup>180</sup> *Idem*, “O municipalismo”, *A Revolução de Setembro*, n.º 3338, 19 de Maio de 1853, p. 1.

<sup>181</sup> *Código Administrativo. Projecto apresentado às Cortes em sessão de 23 de Janeiro de 1877*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1877, p. 1. Os itálicos são nossos.

este, quando se refere ao sítio onde nasceu, fala “muitas vezes na sua *terra*, nunca na sua *pátria*”; o que seria compreensível, pois este conceito implica uma “coisa abstracta, vaporosa, vaga”, pelo que “a ideia complexa de pátria concebem-na as classes superiores”. Diferentemente, na cultura popular, a *terra* “é a tradução de uma coisa possível, compreensível, simpática para ele”<sup>182</sup>. Assim sendo, “o sentimento geral da nacionalidade”, ou melhor, o “amor pátrio”, só poderia nascer do “laço desses diversos patriotismos locais” que lhe dá unidade<sup>183</sup>.

Se a *terra* ou o *lugar* constituíam a fonte deste sentimento, por extensão analógica, a mesma fontalização se aplicava aos possíveis efeitos, para a vida colectiva, da autonomia municipal e provincial. É que, para os descentralistas – críticos da divisão administrativa por Distritos e adeptos da elevação da Província a autarquia –, podia-se igualmente falar, a propósito desta última, da existência de “uma unidade psíquica, uma alma”<sup>184</sup>. Por isso, o provincialismo (ou o regionalismo) português nunca poria em causa – ao contrário do que acontecia em Espanha – “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”<sup>185</sup>.

Os dois sentimentos exigiam-se: sem os “patriotismos locais”, o patriotismo mais geral e racional não teria força para se alimentar. Logo, enaltecendo a função nacionalizadora do centralismo seria não perceber que, do ponto de vista moral e político, “o municipalismo não é mais do que o símbolo, a manifestação organizada da pátria popular, do mesmo modo que a sociedade geral, o Estado, é a expressão, a fórmula do patriotismo das inteligências educadas e desenvolvidas”. Destas premissas, Herculano concluía que, “desprezar ou destruir a primeira fórmula”, seria “isolar o homem do povo” e

<sup>182</sup> In António José Saraiva, *ob. cit.*, pp. 191, 192.

<sup>183</sup> In *idem*, *ibidem*, p. 192.

<sup>184</sup> A. Amorim Girão, *Esbôço de uma carta regional de Portugal*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933, p. 20.

<sup>185</sup> José Andrade Saraiva, “Importância e razão de ser do regionalismo na época actual”, *III Congresso Regional das Beiras (Congressos de Aveiro). Relatório, teses, votos*, Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1928, p. 48.

“enfraquecer o verdadeiro estímulo de nacionalidade”. E aos que pensavam ter sido o Estado a criar a Nação, lembrava este ensinamento da história: “a nacionalidade, dizeis vós, criou-se à sombra e sob o influxo da centralização! Como é isto? Portugal nasceu e constituiu-se no século XII; a centralização como vós a entendeis, mas menos exagerada, organizou-se nos fins do século XV e começos do XVI. A constituição da nacionalidade deveu-se toda à época municipal”<sup>186</sup>.

Pelo exposto se percebe que a posição de Herculano se inscrevia, objectivamente, na tese segundo a qual só existiria um verdadeiro patriotismo desde que estribado no auto-governo local<sup>187</sup>. Não por acaso, as suas ideias sintonizavam com as que, na mesma conjuntura, pensadores como Giandomenico Romagnosi, defendiam, ao afirmarem: “Il vero patriottismo è nel município. La molla, solida, attiva, reale e sicuro patriottismo sta in lui solo. Aggiungo di più che in lui solo sta la base di sicurezza de tutto e l’ordinamento político de uno stato civile”<sup>188</sup>. Mas, nesta matéria, o historiador português tinha sobretudo sob os olhos o magistério de Tocqueville, mormente quanto o pensador francês viu concretizado, na *townships* de Nova Inglaterra, um “patriotismo racional republicano”, bem distinto daquele que a cultura republicana francesa fomentava desde a Revolução. Daí que escrevesse: “o que eu mais admiro na América não são os efeitos *administrativos* da descentralização, mas os seus efeitos *políticos*. Aí, a pátria faz-se sentir em todo o lado. Ela é um objecto de solicitude desde a vila até à União inteira. O habitante sente-se ligado a cada um dos interesses do seu país como se fosse o seu próprio. Orgulha-se da glória da nação: nos seus sucessos julga reconhecer a sua própria obra e isso enaltece-o; regozija-se com a prosperidade geral da qual é beneficiário; nutre pela pátria um sentimento análogo àquele que sente pela sua família e é ainda devido a uma espécie de egoísmo que se interessa pelo Estado”<sup>189</sup>. Deste exemplo, Tocqueville concluía que o verdadeiro “amor da pátria” tinha a Comuna

<sup>186</sup> In António José Saraiva, *ob. cit.*, pp. 192-193, 217.

<sup>187</sup> Cf. Maurizio Viroli, *Repubblicanesimo*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 74-75.

<sup>188</sup> In *idem, ibidem*, p. 74.

<sup>189</sup> Alexis Tocqueville, *Da Democracia na América*, Cascais, Principia, 2001, p. 135.

como mátria, ou, por palavras suas: “Nos Estados Unidos pensa-se com razão que o amor à pátria é uma espécie de culto ao qual os homens estão ligados pelas suas acções”. Por isso, a radicação de um saudável patriotismo passava pela disseminação “do poder, a fim de interessar o maior número possível de pessoas pela coisa pública”<sup>190</sup>. Em suma: o autor *Da Democracia na América* insinuava que a vida comunal resolveria, *in luce*, a quadratura do círculo, porque forneceria a semente necessária à coesão social, ao mesmo tempo que conseguiria respeitar a liberdade e a igualdade dos indivíduos. Assim sendo, a reorganização da sociedade, ao seu nível mais “macro-político”, devia ser uma generalização da experiência local<sup>191</sup>.

Como se assinalou, Herculano também considerava que a consolidação dos “patriotismos locais” seria o melhor antídoto a favor da defesa da nacionalidade, em particular numa época em que se exigia a participação cívica, mas em que a comunicação internacional de ideias, pessoas e bens – facilitada pelo telégrafo, pelas novas estradas, e pelo caminho de ferro – também oferecia novos meios propícios à aculturação e à expansão de Estados mais fortes<sup>192</sup>. Em termos concretos, os perigos da União Ibérica, que o “progresso material” parecia fomentar, deviam ser combatidos mediante uma solução político-administrativa que reformasse o Estado (e a educação), em ordem a tornar mais autêntica a representação política. O que passava pela descentralização. Não se tratava, portanto, de negar o progresso, mas de, supletivamente, tomar medidas que aportuguesassem os seus efeitos. Ora, o poder local seria o melhor meio de defesa da nacionalidade, porque também seria a grande escola para transmitir o amor à liberdade e afirmar a cidadania através do seu exercício. Assim, se a autonomização da Paróquia era a sua matriz, os efeitos da sua realização no Município ou na Província seriam

---

<sup>190</sup> *Idem, ibidem*, p. 108. Cf. Agnès Antoine, *L'Impensé de la démocratie. Tocqueville, la citoyenneté et la religion*, Paris, Fayard, 2003, p. 96 e ss.

<sup>191</sup> Cif. Pietro Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'Età delle rivoluzioni*, Bari, Laterza, 2000, p. 261-262.

<sup>192</sup> O primeiro estudo político-ideológico sobre esta polémica entre Herculano e António Pedro Lopes Mendonça encontra-se em Maria Manuela Tavares Ribeiro, *Lopes de Mendonça. A obra e o pensamento*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1974.

idênticos. Inversamente, do centralismo e do seu instrumento – o Distrito – não poderia emergir um autêntico patriotismo.

Esta convicção aparece em outros anti-centralistas em termos quase análogos. Em 1856, para Henriques Nogueira, por exemplo, o Município (e a Paróquia) também constituiria uma “pequena pátria que o cidadão primeiro ama, e que primeiro serve”<sup>193</sup>. E, segundo Manuel Emídio Garcia, a postulação da anterioridade natural e histórica das associações locais em relação ao Estado central servia de base ôntica para demonstrar que, no fundo, a Nação era a resultante “de muitas nacionalidades particulares”<sup>194</sup>. Herculano chamou-lhes “patriotismos populares”, e o professor de Direito Administrativo vituperou, igualmente, os que confundiam “centralização com unidade nacional”, acusando-os de não compreenderem que “a unidade orgânica dos povos” não era um produto artificial, mas algo de mais vital, a saber: uma consequência da liberdade dos diferentes órgãos que constituem o organismo social. O jovem Eça de Queirós, discípulo de Garcia, também absorveu algumas destas ideias. Como ensinava aos leitores do *Distrito de Évora* (n.º 27, 17 de Março de 1867), no contexto do debate desencadeado pela reforma administrativa de Mártens Ferrão, “o patriotismo é gerado de afeições, de hábitos, de recordações”, coisas que “só se encontram na intimidade serena da vida local”. Por conseguinte, os reformadores deviam compreender que, “na graduação dos sentimentos e das ideias, primeiro ama-se a família, depois estima-se o Município, depois respeita-se a Província, depois considera-se o Estado: esta graduação insolúvel está no espírito popular como uma construção irruinável”. Pelo mesmo diapasão afinava o republicano José Jacinto Nunes. A unidade nacional estaria plenamente garantida pela legislação geral (Código Civil, Código Administrativo, Código Penal, etc.). Contudo, a sua radicação, como vontade colectiva, só

---

<sup>193</sup> José Félix Henriques Nogueira, “O Município no século XIX” (1856), *Obras Completas*, tº II, Lisboa, INCM, 1979, p. 77.

<sup>194</sup> Manuel Emídio Garcia, “A descentralização e as eleições municipais”, *Correspondencia de Coimbra*, II anno, n.º 44, 23 de Outubro de 1873, p. 1.

seria profunda se as sociedades intermédias vissem reconhecidos “os seus direitos e os seus justos interesses”<sup>195</sup>.

### Educação cívica e auto-governo

Não se errará muito se se afirmar que este distanciamento crítico em relação ao modelo “jacobino” de Nação (e de nacionalismo), se teve um fundo comum – o apelo ao “patriotismo local” –, também se diferenciou no que concerne às suas consequências políticas. Assim, se alguns tentavam justificá-lo com o propósito de conjugar a tradição com os imperativos da modernidade – será esse o caso da releitura liberal de Herculano e o da sua apropriação mais democrática, feita pelo descentralismo republicano –, outros também invocarão a história para contestarem o modelo de Estado uno e indivisível, mas para legitimarem uma alternativa tradicionalista e contra-revolucionária.

O melhor e mais influente expoente desta linha foi, sem dúvida, António Sardinha. Em nome de um historicismo tradicionalista e de uma antropologia de índole étnica, o autor de *A Príncipe era o verbo* opôs-se ao *Leviathan* moderno com argumentos bebidos em Herculano e em muitos dos autores oitocentistas de orientação descentralista, mas para justificar um nacionalismo consubstanciado numa Monarquia orgânica e corporativa, isto é, anti-individualista, anti-liberal e anti-democrática. Mais especificamente, sob o imperativo de um ideal de *filiação* assente na ideia de raça e valorizador de memória dos antepassados, Sardinha sublinhava que a correlação com o meio teria modelado idiosincrasias em que o indivíduo surgia incrustado a um “lar”, afectivamente revivido pela cadeia das gerações como “terra-mãe”. Por isso, imbuídos “por um tão forte motivo de arreigamento”, os antepassados dos Lusos terão firmado, “por sobre ancestrais”, o fundo da cabana, e terão acendido “a fornalha vigilante. O ‘fogo’, como centro da

---

<sup>195</sup> José Jacinto Nunes, “O projecto de Código Civil” (1881), *Reivindicações democráticas*, Lisboa, Typ. Nacional, 1886, p. 15.

existência em comum, ateava-se em coima do ‘logo’ onde os defuntos repousavam”<sup>196</sup>. Porque os mortos deviam governar os vivos, compreende-se que o “lugar” fosse o húmus matricial de toda a ordem social e política. Só “quem não ama, quem não estima, como uma visão doméstica, o burgo em que abriu os olhos ao mundo – as torres caiadas da sua Paróquia, o cemitério em que repousam as raízes do seu sangue e da sua alma, a fonte das bucólicas mansas do entardecer –, não pode, através das imagens que a infância nos deposita inapagavelmente na sensibilidade, elevar-se à compreensão superior da Nação a que pertence”<sup>197</sup>; e só quem o fizer poderá compreender que esta é um ser orgânico irrigado pela seiva da vida local.

Reapropriando-se da lição de Herculano, o líder do Integralismo Lusitano também lastimava o esmorecimento do “patriotismo local. . . ., uma das causas do eclipse tão doloroso, como prolongado, do outro patriotismo, – o do *patriotismo nacional*”, culpando a modernidade (em termos políticos, tanto a absolutista como a revolucionária) por ter asfixiado a vida local, isto é, o Município e a sua fonte: a vida da família e a das Paróquias. Com isso, aquela esqueceu-se que a Freguesia e a Comuna não são realidades meramente administrativas; são, igualmente, “um centro de vida própria, espécie de unidade orgânica, agregando todas as relações e interesses dos seus vizinhos, desde o ponto de vista familiar e económico até ao ponto de vista cultural e orgânico”<sup>198</sup>. A esta raiz – verdadeira base do patriotismo – chamou Sardinha “localismo” (em vez de municipalismo), porque achava que aquele vocábulo conotava melhor “tanto as relações político-sociais do indivíduo dentro de uma determinada área – *Município* –, como uma “dada série de interesses comuns – *corporação* ou federação *corporativa*”<sup>199</sup>.

Em síntese: de acordo com o modelo tradicionalista, a organização político-administrativa decorria do encontro sociabilitário da família com outras

---

<sup>196</sup> António Sardinha, *O Valor da raça. Introdução a uma campanha nacional*, Lisboa, Almeida, Miranda & Sousa Editores, 1915, p.32.

<sup>197</sup> *Idem*, *De vita et moribus. Caras e almas*. Lisboa, Livraria Torres, 1931, p.51.

<sup>198</sup> *Idem*, *Á Sombra dos políticos. Novos ensaios*, Lisboa, Livraria Restauração, 1961, pp. 265-268.

<sup>199</sup> *Idem*, *Ibidem*, p.136.

famílias e com o respectivo “chão”, dado que as pequenas autonomias (paroquiais e municipais) não teriam robustos alicerces “sem que as famílias, de que são compostas, se sintam presas à terra por todas as raízes da sua personalidade. O sistema vincular surge-nos, pois, como o único meio de lhes assegurar a estabilidade”. Desta premissa fundacional, nascia esta outra inevitabilidade, que a política teria de levar em conta se quisesse acolher as lições dadas pela da *natureza* e pela *história*: “se a família é a célula fundamental da sociedade, o Município é a segurança firme da pátria. Não há sociedade sem família, como não há nacionalidade sem Municípios”<sup>200</sup>.

Sabe-se que o Estado Novo encorpou esta visão orgânica na sua ideologia anti-liberal e anti-democrática, sintetizada na célebre trilogia Deus, Pátria e Família. Mas fê-lo dentro de uma estrutura centralista. Não obstante a vida paroquial ter ficado sob o controlo dos Chefes de Família, ela não funcionava como alternativa ao Estado uno e indivisível – que o novo regime prolongou – e, muito menos, como tirocínio de práticas de *self-government* cantadas pelo descentralismo de inspiração liberal e democrática como a estrada de Damasco que conduziria a sociedade à sua emancipação.

Na verdade, qualquer que fosse a ideia de Nação – entidade construída, ou realidade espiritual e orgânica –, para o descentralismo não tradicionalista, os laços existentes entre o poder local e o patriotismo só seriam fortes se alimentados pelo *self-government*. Só com o governo da “localidade pela localidade” (Herculano), ou do “povo pelo povo” (Manuel Emídio Garcia), se poderia formar a consciência cívica da Nação. E mesmo alguns dos centralistas mais moderados – como os que pensaram a frustrada reforma administrativa de 1872 – não deixaram de escrever, no preâmbulo da lei (12 de Janeiro) que, para se consolidar o sistema representativo, se impunha “criar a vida local; estabelecer o governo do povo pelo povo; entregar aos corpos electivos a gestão dos seus interesses”. Como resposta, os adversários mostraram-se cépticos acerca desta função demopédica e, como o fez José

---

<sup>200</sup> *Idem, A Prol do comum. Doutrina e história*, Lisboa, Editora Torres e Companhia, 1931, p.151. Sobre tudo o que acabámos de expor, leia-se António Augusto de Jesus Urbano Rosa, *O Integralismo Lusitano, o culto da terra ou a nação telúrica*, Coimbra, Faculdade de Letras – Universidade de Coimbra, 2004, pp. 8-18 (exemplar mimeografado).

Dias Ferreira em 1892, “discordavam do velho conceito” segundo o qual “a liberdade é escola de si mesma”.

Também não espanta que a propugnação do ideal de *self-government* caminhasse a par com a denúncia dos malefícios da burocracia. Com efeito, o pensamento anti-burocrático – por mais exagerado e literário que fossem as suas denúncias nos primórdios da implantação do novo aparelho de Estado – carregava a convicção de que a nova camada social, formada por “funcionários”, estaria a tornar indirecta e opaca a relação entre representantes e representados; o que deturpava a manifestação da vontade popular. Por isso, os sonhos de auto-governo surgiram inseparáveis da crítica ao “funcionalismo” e, na linguagem mais correntemente usada nas três últimas décadas do século XIX, à “burocracia”. Isto é, a progressão do auto-governo faria ultrapassar os inconvenientes resultantes de uma tradução abstracta e unívoca da soberania (nacional ou popular), ao mesmo tempo que depuraria o sistema representativo dos males causados pelo predomínio do caciquismo, alimentado, em grande parte, pela própria máquina político-administrativa<sup>201</sup>.

Nesta ordem de ideias, descentralizar tornou-se sinónimo de desburocratizar. Por todos, José Tavares sintetizou tal promessa nesta convicção: “ao maior grau de descentralização administrativa corresponde ou deve corresponder o menor número de funcionários burocratas delegados do poder central”<sup>202</sup>. Ora, em sua opinião, a “desconcentração ou descentralização burocrática, consignada nos Códigos”, e que consistia «na delegação de funções do poder central nos seus representantes junto das circunscrições locais», não podia ser confundida com a “auto-administração”<sup>203</sup>. Do ponto de vista teórico, o ideal de *self-government*, segundo publicistas como Gneist e Rosler – que José Tavares seguia –, exprimiria, em termos sociológicos,

---

<sup>201</sup> Sobre o peso da temática da burocratização no discurso descentralista, veja-se Fernando Catroga, “Natureza e história da fundamentação do municipalismo. Da Revolução Liberal ao Estado Novo”, AAVV., *Estudos em homenagem a Luís António de Oliveira Ramos*, vol. 2, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2004, p. 418 e ss.

<sup>202</sup> José Tavares, *ob. cit.*, p. 21.

a “união sagrada do Estado com a sociedade e os cidadãos” e, ao nível da legitimação do poder e do jogo político-partidário, permitiria alcançar o que Herculano, umas décadas antes, já almejava: “descentralizadas as funções administrativas do poder central” até ao auto-governo do poder local, as “candidaturas oficiais” ficariam sem o alimento podre que as nutria desde a Revolução Liberal, pelo que “os deputados, não podendo distribuir favores de que o Governo já não pode dispor, representarão mais a consciência popular do que o pagamento político de um favor administrativo”<sup>204</sup>.

Neste modelo, propunha-se que a formação cívica descesse do céu à terra. A experiência americana (mas também a inglesa e a suíça) funcionava como prova empírica de que seria possível conciliar a *representação* com a *participação* e, em simultâneo, formar indivíduos-cidadãos. É que, a par das suas tarefas específicas, o governo directo das circunscrições locais iria cumprir uma outra função essencial: educar para o bom uso da liberdade, qual “microcosmos” que punha em acção, correctamente, o onnipotente princípio da soberania popular, pois, no seu seio, a vontade dos cidadãos daria corpo a uma forma de vida social que saberia sintetizar o amor pátrio com a vontade de poder, trazendo a conciliação entre direitos e deveres<sup>205</sup>.

Esta vertente educativa foi muito enfatizada pelos descentralistas portugueses. Ela encontra-se em Herculano, bem como nas suas versões mais democráticas e republicanas (José Félix Henriques Nogueira, Manuel Emídio Garcia, Jacinto Nunes, Sebastião de Magalhães Lima). E a lição de Tocqueville perdurou. Nos finais do século, José Tavares lembrava-a, citando a célebre asserção do escritor francês: “As instituições comunais estão para a liberdade como as escolas primárias para o saber”<sup>206</sup>, ideia que, em 1872, Glodstone havia glosado deste modo: “quando mais anos se acumulam sobre mim, mais importância eu consagro às instituições locais. É por elas que nós adquirimos a inteligência, o juízo e a experiência política,

<sup>203</sup> *Idem, ibidem*, p. 16.

<sup>204</sup> *Idem, ibidem*, p. 21.

<sup>205</sup> Cf., Pietro Costa, *ob. cit.*, t.º I, *passim*.

<sup>206</sup> Refere-se a esta afirmação de Tocqueville: “As instituições comunais estão para a liberdade como as escolas primárias para o saber; colocam-na ao alcance do povo, mostran-

e nos tornamos aptos para a liberdade”<sup>207</sup>. E era sob este magistério que aquele jurista português podia concluir: “a administração dos interesses locais pelo maior número de cidadãos é uma condição mais necessária para a educação política do sufrágio universal, do que a própria instrução primária”<sup>208</sup>. Convicção análoga era reproduzida, na mesma conjuntura, por Sebastião de Magalhães Lima, ao dar esta versão do princípio de Glodstone: “A comuna livre é a escola primária da ciência política”<sup>209</sup>, ideia que repetirá em 1923, mas nestes termos: “o municipalismo é, por assim dizer, a oficina educadora e disciplinadora do cidadão”<sup>210</sup>.

Como se verifica, em conjunto com a escola propriamente dita (que devia estar sob a alçada da Paróquia e do Município), o cidadão formar-se-ia, participando e aprendendo a usar a sua liberdade natural. Manuel Emídio Garcia ia mais longe, ao defender que o poder local devia fundar escolas cívico-administrativas específicas, pois, por meio da descentralização, “os progressistas e democratas [iriam] destruir a ignorância e curar o mal da indiferença, com que os povos... olham para os interesses públicos, criando, a par das escolas primárias e profissionais, escolas de aprendizagem política e administrativa para todos os cidadãos, nas suas diferentes e respectivas localidades.”<sup>211</sup>.

Palavras sintomaticamente datadas de 1872, época em que, a par do que ocorria em Espanha, o sector anti-centralista mais democrático estava entusiasmado com a experiência comunalista. Esta interpretação encontrou eco

---

do-lhe como pode desfrutar tranquilamente dela e habituando-o a utilizá-la. Sem instituições comunais uma nação pode ter um governo livre, mas não terá o espírito da liberdade” (Alexis Tocqueville, *ob. cit.*, p. 101).

<sup>207</sup> H. de Ferron, *Instituciones municipales et provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe...*, vol. 1, Paris, F. Alcan, 1884, p. 460.

<sup>208</sup> José Tavares, *ob. cit.*, p. 19.

<sup>209</sup> Sebastião de Magalhães Lima, *O Federalismo*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1898, p. 33. Sobre o federalismo e o descentralismo na obra de Lima, leia-se Maria Rita Garnel, *A República de Sebastião de Magalhães Lima*, Lisboa, Livros Horizonte, 2004.

<sup>210</sup> In Álvaro Neves (coord.), *A Vida de um apóstolo. Sebastião de Magalhães Lima escritor*, Lisboa, Imprensa Lucas & C<sup>a</sup>, 1930, p. 299.

<sup>211</sup> Manuel Emídio Garcia, “Descentralização e preconceitos. Falta de pessoal e carência de meios”, *Correspondencia de Coimbra*, I anno, n.º 22 de Setembro de 1872, p. 1.

directo no célebre opúsculo de José Falcão, *A Comuna de Paris e o Governo de Versailles*, onde se defendia um modelo de organização que garantisse a autonomia dos indivíduos e das associações em relação ao Estado. Só assim se concretizaria, verdadeiramente, a democracia. Pelo que seria despotismo “suprimir a individualidade, e toda a existência colectiva intermédia”. Por isso, “o partido da Comuna” propunha: se há coisas que devem ser feitas “pela grande unidade social ou nacional, há outras, em muito maior número, que devem fazer-se por unidades colectivas de ordem inferior, pela unidade departamental, comunal”<sup>212</sup>.

Mas a atracção (e medo) em relação aos acontecimentos de Paris também se repercutiu em algumas propostas mais conservadoras, posição preventiva que se detecta, por exemplo, no relatório da Proposta de Lei apresentada, em 12 de Janeiro de 1872, pelo regenerador António Rodrigues Sampaio. Segundo este, o novo Código Administrativo devia “criar a vida local”, condição nuclear para o estabelecimento do “governo do povo pelo povo”, entregando “aos corpos colectivos a gestão dos seus interesses”. Isso permitiria “aliviar o governo central de tutelar interesses, cuja defesa pode ser confiada com mais proveito aos corpos superiores do Distrito, nascidos do sufrágio popular”; e, simultaneamente, possibilitaria “educar e preparar os cidadãos para a administração geral do Estado.”<sup>213</sup>

Seja como for, o enaltecimento da função pedagógico-cívica do poder local ganhou todo o seu relevo nas teses descentralistas mais democráticas. Pode mesmo dizer-se que o ideal do *self-government*, enquanto procura de uma compatibilização entre a “liberdade dos antigos” – realidade participativa baseada na inexistência de um hiato entre governantes e governados – e a “liberdade dos modernos” (que pensava ser inevitável a separação entre representantes e representados), passou a constituir uma das pedras-de-toque de reactualização da *cultura republicana*. Mas os apóstolos da autonomia do poder local também pretendiam dar continuidade (principalmente os de pendor mais progressista) a uma tradição portuguesa. Esta

---

<sup>212</sup> José Falcão, *A Comuna de Paris e o Governo de Versailles*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1871, p. 6.

<sup>213</sup> In *Correspondência de Coimbra*, II anno, n.º 47, 16 de Novembro de 1873, p. 1.

partia da interpretação demo-republicana que José Félix Henriques Nogueira fez do descentralismo de Heculano, prolongada por alguns jovens intelectuais que darão corpo à chamada Geração de 70.

Recorde-se que Antero de Quental, num dos seus primeiros escritos, recomendava, vivamente, a leitura dos *Estudos sobre a Reforma em Portugal*<sup>214</sup>, e que fazia compaginar o seu ideal de emancipação social e política com a descentralização. Mais especificamente, declarava ser necessário opor “à *monarquia centralizada*, uniforme e impotente, a federação republicana de todos os grupos autonómicos, de todas as vontades soberanas, alargando e renovando a vida municipal, dando-lhe um carácter radicalmente democrático, por que só ela é a base e o instrumento natural de todas as reformas práticas, populares, niveladoras”<sup>215</sup>. E se, depois de 1872, alguns virão a moderar o seu entusiasmo juvenil (caso de Oliveira Martins e Antero), é indiscutível que uma corrente forte dentro do movimento republicano lhe deu continuidade, tornando o *self-government* quase sinónimo de ideal republicano.

Um bom testemunho desta crença encontra-se no projecto de “política nova” apresentado, por Alves da Veiga, logo a seguir ao 5 de Outubro de 1910. Por ele, pode surpreender-se como, em alguns militantes, ainda perdurava o sonho de tornar imediata e transparente a representação. Daí que, como Manuel Emídio Garcia já defendia nos finais dos anos de 1860 (Alves da Veiga e Magalhães Lima haviam sido seus alunos), a organização política da jovem República devesse assentar na reunião de 8 Estados provinciais: cada Estado provincial nasceria da união de Municípios ou Concelhos; cada Município da união de Comunas ou Paróquias; e todos estes organismos autónomos estariam, no que diz respeito à administração dos seus interesses particulares, “solidamente ligados entre si, para cumprimento dos fins gerais e comuns de todos eles.”<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Cf. Antero de Quental, *Prosas*, vol. 1, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1923, p. 17 e ss.

<sup>215</sup> *Idem*, *Prosas*, vol. 2, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1926, p. 138.

A República não ouviu estes conselhos, pois também se afirmou, contra promessas anteriores, como um Estado uno e indivisível. E, em 1923, a propósito do Congresso Municipalista, o velho Sebastião de Magalhães Lima lastimava o facto de o regime, para o qual tanto lutara, não ter conseguido reorganizar “administrativamente o país. Mudou a fachada, é certo. Mas conservou a velha estrutura, viciada e corcomida”. Por conseguinte, continuava a ser necessário proceder a uma verdadeira reforma, de fundo municipalista, capaz de combater o centralismo e de instaurar o *self-government*<sup>217</sup>. Pode mesmo sustentar-se que, para todos os propugnadores deste ideal, sem aquela, nunca se concretizaria a autêntica cidadania, nem existiria Estado republicano propriamente dito. E, como é lógico, não será o Estado Novo a fazê-lo. Pelo que, confrontando a alternativa – tanto na sua versão mais democrática, como na tradicionalista – com o cariz centralista da realidade, percebe-se por que é que ela sempre soou a contra-poder aos ouvidos de todos os regimes políticos que se foram sucedendo desde a Revolução Liberal.

<sup>216</sup> Alves da Veiga, *Política nova. Ideias para a reorganização da nacionalidade portuguesa*, Lisboa, M. Teixeira & C.<sup>a</sup>, 1911, p. 61.

<sup>217</sup> In Álvaro Neves (coord.), *ob. cit.*, p. 299.