

Uma perspetiva sobre o investimento municipal oitocentista em tempo de crise: 1892-1910

A perspective on 19th century municipal investment in a time of crisis: 1892-1910

Paulo Leitão
Universidade Nova de Lisboa, IHC, FCSH
pjleitao@gulbenkain.pt
<https://orcid.org/0000-0001-8562-3001>

Texto recebido em / Text submitted on: 31/01/2025

Texto aprovado em / Text approved on: 03/06/2025

Abstract

The slow use of the revenue allocated to the Municipal Road Fund generated balances of some financial significance, which municipal administrations used, motivated and authorised by successive governments, for other purposes, especially from 1892 onwards, which coincided, not by chance, with the crisis at the end of the Constitutional Monarchy. The municipalities reacted positively to the possibility opened up by the governments and it is above all the municipalities in the interior of the territory that have made the most use of this possibility, but it would be a mistake to conclude that this is a practice of small districts. The amounts requested tended to be low, but they either allowed for the total investment needed for the intervention to be carried out or contributed significantly to it. Local councils favored areas of investment such as the water supply, the Town Hall, the health of public spaces, cemeteries and slaughterhouses. Although it cannot be concluded that this investment led to a complete revitalization of local economies, it is clear that it contributed to an improvement in local living conditions.

Keywords: Portugal; municipalities; investment; XIX century.

Resumo

A lenta utilização da receita consignada do Fundo de Viação Municipal gerou saldos com algum significado financeiro, que as administrações municipais foram usando, motivadas e autorizadas pelos sucessivos governos, para outros fins, sobretudo a partir de 1892, o que coincide, não por acaso, com a crise do final da Monarquia Constitucional. Os municípios reagiram positivamente à possibilidade aberta pelos governos e são sobretudo os concelhos do interior do território que mais recorrem a esta possibilidade, mas seria um erro concluir que esta é uma prática das pequenas circunscrições. Os montantes solicitados são tendencialmente baixos, mas permitiam ou o investimento total necessário à intervenção que se pretendia realizar ou para ela contribuam significativamente. As câmaras municipais privilegiaram áreas de investimento como o abastecimento de água, os Paços do Concelho, a salubridade dos espaços públicos, os cemitérios ou os matadouros. Embora não se possa concluir que este investimento conduziu a uma completa revitalização das economias locais, é claro que ele contribuiu para alguma melhoria das condições da vida local.

Palavras-chave: Portugal; concelhos; investimento; século XIX.

Introdução

Apesar de alguns estudos que apontam para a relevância da ação municipal na construção da sociedade liberal, estamos ainda longe de conhecer em toda a sua extensão que papéis os concelhos desempenharam, sobretudo no período entre a segunda metade do século XIX e primeira década do seguinte. Apesar disto, perpassa por alguns autores a ideia que este papel teria sido relativamente irrelevante ou porque os municípios se encontravam controlados pelos agentes do poder central ou porque a nova ordem municipal teria sobretudo servido para alçandorar ao poder a burguesia local, mais preocupada em eximir-se ao pagamento de impostos do que promover o desenvolvimento local, preocupação eventualmente assumida quando esse desenvolvimento servisse os seus interesses e pudesse ser financiado pelo Estado Central. Até ao início da Regeneração, Luís Espinha da Silveira aponta mesmo para uma “atonía da vida local”, resultado, em parte, do aperto centralizador do Código de 1842, mas sobretudo da resistência das elites em contribuir para a necessária receita imprescindível à ação e do seu desinteresse em participar no governo local, conjugados com a fraca participação dos povos¹.

Entretanto, a Regeneração e o seu programa de “melhoramentos nacionais” precisava de integrar o poder local neste desiderato nacional, não só porque considerava que aos municípios competiam localmente determinadas funções, mas também porque, como por exemplo afirma Frederico Laranjo, “é nas localidades que se conhecem os verdadeiros pobres, os males que precisam de socorro”². Interessava também ao poder central aproveitar um certo crescimento da riqueza local para o investimento em áreas em que estava pouco interessado em investir. Assim, quer nos códigos administrativos posteriores ao de 1842³, quer em outro de tipo de legislação sobre diversos domínios de intervenção do Estado, assiste-se a um alargamento das funções e competências das câmaras municipais, cuja ação é sempre tutelada, com maior ou menor intensidade, pelos órgãos de poderes regionais (Governos Cívís, Juntas Gerais de Distrito) ou diretamente pelo governo central, controlo

¹ Luís Nuno Espinha da Silveira, “Estado liberal, centralismo e atonia da vida local” in *Actas dos IV Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, vol. 2, 1998, p. 127-145.

² José Frederico Laranjo, *Princípios e instituições de direito administrativo*, 2ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1894, p. 52-53. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1071.pdf>

³ Cf. Códigos administrativos de 1878, 1886 e 1895/96.

que se torna mais intenso também em resultado da extinção de alguns dos órgãos de poder regional⁴.

Sendo impossível analisar neste contexto a evolução das competências municipais em todos os domínios, refiram-se, brevemente, e a título de exemplo, três casos mais relevantes: a viação municipal, o ensino primário e a saúde pública. As câmaras municipais sempre foram responsáveis pela manutenção das vias de comunicação locais, mas o plano de estradas dos anos 60 contextualiza e desenvolve grandemente as funções que os municípios deveriam desempenhar⁵. De igual forma, se o Estado Central já vinha tentando, pelo menos a partir de 1842, que as câmaras municipais fossem desenvolvendo a rede escolar à sua responsabilidade, impondo mesmo, na reforma do ensino de Costa Cabral, a participação financeira obrigatória no pagamento dos ordenados dos docentes⁶, é a Reforma de Rodrigues Sampaio⁷ que transfere para os municípios um número significativo de responsabilidades e competências na construção de uma rede local de ensino primário. No domínio da saúde pública, se a existência de médicos de partido sempre foi uma possibilidade, a pressão governamental para as câmaras garantirem efetivamente este serviço é crescente, chegando-se a estabelecer, já no início do século XX, que “fica sujeito à supressão o concelho que por falta de recursos não puder suportar a despesa de um partido” (artº 65)⁸. Nem sempre o alargamento destas responsabilidades e competências conduziu aos resultados esperados e o estudo que ora se empreende ilustra exatamente uma dessas situações, no caso da Viação Municipal.

Para outras realidades geográficas, é incontestável a relevante importância dos poderes locais, chegando mesmo Palmowski a afirmar, baseado nas análises dos casos inglês e alemão, que “local government was one of the most remarkable success stories of the nineteenth-century liberalism”⁹ e, por isso, “liberalism cannot be properly understood without an appreciation of its local government dimension”¹⁰. Pelo mesmo diapasão parecem afinar Holcombe e Lacombe quando evidenciam que, para o caso dos EUA, “the 19th century

⁴ Por exemplo, a “semi-reforma” administrativa de 1892 (Dec. de 06/08/1892) extingue as juntas gerais de Distrito.

⁵ Cf., por exemplo, Lei de 06/06/1864, Diário de Lisboa nº 123, 07/06/1864, p. 223-226.

⁶ Cf. Decreto de 20/09/1844, Diário do Governo nº 220, 28/09/1844, p. 306-320.

⁷ Lei de 02/05/1878, Diário do Governo de 16/05/1878, p. 53-62.

⁸ Decreto de 24/11/1901, Diário do Governo nº 292, 26/12/1901, p. 1031-1070.

⁹ Jan Palmowski, “Liberalism and local government in late nineteenth-century Germany and England”, *The Historical Journal*, 45, 2 (jun. 2002), p. 381.

¹⁰ Jan Palmowski, “Liberalism and local government in...”, cit., p. 385.

government growth was dominated by local government”¹¹. O aumento do investimento local em áreas como a educação, a habitação, a salubridade e higiene pública ou a saúde contribuíram decisivamente para uma melhoria da qualidade de vida das populações e para, senão resolver, pelo menos diminuir os impactos dos problemas sociais criados pelo exponencial desenvolvimento das cidades.

Assim, conhecer e interpretar o investimento que as câmaras municipais levaram a cabo no período da Monarquia Constitucional, é relevante, sobretudo ultrapassando os casos exclusivamente locais e mesmo sendo a realidade nacional diversa dos exemplos referidos acima. O estudo desta realidade apresenta dificuldades várias, a começar desde logo pela dispersão das fontes, pela multiplicidade de casos que é preciso ter em conta e, por último, pela ausência de dados relativamente à concretização desse investimento e não apenas a sua previsão orçamental. E, no entanto, estudar os montantes e as dimensões desse investimento é crucial para compreender o papel que as câmaras municipais desempenharam no desenvolvimento oitocentista, normalmente atribuído apenas à ação do Estado Central.

Para o final do constitucionalismo monárquico, os dados estão mais disponíveis e, em alguns casos, permitem um retrato nacional. O que se pretende com este estudo é exatamente analisar, quantitativa e qualitativamente, o investimento municipal nas últimas duas décadas da vigência do regime, a partir da realidade de uma das suas fontes financeiras, a saber, a parte disponível do Fundo de Viação (a partir daqui FV) que os municípios puderam começar a utilizar para outros fins que não a construção de estradas. Embora, como a investigação demonstra, a maioria dos concelhos tenha usado esta possibilidade, a análise do investimento municipal apenas a partir desta origem apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, não é possível garantir com absoluta certeza que as câmaras municipais utilizaram efetivamente e para os fins identificados o montante de capital autorizado pelos sucessivos governos; no entanto, considerando que a disponibilização do capital resulta de um pedido municipal e que esse pedido tinha que ser instruído com informação mínima sobre a intervenção a realizar, é improvável que os municípios deixassem, posteriormente, de utilizar uma verba que eles próprios tinham solicitado. Por outro lado, o peso relativo do valor provindo do FV para a concretização de uma dada intervenção não é fácil de avaliar, embora a análise de alguns casos forneça pistas que apontam para a sua importância.

¹¹ Randall G. Holcombe; Donald J. Lacombe, “Factors underlying the growth of local government in the 19th century United States”, *Public Choice*, 120 (2004), p. 360.

É comum a historiografia portuguesa marcar o início da década de 90 como o princípio da crise que conduzirá ao fim da Monarquia Constitucional em 1910. Esta crise tem várias dimensões, nomeadamente políticas, onde avultam a crise do sistema de rotativismo parlamentar, sustentáculo do regime desde os anos 50, e o episódio do Ultimatum Inglês (1891) imposto às tentativas portuguesas de aprofundar a sua dominação sobre o Império Africano, o qual dará lugar à primeira revolta republicana em Portugal.

Para além destes fenómenos políticos, esta é também uma crise económica, em grande parte motivada pela grave crise das finanças públicas. De facto,

a queda das remessas dos emigrantes devido à situação política do Brasil impõe uma forte pressão sobre o equilíbrio externo; uma crise bancária gerada pela quebra das remessas e pelas dificuldades de financiamento externo, desencadeia uma corrida aos bancos, que, por sua vez, precipita o fim da convertibilidade da moeda nacional e o abandono do regime dos câmbios fixos em 1891 (...). O resultado foi a bancarrota parcial em 1892¹²,

impedindo duradouramente o país de colocar dívida a longo prazo no mercado externo.

Esta crise financeira tem um forte impacto na economia: “o PIB cai 6% entre 1892 e 1893 e tem um crescimento irregular e lento nos anos que se seguem. Apenas em 1897 se recupera o nível atingido em 1892”¹³. Em termos do investimento do Estado Central, se se constata um crescimento desde meados da década de 70 até ao início da década de 90, a partir deste momento “verificou-se uma quebra muito assinalável do investimento, e embora a partir de 1894-1895 tenha havido uma reanimação, o seu peso nas despesas efetivas não mais atingiu 1/10, tornando-se mesmo quase desprezível entre 1907-1908 e 1912-1913”¹⁴. Este contexto torna ainda mais relevante conhecer a realidade do investimento municipal, num tempo em que o investimento do Estado Central é pouco significativo.

Os dados analisados foram extraídos de fontes legislativas, ou seja, os diplomas legais através dos quais os governos autorizam as câmaras municipais a utilizarem um determinado montante do saldo do FV para “fins especiais”. Estas fontes apresentam um diferente nível de granularidade na descrição da

¹² Álvaro Ferreira da Silva, *O processo económico. A crise do Liberalismo: 1890-1930*, Fundação Mapfre, 2014, p. 134.

¹³ Álvaro Ferreira da Silva, *O processo económico...*, cit., p. 134.

¹⁴ Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*, Lisboa, Banco de Portugal, 1993, p. 81.

realidade a que dizem respeito. Se, em alguns casos, estão bem referenciadas as intervenções a realizar e o montante que lhes é destinado, em outros, sobretudo nas situações em que a autorização se destina a mais que um fim, a identificação apenas de um montante global inviabiliza a análise do investimento específico numa das dimensões. Por fim, casos existem também nos quais a descrição do objeto de investimento apresenta uma grande generalidade. Estes dados foram sobretudo analisados do ponto de vista quantitativo, integrando a realidade nos diferentes espaços geográficos nacionais. A fim de contextualizar os valores em causa face ao fim a que se destinam, foram analisados e comparados alguns casos de investimento efetivo nas mesmas áreas de intervenção. Por último, refira-se que os valores financeiros foram maioritariamente usados na sua forma deflacionada, utilizando o índice de preços de Bastien¹⁵. Quando são usados valores nominais e valores deflacionados a diferença é indicada pelos acrónimos pc (preços constantes) e vn (valor nominal).

1. Constituição e gestão do Fundo de Viação

A solução de consignar receita¹⁶ destinada ao investimento na rede viária local nasce no contexto da lei de 1864¹⁷ como forma de garantir os recursos financeiros necessários para dar corpo ao novo papel que os municípios deviam desempenhar neste âmbito. Constitui-se, assim, embora sem designação formal, o FV, gerido autonomamente por cada município e muitas vezes designado como Dotação para Viação. Esta dotação destinava-se a financiar a construção, conservação, manutenção e reparação das estradas municipais de 2ª classe (estradas intra-concelhias). Para as estradas municipais de 1ª classe (estradas inter-concelhias) o Governador Civil determina a contribuição anual de cada município para a construção dessa estrada, de acordo com o plano distrital de estradas (artº 9).

O artº 16 deste diploma define especificamente qual a receita que as câmaras municipais têm que anualmente atribuir à Viação Municipal, a saber:

- a) Prestação em trabalho (já existente e regulada pelo artº 138 do Código Administrativo de 1842);

¹⁵ Carlos Bastien, “Preços e salários” in *Estatísticas históricas portuguesas*, Lisboa, INE, 2001, p. 615-655. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd8jl6u2>

¹⁶ Entende-se por receita consignada “aquela que a título excecional e por determinação legal é afeta a despesas pré-determinadas” (Glossário [de Finanças Públicas]). Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/glossario>

¹⁷ Lei de 06/06/1864, Diário de Lisboa nº 123, 07/06/1864, p. 223.226.

b) 1/3 dos rendimentos dos bens próprios. Estes bens já tinham sido libertos, desde 1860 (lei de 30/06), dos impostos específicos que sobre eles pendiam, a saber a “terça dos concelhos” e a “terça da universidade”, e submetidos apenas ao imposto predial. O mesmo diploma já determinava que o rendimento líquido destes bens deveria ser empregue na construção de estradas. Estabelece-se agora uma percentagem fixa;

c) Donativos;

d) Multas por transgressão de posturas;

e) 10% da restante receita municipal, depois de deduzidas as anteriores;

f) Subsídios a conceder pelo Estado;

g) Contribuições extraordinárias autorizadas para este fim.

Toda a receita municipal é afetada por esta consignação, embora de forma diferente. Duas rubricas são consignadas a 100%; o resto exige um cálculo relativamente complexo, sobretudo no caso da receita de bens próprios, a qual é submetida a duas operações de subtração que se traduzem efetivamente na consignação de 43,33%. Receitas posteriores, desde que tenham, como se usa na terminologia coeva, “aplicação especial”, como é o caso da criada para Instrução Primária, não serão objeto da consignação de parte para este efeito. Previsivelmente, a consignação que aqui pode gerar um maior volume financeiro são os 10% sobre toda a receita, particularmente a receita provinda de impostos.

Entre 1864 e 1880, a constituição e gestão desta dotação é da exclusiva responsabilidade municipal e realizada pelos serviços da câmara. É expectável uma diferente implementação destas disposições legais e crível que o seu incumprimento constituísse um meio imediatamente usado quando a receita tornava difícil a sua concretização ou quando as opções para a aplicar fossem outras. É este, mais que provável, difícil cumprimento da dotação para Viação que explica a iniciativa governamental de, praticamente 15 anos depois, formalizar a sua existência, criando a obrigatoriedade, em 1880¹⁸, da constituição de um FV sediado na Caixa Geral de Depósitos (CGD). Como é evidente, esta formalização constitui também um exercício de controlo por parte do estado central.

Depois de criar o Fundo em abril, de determinar a transferência dos montantes existentes nos cofres municipais e o posterior depósito de toda a receita consignada, logo no mês seguinte¹⁹, o Governo publica o regulamento que o operacionaliza. Neste, estabelece-se todo o processo de criação, nomeadamente a obrigação, até 30/06, de as câmaras liquidarem as respetivas contas de Viação, determinar os seus saldos e de os transferirem, até ao dia

¹⁸ Lei de 01/04/1880, Diário do Governo nº 73, 05/04/1880, p. 24.

¹⁹ Lei de 12/05/1880, Diário do Governo nº 109, 15/05/1880, p. 46.47.

seguinte, para uma conta municipal entretanto criada na CGD. O banco deveria manter e escriturar estas contas autonomamente para cada município.

No ano da sua criação os saldos transferidos para a CGD ascendem a um total de quase 310 contos de réis (309.463.430rs a pc; 386.829.288rs a vn)²⁰. É difícil avaliar a importância absoluta do valor destes saldos. Em termos relativos também não é possível saber, neste momento, qual a importância do saldo face ao valor da receita do FV ou há quanto tempo é que este se vinha acumulando. No entanto, é possível constatar (cf. Tabela 1) que são sobretudo os distritos de interior que acumularam um maior nível de saldos, a começar desde logo pela Guarda e Viseu, seguidos por Portalegre, Beja. Vila Real e Santarém, ou seja, são os concelhos do interior que com mais dificuldade conseguem aplicar o capital do FV para a construção das estradas municipais, e por isso o valor dos saldos que apresentam é superior.

| Distrito | Valor do saldo do FV transferido para a CGD (rs) |
|------------------|---|
| Guarda | 38.221.808 |
| Viseu | 37.694.849 |
| Portalegre | 26.467.090 |
| Beja | 26.374.845 |
| Vila Real | 24.405.962 |
| Santarém | 24.395.605 |
| Lisboa | 20.003.285 |
| Braga | 15.534.295 |
| Évora | 14.917.323 |
| Castelo Branco | 13.720.715 |
| Bragança | 13.379.992 |
| Faro | 12.134.314 |
| Viana do Castelo | 11.982.810 |
| Coimbra | 10.885.586 |
| Leiria | 10.028.024 |
| Porto | 7.770.804 |
| Aveiro | 1.546.122 |

Tabela 1 – Valor dos saldos do FV transferidos para a CGD pelas câmaras municipais em 1880, por distrito.

Fonte: Caixa Geral de Depósitos... Diário do Governo nº 186, 18/08/1880, p. 2129-2130.

²⁰ Diário do Governo nº 186, 18/08/1880, p. 2129-2130.

Apesar destas dificuldades, o montante global dos saldos vai decrescendo ao longo desta década e no início da década seguinte, em 1891²¹, o seu valor já tinha diminuído, face a 1880, 10%, e no ano seguinte reduz ainda mais significativamente ao nível de 12% face ao ano anterior. Esta diminuição dos saldos é um claro indicador de que as câmaras municipais foram usando de forma mais efetiva as disponibilidades financeiras criadas pelo FV para a construção das estradas municipais.

Não obstante esta tendência para o decréscimo do volume dos saldos, o que é facto é que a avaliação da eficácia da concretização da rede de estradas municipais é globalmente negativa. Em 1879 estavam apenas construídos 1.600km²². Sete anos depois, em 1886, a rede tinha crescido pouco mais de 1.200km, totalizando 2.813km. Nesta data estariam por construir 16.357km²³. Vinte anos depois, em 1906, o ritmo de crescimento continuava muito lento, tendo a rede atingido apenas a extensão de 4.352km, ou seja, menos do dobro²⁴. De acordo com a Comissão de Obras Públicas, esta realidade demonstra o “abandono a que têm sido votados os serviços de viação na maioria dos concelhos...”²⁵. Baseando-se num relatório elaborado em 1893, o mesmo organismo aduz um conjunto de razões explicativas, nomeadamente a falta de interesse das administrações municipais, a falta de recursos, a dificuldade em obter a receita prevista no que concerne ao imposto em trabalho, o reduzido desenvolvimento das estradas reais e distritais na área dos respetivos concelhos e, por último, “a facilidade com que as câmaras municipais têm obtido autorização das Cortes Gerais para aplicar a pequenas obras de interesse local quantias importantes retiradas do fundo de viação, destinado unicamente à construção de estradas municipais”²⁶. A estas razões a Comissão acrescenta uma outra que considera relevante: “a esperança que o Governo construa aquelas estradas por sua conta; esperança fundada em muitos exemplos...”²⁷. Maria Fernanda Alegria aponta também nesta direção ao sublinhar que a crise dos anos 90 conduziu a uma “viragem na política de gestão da rede: assumido como um serviço de lucros reduzidos,

²¹ Diário do Governo nº 131, 11/06/1892, p. 1349-1350.

²² António José Antunes Navarro, *Memória sobre a viação municipal em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1887, p. 16-17.

²³ António José Antunes Navarro, *Memória sobre a viação municipal em Portugal...*, cit.

²⁴ Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal: projeto de lei nº 7: relatório apresentado à Câmara dos Senhores deputados na sessão de 28 de janeiro de 1907*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1907, p. 25.

²⁵ Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal...*, cit., p. 26.

²⁶ Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal...*, cit., p. 27.

²⁷ Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal...*, cit., p. 27.

que todos exigiam para as suas terras, a dotação de infraestruturas de transporte terrestre, passa a assumir um cariz público. Assim sendo, as obras a cargo do Estado passam a privilegiar ligações de índole local, descuidando, por vezes, o andamento das principais e até, nalguns casos, originando alguma apatia nos esforços por parte dos municípios, por acreditarem que não lhes competiam as referidas obras²⁸.

Ao contrário da opinião técnica relativamente ao desvio de aplicação do FV, os sucessivos governos caminharão exatamente na direção contrária, assumindo não só um certo falhanço da responsabilidade municipal neste domínio, mas também a oportunidade de proporcionar aos municípios a possibilidade de reutilizar uma receita já acumulada em domínios em que o Estado Central tinha vindo sucessivamente a passar para a responsabilidade municipal e onde, portanto, investia muito reduzidamente. Desde 1893 e até 1909, os governos vão sucessivamente, e com cada vez maior frequência, repetindo a disposição legal (cf. Tabela 2) que permite aos municípios solicitarem a utilização especial de até 50% do saldo do seu FV, até que, em 1909²⁹, o governo alarga definitivamente a utilização dessa parte disponível a todas as câmaras municipais, dispensando um pedido específico de cada município. Isto torna absolutamente claro que, por um lado, o uso do FV para fins diversos se tinha tornado uma prática corrente e, por outro, evidencia a sua importância como fonte financeira para o investimento municipal em outros domínios que não a rede viária.

| Ano económico | Diploma legal |
|---------------|-----------------------------|
| 1893-1894 | Lei de 30/06/1893 (artº 64) |
| 1897-1898 | Lei de 30/09/1897 (artº 30) |
| 1899-1900 | Lei de 17/08/1899 |
| 1902-1903 | Lei de 14/05/1902 |
| 1903-1904 | Lei de 27/06/1903 (artº 48) |
| 1904-1905 | Lei de 24/11/1904 (artº 45) |
| 1907-1908 | Lei de 26/09/1907 (artº 67) |
| 1909 | Lei de 02/10/1909 |

Tabela 2 – Diplomas legais com disposições que permitem aos municípios pedir a utilização especial do Fundo de Viação.

Fonte: Legislação Régia.

²⁸ Maria Fernanda Alegria, *A organização dos transportes em Portugal: 1850 – 1910: as vias e o tráfego*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 1990, p. 149.

²⁹ Lei de 02/10/1909, Diário do Governo nº 235, 16/10/1909, p. 2.

Ao permitir este tipo de uso, ou seja, fora do âmbito para o qual o Fundo tinha sido criado, os governos direcionam a sua utilização para três grandes domínios: equipamentos públicos – vários tipos de edifícios municipais, nomeadamente Paços do Concelho, matadouros, mercados, escolas –, saúde pública – saneamento, abastecimento de água, cemitérios, combate a epidemias, hospitalização especial – e vias de comunicação – caminhos vicinais, pontes –, excetuando estradas. Estes domínios de aplicação mantêm-se constantes ao longo do tempo, excetuando em 1909 onde desaparece o caso dos edifícios públicos.

Esta libertação e reaplicação do capital acumulado ao longo dos anos no FV constitui um incentivo ao desenvolvimento local e à melhoria das condições de vida, nomeadamente pela importância dada à área da saúde pública; mas também denota a visão que os governos centrais tinham das dimensões de atuação municipal mais relevantes ao tempo. Por outro lado, e num contexto de aguda crise financeira nacional, onde objetivamente o dinheiro escasseia, esta possibilidade permite insuflar alguns recursos financeiros na economia local e contribuir para a sua reanimação. No entanto, os sucessivos governos nacionais abrem apenas a possibilidade, cabe aos executivos municipais tomar a iniciativa, indicador do seu interesse ou desinteresse em desempenhar um papel ativo no desenvolvimento local. Por outro lado, num contexto de cada vez maiores preocupações higienistas, não admira a especial referência a investimentos que permitam melhorar as condições de salubridade dos espaços públicos e o combate a epidemias, incluindo a profilaxia através da vacinação.

O facto de estas disposições legais só surgirem, com abrangência nacional, no início dos anos 90 não significa que em data anterior o Estado central não possa ter atendido a solicitações dos concelhos no mesmo sentido. De facto, a investigação relevou a existência de dois momentos fundamentais: 1875-1885 e 1892-1909. Durante o primeiro ocorrem apenas 35 autorizações, enquanto que no segundo se verificam 371, evidenciando que no primeiro caso estamos perante uma realidade com frequência relativamente episódica e é no segundo que esta prática se expande claramente. Não existe qualquer razão aparente para a inexistência de autorizações entre 1886 e 1891.

2. A utilização especial do Fundo de Viação entre 1892-1909

No período de 17 anos que decorre entre 1892 e 1909³⁰ foram concedidas pelos sucessivos governos centrais um total de 371 autorizações para uso de FV,

³⁰ Os dados analisados a seguir foram extraídos dos seguintes diplomas legais: Lei de 25/04/1892, Lei de 05/05/1892, Dec. 05/08/1893, Dec. 19/08/1893, Dec. 14/09/1893, Dec.

totalizando mais de 412 contos de réis (412.668.399rs a pc, 457.853.378rs a vn).

27/09/1893, Dec. 19/10/1893, Dec. 25/10/1893, Dec. 03/11/1893, Dec. 09/11/1893, Dec. 16/11/1893, Dec. 23/11/1893, Dec. 30/11/1893, Dec. 27/12/1893, Dec. 04/01/1894, Dec. 11/01/1894, Dec. 18/01/1894, Dec. 30/01/1894, Dec. 08/02/1894, Dec. 17/02/1894, Dec. 22/02/1894, Dec. 29/03/1894, Dec. 05/04/1894, Dec. 12/04/1894, Dec. 19/04/1894, Dec. 04/05/1894, Dec. 10/05/1894, Dec. 17/05/1894, Dec. 24/05/1894, Dec. 02/06/1894, Dec. 16/06/1894, Dec. 23/06/1894, Dec. 28/06/1894, Dec. 05/07/1894, Dec. 19/07/1894, Dec. 11/10/1894, Dec. 03/11/1894, Dec. 27/11/1894, Dec. 29/11/1894, Dec. 13/12/1894, Dec. 14/12/1894, Dec. 10/01/1895, Dec. 06/06/1895, Dec. 04/07/1895, Dec. 13/07/1895, Dec. 27/07/1895, Dec. 29/08/1895, Dec. 28/09/1895, Dec. 02/10/1895, Dec. 11/10/1895, Dec. 31/10/1895, Dec. 07/11/1895, Dec. 14/11/1895, Dec. 26/03/1896, Dec. 03/04/1896, Dec. 09/04/1896, Dec. 23/04/1896, Dec. 04/05/1896, Dec. 13/05/1896, Dec. 11/06/1896, Dec. 18/06/1896, Dec. 03/07/1896, Dec. 13/07/1896, Dec. 21/07/1896, Dec. 03/09/1896, Dec. 02/10/1896, Dec. 15/10/1896, Dec. 29/10/1896, Dec. 14/01/1897, Dec. 21/10/1897, Dec. 25/02/1897, Dec. 11/03/1897, Dec. 17/05/1897, Dec. 18/06/1897, Dec. 13/09/1897, Dec. 01/10/1897, Dec. 06/12/1897, Dec. 23/12/1897, Dec. 17/02/1898, Dec. 28/04/1898, Dec. 05/05/1898, Dec. 12/05/1898, Dec. 26/05/1898, Dec. 08/06/1898, Dec. 07/07/1898, Dec. 14/07/1898, Dec. 28/07/1898, Dec. 28/07/1898, Dec. 11/08/1898, Dec. 03/09/1898, Dec. 10/09/1898, Dec. 06/10/1898, Lei 22/06/1898, Dec. 04/10/1899, Dec. 04/10/1899, Dec. 23/12/1899, Dec. 22/09/1899, Dec. 13/09/1899, Dec. 16/11/1899, Dec. 27/09/1899, Dec. 26/10/1899, Dec. 22/09/1899, Dec. 23/12/1899, Dec. 13/09/1899, Dec. 17/10/1899, Dec. 11/10/1899, Dec. 02/11/1899, Dec. 07/09/1899, Dec. 02/11/1899, Dec. 09/11/1899, Dec. 26/10/1899, Dec. 04/10/1899, Dec. 27/09/1899, Dec. 04/10/1899, Dec. 17/10/1899, Dec. 11/10/1899, Dec. 13/09/1899, Dec. 27/09/1899, Dec. 13/09/1899, Dec. 20/09/1899, Dec. 16/11/1899, Dec. 07/09/1899, Dec. 20/09/1899, Dec. 10/05/1899, Dec. 18/05/1899, Dec. 25/05/1899, Dec. 20/09/1899, Dec. 02/06/1899, Dec. 08/07/1899, Dec. 01/08/1899, Dec. 17/08/1899, Dec. 01/09/1899, Dec. 09/12/1899, Dec. 23/12/1899, Dec. 11/10/1899, Dec. 13/09/1899, Dec. 20/09/1899, Dec. 15/03/1900, Dec. 26/04/1900, Dec. 17/05/1900, Dec. 31/05/1900, Dec. 10/07/1900, Dec. 11/08/1900, Dec. 05/09/1900, Dec. 19/10/1900, Dec. 08/11/1900, Dec. 22/12/1900, Dec. 20/09/1899, Dec. 10/01/1901, Dec. 07/02/1901, Dec. 21/02/1901, Dec. 07/03/1901, Dec. 28/03/1901, Dec. 18/04/1901, Dec. 27/04/1901, Dec. 09/05/1901, Dec. 17/05/1901, Dec. 04/06/1901, Dec. 12/06/1901, Dec. 27/07/1901, Dec. 02/09/1901, Dec. 17/09/1901, Dec. 13/03/1902, Dec. 14/05/1902, Dec. 24/05/1902, Dec. 14/06/1902, Dec. 19/06/1902, Dec. 28/06/1902, Dec. 19/07/1902, Dec. 02/08/1902, Dec. 13/08/1902, Dec. 06/09/1902, Dec. 19/09/1902, Dec. 03/10/1902, Dec. 10/10/1902, Dec. 06/11/1902, Dec. 20/11/1902, Dec. 27/11/1902, Dec. 04/12/1902, Dec. 08/01/1903, Dec. 21/01/1903, Dec. 29/01/1903, Dec. 20/02/1903, Dec. 05/03/1903, Dec. 12/03/1903, Dec. 16/04/1903, Dec. 20/03/1903, Dec. 27/04/1903, Dec. 07/05/1903, Dec. 14/05/1903, Dec. 28/05/1903, Dec. 10/06/1903, Dec. 09/07/1903, Dec. 25/08/1903, Dec. 21/11/1903, Dec. 17/03/1904, Dec. 02/05/1904, Dec. 11/05/1904, Dec. 09/06/1904, Dec. 30/06/1904, Dec. 11/02/1905, Dec. 10/04/1905, Dec. 10/04/1905, Dec. 24/04/1905, Dec. 11/05/1905, Dec. 18/05/1905, Dec. 05/06/1905, Dec. 10/06/1905, Lei 20/09/1899, Dec. 19/06/1905, Dec. 04/07/1905, Dec. 04/07/1907, Lei 20/09/1899, Dec. 13/07/1907, Dec. 19/08/1907, Dec. 14/09/1907, Dec. 21/09/1907, Dec. 09/10/1907, Dec. 21/10/1907, Dec. 21/11/1907, Dec. 28/11/1907, Dec. 05/12/1907, Dec. 12/12/1907, Dec. 19/12/1907, Dec. 30/04/1908, Dec. 07/05/1908, Dec. 11/06/1908, Dec. 22/06/1908, Dec. 02/10/1909, Lei 02/10/1909.

É provável que este valor tenha sido ligeiramente superior, dado que existem oito autorizações sem indicação de montante específico autorizado. À época este montante tem uma dimensão que não é extraordinariamente significativa: por exemplo os encargos do Estado Central com a saúde atingiram, apenas nos primeiros anos deste período (1892-93 a 1894-95), um total de 690 contos³¹.

A evolução do número de autorizações ao longo destes anos não apresenta qualquer tendência linear (cf. Gráfico 1). Para além do pico que caracteriza o ano de 1899, e cujas razões veremos mais à frente, ocorre um momento de crescimento nos anos iniciais, de 1892 a 1894, com 41 autorizações neste último ano. A partir daqui, não mais estes valores serão atingidos, verificando uma tendência para decréscimo a partir de 1903, embora com oscilações. Apesar desta variabilidade, é claro que os municípios solicitaram muito mais autorizações entre 1892 e 1899 do que entre 1900 e 1909. Neste último período só no ano de 1903 se ultrapassam pouco as 20 autorizações.

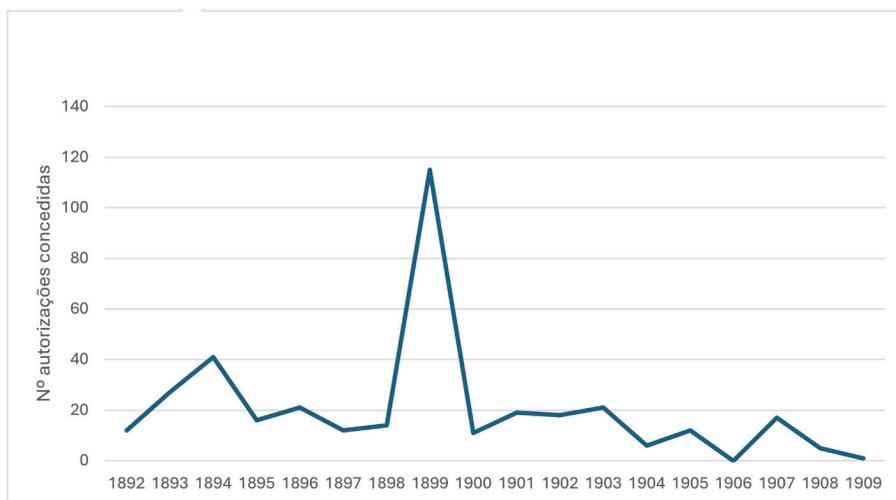


Gráfico 1 – Fundo de Viação: nº autorizações concedidas (1892-1909).

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

As autorizações foram solicitadas por 166 concelhos, o que representa 63,12% da totalidade dos concelhos de Portugal Continental de acordo com o Censo de 1890. Portanto, esta constitui uma prática comum à maioria das circunscrições, assumindo-se como um recurso financeiro importante para a realização de

³¹ Eugénia Mata, *As finanças...*, cit., p. 98.

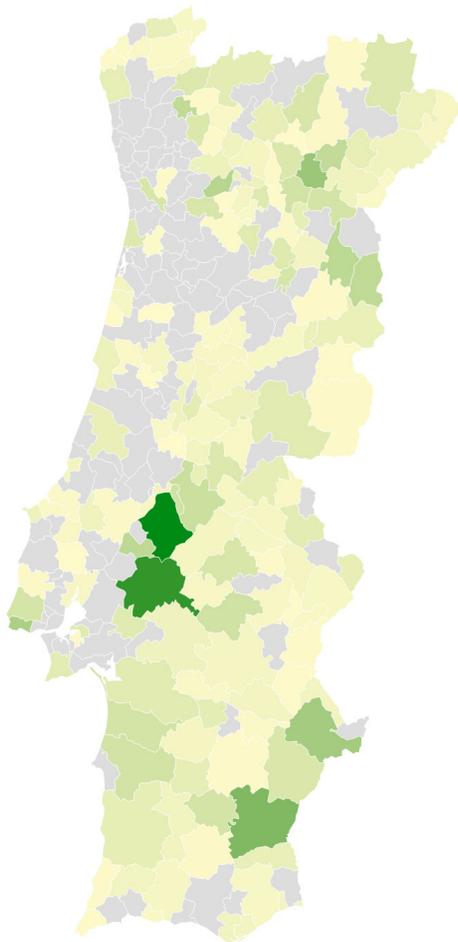
investimentos locais. A sua distribuição espacial (cf. Mapa 1) revela que são os concelhos do interior, de norte e sul, que mais recorrem a este dispositivo. No sul do país, esta realidade estende-se praticamente a todos os concelhos, sejam do litoral ou do interior. É na faixa litoral centro e norte que um maior número de concelhos está ausente. Ausentes estão também as cidades, mas não as do interior. As câmaras municipais de Beja, Bragança, Évora, Faro, Lamego e Santarém recorrem também a esta possibilidade. Esta menor representatividade do litoral estará ligada a municípios com uma receita mais robusta, que dispensaria o uso deste recurso, ou uma maior aposta na viação municipal, numa zona onde o avanço da rede de estradas municipais era mais significativo.

Efetivamente, são os concelhos que menos investem em Viação que tendencialmente pedem maiores montantes para investimento. Considerando os concelhos que até ao início deste período não apresentam qualquer extensão de estradas construída (42 casos)³², verifica-se que o montante autorizado ascende a 161.309.008rs, o que representa por si só 39% do total concedido. Todos estes concelhos se situam no interior do território e deles fazem parte os casos com os maiores montantes autorizados, como Chamusca, Coruche, Carrazeda de Ansiães ou Baião: praticamente 55% (54,8%) são autorizados a aplicar montantes superiores a 2 contos de réis, sendo que o valor se situa acima dos 5 contos em 30% destes casos.

Ao contrário, são os municípios onde a rede de estradas municipais se encontra, em 1892, mais avançada (casos superiores a 20km de extensão construídos) que, ou não recorrem de todo ao FV para estes “fins especiais”, ou o usam de forma relativamente limitada. Entre os primeiros encontram-se sobretudo concelhos da faixa litoral, tais como Albergaria-a-Velha, Cantanhede, Matosinhos, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Aveiro, Estarreja, Lisboa, Loures, Torres Vedras, Albufeira ou Loulé. No entanto, a realidade é neste universo mais multidimensional: não só concelhos de interior, como Braga, Guimarães, Santa Maria da Feira, Oliveira do Bairro, Tondela, Viseu, Penela, Fundão ou Torres Novas, não recorrem ao FV para estes fins; como nalguns concelhos, quer do litoral, quer do interior, como exemplificam os casos de Ovar, Castelo Branco e Sintra, o montante das autorizações solicitadas para o uso do FV não pode deixar de ser considerado significativo, oscilando entre 3,5 e 5 contos de réis. Esta realidade aponta para a necessidade de considerar outras variáveis, nomeadamente as opções de política postas em prática pelas diversas administrações municipais.

³² Dados com base em Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal...*, cit., p. 76-85.

Valor autorizado (rs)



Criado com Datawrapper

Mapa 1

Ao nível da agregação distrital (cf. Mapa 2), constata-se a mesma predominância do interior, destacando-se os distritos de Beja, Bragança, Coimbra e Évora nos quais mais de 90% dos concelhos solicitaram este tipo de autorizações. No entanto, na maioria dos distritos (76,5%) mais de 50% dos concelhos recorre a esta possibilidade. Os distritos com um menor número de concelhos representado

são os do litoral norte, como Porto (23,53%) e Aveiro (31,25%). Desta tendência de litoralização exclui-se Braga, que está representado por 1/3 dos seus concelhos. Do ponto de vista dos montantes financeiros autorizados (cf. Mapa 2), destacam-se os distritos de Santarém, com mais de 78 contos de réis (78.418.780rs), e o de Beja, com mais de 48 (48.307.955rs). Os valores autorizados aos concelhos destes distritos representam 30,7% do total, o que atesta bem a sua importância, sobretudo no caso de Santarém com um peso de quase 20% (mais exatamente 19%). A importância dos distritos que se seguem nesta hierarquia de valores – Lisboa (9,28%), Bragança (8,2%), Guarda (8%) – encontra-se já claramente distante dos de Santarém e Beja. A centralidade destes dois distritos fica a dever-se quer ao número de concelhos envolvidos, quer ao valor autorizado. No caso de Santarém, 67% dos concelhos recorre a este dispositivo, destacando-se os concelhos da Chamusca e de Coruche que são autorizados a despendere mais de 47 contos (47.633.324rs), o que representa 60,74% da totalidade do montante autorizado neste distrito. No caso de Beja, o número de concelhos é ainda mais significativo (apenas 1 concelho está ausente), embora o volume financeiro das autorizações seja inferior: destacam-se os concelhos de Moura, com um valor de 10.668.055rs e Mértola com 14.777.049rs, representando os dois mais de 50% (52,67%) do total de autorizações neste distrito.

Nesta dimensão, se em alguns casos, os distritos com uma maior taxa de concretização da rede de estradas municipais em 1892³³ são aqueles nos quais os concelhos solicitam um valor mais reduzido do FV, como se verifica em Aveiro e Coimbra, com uma taxa de concretização respetivamente de 40,34% e 40% e uma utilização do FV inferior a 10 contos em cada um; já no distrito de Lisboa, uma taxa de concretização 45,1% não exclui um valor significativo de uso do FV para estes fins num total de quase 38,3 contos. Também os já referidos distritos de Santarém e Beja não são necessariamente os que apresentam taxas de concretização da rede mais baixas no universo, respetivamente 24,77% e 35,77%. Ao contrário, nos casos de Bragança, Viseu e Guarda, uma menor taxa de concretização da rede, respetivamente 6,74%, 8,56% e 13%, está associada a um valor significativo de reutilização do FV, nomeadamente 33,85, 25,99 e 33,97 contos. Não pode, por isso, assumir-se um mecanicismo explicativo entre estas variáveis, sugerindo a necessidade de convocar outros fatores tais como as opções políticas e estratégicas de cada administração municipal. Deve também ter-se em linha de conta que as taxas de concretização devem ser relativizadas face à diferente extensão da rede prevista em cada distrito.

³³ Dados com base em Comissão de Obras Públicas, *Estado da viação ordinária em Portugal...*, cit., p. 76-85.



Criado com Datawrapper

Mapa 2

Um outro indicador da importância que o recurso ao FV teve para as câmaras municipais é o da frequência das autorizações solicitadas. A maioria dos concelhos (57,23%) solicita mais que uma autorização, sendo que as maiores frequências são ao nível das duas (25,3%), três (17,47%) e quatro (6,63%) autorizações. A partir destas frequências, o número de concelhos é muito

mais reduzido, mas há casos como o da Chamusca que aposta claramente na reutilização do FV solicitando 10 autorizações ao longo dos anos. No entanto, apesar desta tendência não deixa de ser significativo que quase 43% (42,77% mais exatamente) solicitem apenas uma autorização.

A evolução do valor global das autorizações concedidas aos concelhos ao longo do tempo (cf. Gráfico 2) não apresenta qualquer regularidade. Para além do pico que se verifica em 1899, e cujas razões veremos mais à frente, ocorre um primeiro momento de crescimento nos anos iniciais de 1892 a 1894: é neste ano que se atinge o segundo pico do valor de autorizações com mais de 66 contos de réis (66.446.457rs), mas muito longe dos quase 119 contos de 1898. Na maior parte dos anos os valores globais são inferiores a 20 contos de réis e os 3 anos mais representativos (1893, 1894 e 1899) concentram 53,49% do montante total. De qualquer forma, é visível que os valores solicitados pelas câmaras municipais após 1901 são claramente inferiores: em nenhum dos anos deste período se atingirá os 20 contos de réis, havendo mesmo dois anos (1904 e 1907) onde o valor total fica abaixo dos 10 contos de réis, o que no período anterior entre 1892 e 1901 só acontece uma vez, em 1900.

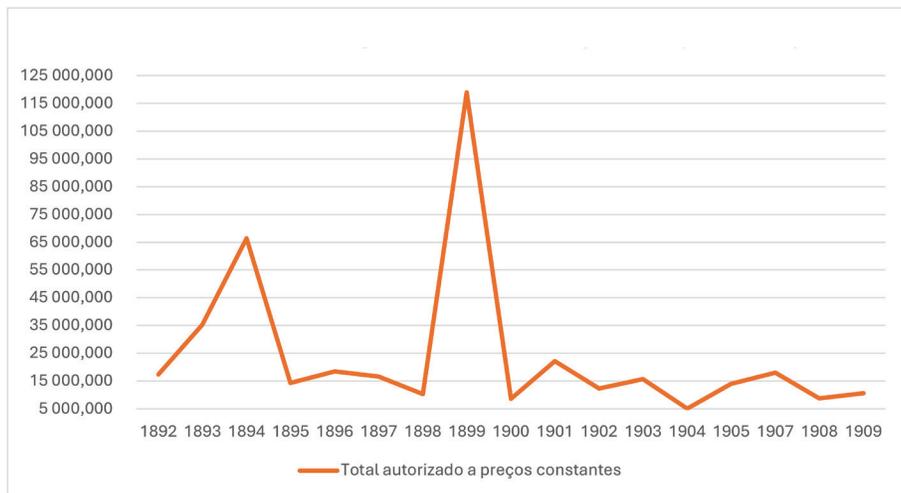


Gráfico 2 – Fundo de Viação: total autorizado por anos (1892-1909).

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

O comportamento desta dimensão financeira da realidade está mais relacionado com o número de concelhos que solicitam autorizações de despesa do que com o valor autorizado, já que o montante de cada autorização é

tendencialmente baixo (cf. Gráfico 3): quase 47% (46,76%) dos pedidos são inferiores a 1 conto de réis e quase 26% (25,9%) situa-se no intervalo entre 1 e 2 contos de réis. Assim, 73% dos montantes financeiros solicitados pelos municípios são inferiores a 2 contos de réis.

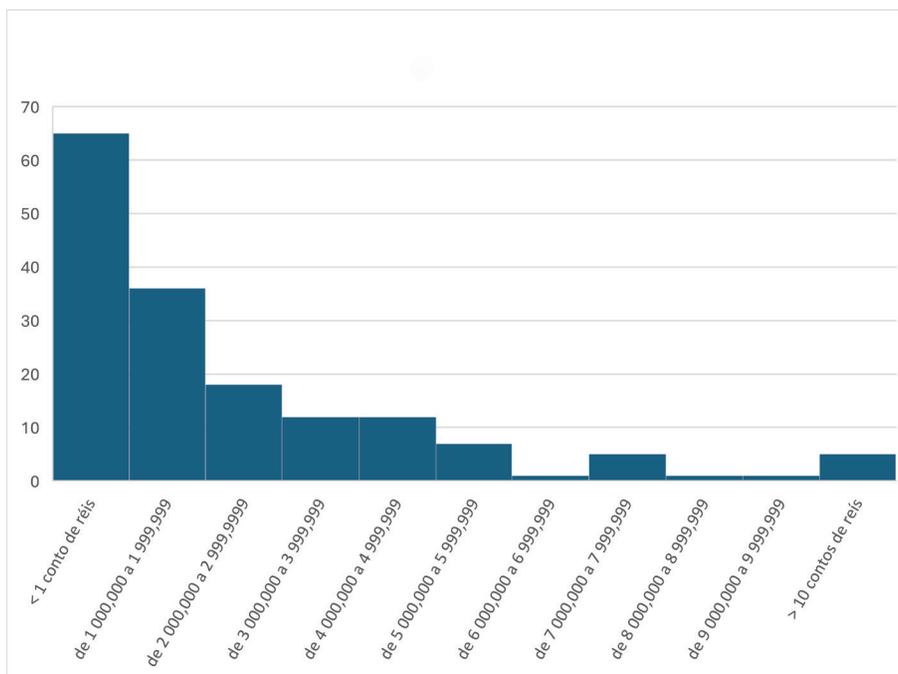


Gráfico 3 – Distribuição do montante das autorizações por classes de valor (rs): 1892-1909.

Fonte: legislação analisada (cf. nota 13).

No entanto, para um reduzido número de casos (cf. tabela 3), os valores envolvidos são claramente significativos, superiores a 10 contos de réis. O valor autorizado a estes cinco concelhos (quase 85 contos de réis) representa 20,51% do total autorizado neste período, o que evidencia bem a importância desta opção estratégica na obtenção do capital necessário ao investimento. A Câmara da Chamusca usa o FV para uma grande diversidade de investimentos, nomeadamente nos Paços do Concelho, no abastecimento de água à vila, na construção de um matadouro, no saneamento básico, na saúde pública, em obras no mercado e, finalmente, na construção ou recuperação de caminhos vicinais, evidenciando as potencialidades de investimento: a dimensão mais significativa

é o abastecimento de água (12.196.312rs, o que representa quase 50% do total), logo seguido pelo saneamento básico e a saúde pública (3.045.776rs), a reparação dos Paços do Concelho (2.430.000rs), a cobertura metálica do mercado e a construção de um talho interior (1.920.000rs). A Câmara de Coruche acompanha de perto as opções da Chamusca (são aliás concelhos com alguma proximidade geográfica o que pode ter contagiado as opções) já que os quase 23 contos que solicita destinam-se ao investimento nos Paços do Concelho, ao abastecimento de água, ao saneamento básico e à saúde pública, sendo que o valor mais significativo se destina a aplicação nos Paços do Concelho: a sua reedificação projetada em 1909 prevê um investimento de 10.524.500rs, o que, por si só, representa 46,58% do montante total de autorizações. O que diferencia o resto dos casos deste grupo é uma menor diversidade de áreas de investimento, mas encontram-se sempre os Paços do Concelho, o abastecimento de água e o saneamento.

| Concelho | Montante total de autorizações (rs) |
|----------------------|-------------------------------------|
| Moura | 10.668.055 |
| Carrazeda de Ansiães | 11.556.209 |
| Mértola | 14.777.049 |
| Coruche | 22.594.500 |
| Chamusca | 25.038.824 |

Tabela 3 – Concelhos com um montante total de autorizações superior a 10 contos.

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

Embora representem apenas 9% do total de concelhos envolvidos, os que obtêm autorizações que oscilam entre cinco e dez contos (cf. Tabela 4) totalizam quase 98 contos de réis (97.662.975rs), o que representa já 23,76% do total do valor autorizado durante o período em análise. A distribuição espacial deste grupo continua a revelar a predominância dos concelhos de interior, seja a norte ou a sul do território, excetuando o caso de Cascais. Quanto às dimensões do investimento a que este dinheiro é aplicado continua a verificar-se a importância do abastecimento de água (Cascais, Pinhel, Almeirim, Almeida, Póvoa de Lanhoso, Vila Flor, Vila Nova de Foz Côa, Santiago do Cacém, Constância, Abrantes), da construção ou reparação dos Paços do Concelho (Baião, Almeida, Póvoa de Lanhoso, Castro Verde, Santiago do Cacém, São João da Pesqueira, Arraiolos) e do saneamento básico. Com uma menor frequência pretende-se também investir na construção, reparação ou alargamento de cemitérios, construção de cadeias, escolas, matadouros ou de caminhos vicinais.

| Concelho | Montante total de autorizações (rs) |
|-----------------------|--|
| Castro Verde | 5.010.412 |
| Grândola | 5.014.877 |
| Vila Nova de Foz Côa | 5.104.800 |
| Santiago do Cacém | 5.285.516 |
| São João da Pesqueira | 5.324.500 |
| Constância | 5.350.343 |
| Arraiolos | 5.550.000 |
| Abrantes | 6.092.824 |
| Vila Flor | 7.115.275 |
| Póvoa de Lanhoso | 7.216.000 |
| Almeida | 7.427.000 |
| Almeirim | 7.586.118 |
| Pinhel | 7.696.400 |
| Baião | 8.270.748 |
| Cascais | 9.618.164 |

Tabela 4 – Concelhos com um montante total de autorizações entre 5 e 10 contos.

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

No extremo inferior da escala, encontramos um conjunto significativo de 29 concelhos (cf. Mapa 3) que solicitam autorizações para uso do FV com valores inferiores a 500.000rs. Ou seja, dos 39,88% de concelhos que solicitam valores inferiores a 1 conto de réis, 17,79% ficam-se ainda por um valor mais reduzido. Se excluirmos deste conjunto os concelhos que usam os fins standard no contexto da reação à crise de 1899, o abastecimento de água predomina (Resende, Condeixa-a-Nova, Tabuaço, Guarda, Aljezur, Mirandela), seguido pelo investimento em cemitérios (Murça, Vila do Bispo, Aljezur, Vieira do Minho), vias de comunicação (Borba, Vinhais), tribunais e cadeias (São Pedro do Sul, Fronteira), Paços do Concelho (Beja, Oliveira de Azeméis), Matadouros (Celorico de Basto, Alandroal). Destaque-se o investimento de Penamacor na construção de um posto de desinfeção, como exemplo das preocupações higienistas. Este conjunto de concelhos distribui-se no espaço sobretudo no interior norte, centro e sul, com algumas ocorrências no litoral. São sobretudo pequenos concelhos, excetuando o caso da Guarda.

Qual a importância relativa destes valores? Ou dito de outra forma, até que ponto os montantes autorizados aos concelhos para os fins pretendidos permitiam efetivamente realizar a intervenção prevista? Constituían eles a totalidade do investimento necessário ou apenas parte? A resposta a estas questões, se não impossível, é pelo menos, bastante difícil. Em primeiro lugar, porque não existem estudos sobre estas realidades; em segundo, os dados sobre os projetos de intervenção e sua concretização são escassos; por último, dados sobre os preços regionais são também muito episódicos. Contudo, alguma aproximação é possível: o exercício que a seguir se apresenta, tendo por base dados de investigação anterior, visa pôr em contexto a realidade em análise a partir de um conjunto de casos de concelhos do Distrito de Viseu que, no período em análise, realizaram investimentos nos mesmos domínios dos autorizados neste universo e para os quais ou existe o projeto de intervenção e/ou a despesa efetivamente realizada, neste último caso dados obtidos a partir das contas de receita e despesa ou dos processos de contas de alguns municípios.

Quanto custava a construção de um novo edifício para albergar os Paços do Concelho? Em primeiro lugar, o custo depende claramente das ambições do projeto. Vejam-se, no entanto, três casos de pequenos concelhos, já que é essa a realidade mais representativa no universo em análise. Embora não exista, aparentemente, o respetivo projeto de obra, a Câmara de Cinfães prevê, no início da década de 80³⁴, que o valor do investimento para a construção de raiz de um novo edifício seja de 12 contos de réis (vn). No caso dos projetos aprovadas pelas câmaras de Carregal do Sal³⁵ e de Oliveira de Frades³⁶, embora constituam equipamentos modestos e tenham sido elaborados em décadas diferentes (no primeiro caso em 1891 e no segundo em 1908), são reveladores de alguma disparidade possível: o projeto de Carregal do Sal prevê um custo no valor de 4.265.370rs (5.139.000rs a vn), enquanto que o custo orçamentado para Oliveira de Frades ascende a mais do dobro (9.408.000rs a pc e 9.800.000rs a vn). Estes exemplos evidenciam que, a não ser em casos específicos, os valores provindos do FV raramente podiam ser responsáveis pelo investimento total, o que não quer dizer que não possam ter constituído uma parte relevante, como se verá, mais à frente, no caso de Cinfães.

No que respeita a matadouros, os dois casos selecionados são igualmente dois projetos para concelhos que se situam em termos de importância

³⁴ Diário do Governo nº 106, 12/05/1883.

³⁵ António Cardoso Figueiredo, *Projeto dos Paços do Concelho de Carregal do Sal*, Carregal do Sal, 1891.

³⁶ Bernardo J. Moura de Sá, *Projeto para a construção do edifício dos Paços do Concelho e repartições públicas da Vila de Oliveira de Frades*, Oliveira de Frades, 1908.

económica quase nos extremos do Distrito de Viseu, o pequeno concelho de Vouzela e a cidade de Lamego. No segundo caso³⁷, o projeto para o novo matadouro de Lamego do final da década de 80 (1889) apresenta um orçamento no valor de 7 contos de réis (5.320.000rs a pc), enquanto que o segundo³⁸, com data de 1903, apresenta um projeto muito mais modesto orçado em 1.533.000rs (1.379.700rs a pc). Portanto, a parte disponível do FV que as câmaras podiam utilizar pode suportar a concretização de um modesto matadouro, mas já terá alguma dificuldade em sustentar projetos de maior dimensão.

Os projetos ligados ao desenvolvimento ou à melhoria do abastecimento de água podem traduzir-se em concretizações diversas, mas a grande maioria concretiza-se na construção/reconstrução/ampliação de fontes e chafarizes. Os dados que foi possível recolher para projetos em alguns concelhos do distrito de Viseu (cf. Tabela 5) revelam que a construção de uma fonte ou chafariz poderia envolver valores com alguma amplitude, que oscilam, nos extremos, entre menos de 100.000rs até mais de 1 conto. Para compreender estas oscilações é preciso ter em linha de conta que quando se refere a construção de uma fonte estamos, pelo menos, perante duas soluções técnicas, uma mais tradicional e outra mais contemporânea: as fontes de mergulho ou de chafurdo e o “sistema das bicas”. Estas soluções ofereciam uma diferente qualidade da água e parecem ter coexistido durante muito tempo. A oposição entre os dois tipos de fontes está ainda em pleno vigor no final do século, até porque a primeira implica um investimento muito menor que a segunda. Cada vez mais, pelo menos do ponto de vista técnico, se privilegia a opção por soluções mais contemporâneas que asseguram uma maior qualidade da água fornecida. João Aníbal de Pina Cabral, o projetista de duas fontes para a Câmara de Santa Comba Dão em 1898, faz eco desta oposição ao escrever:

Como por todos os princípios de boa higiene, a água (...) deve ser pura, nós como apologistas destes princípios, reprovamos por completo as fontes de chafurdo (...); sempre que somos encarregados de organizar projetos para fontes optamos pelo sistema de bicas, quando o terreno se não presta a este sistema ainda recorremos às bombas aspirantes e só em último caso recorreríamos ao processo retrogrado de chafurdo ou mergulho.”³⁹.

³⁷ Augusto Matos Cid, *Obras públicas da Câmara Municipal de Lamego: projeto de um matadouro*, Lamego, 1889.

³⁸ António Cardoso Figueiredo, *Projeto de um matadouro*, Vouzela, 1903.

³⁹ José Aníbal de Pina Cabral, *Projeto de uma fonte para o abastecimento de água na Vila de Barba*, Santa Comba Dão, 1898.

A construção de uma fonte pode, então, traduzir-se por um montante de despesa significativamente diferente conforme seja utilizada uma ou outra solução. No entanto, mesmo se o projeto usar uma solução técnica mais adequada, a dimensão do investimento pode ser muito diversa, em razão de vários fatores, nomeadamente: a dimensão do equipamento, a necessidade de captação de água de raiz ou o aproveitamento de uma captação já existente e as designadas “obras de arte”, ou seja, a qualidade dos acabamentos de cada projeto. De qualquer forma, estes dados indiciam que, mesmo em casos de montantes mais significativos, os valores com origem no FV podiam sustentar o investimento na criação de um novo ponto de acesso à água potável ou na melhoria de um já existente.

| Concelho | Equipamento | Data do projeto | Custo VN (rs) | Custo PC (rs) |
|--------------------|---|------------------------|----------------------|----------------------|
| Santa Comba Dão | Projeto de uma fonte para abastecimento de água da povoação de Treixedo | 1898 | 87.500 | 84.000 |
| Santa Comba Dão | Projeto de uma fonte para abastecimento de água da povoação de Vila de Barba | 1898 | 185.500 | 178.080 |
| Tarouca | Projeto para a construção de uma fonte na freguesia de Moz | 1895 | 142.000 | 119.280 |
| Oliveira de Frades | Projeto de um muro de vedação e encanamento de águas | 1899 | 449.245 | 422.290 |
| Mangualde | Projeto de canalização de águas e construção de dois chafarizes na povoação de Mesquitela | 1906 | 1.472.500 | 1.398.875 |
| Mangualde | Projeto de abastecimento de águas à vila de Mangualde | 1907 | 8.250.000 | 7.837.500 |
| Carregal do Sal | [Projeto] Fonte em Fiães (freg. Oliveira do Conde) | 1908 | 130.000 | 117.000 |
| Penalva do Castelo | Projeto de um chafariz na povoação de Esmolfe | 1894 | 350.000 | 311.500 |
| Sátão | Projeto de um chafariz na Vila de Igreja | 1904 | 1.673.000 | 1.589.350 |
| Tondela | Projeto de um chafariz a construir no sítio do Bosque... | 1902 | 58.614 | 50.994 |

Tabela 5 – Projetos de abastecimento de água em concelhos do Distrito de Viseu.

Fonte: processos de contas das câmaras municipais nas datas referidas.

Já os projetos que implicam a captação de água a alguma distância e a sua condução para os pontos de acesso (fontes ou chafarizes) próximos das populações necessitam uma maior dimensão de investimento. Vejam-se, por exemplo, os dois casos de Mangualde, sobretudo o segundo, de abastecimento de águas à vila cujo projeto prevê um custo à volta de 8 contos de réis. Também o projeto de condução de águas para a Vila de Mortágua, executado pela CM nos anos de 1903 e 1904, apresenta um custo efetivo à volta de 1,5 contos de réis (1.608.416rs a vn, 1.541.636rs a pc).

No que concerne a despesas de saúde, nomeadamente as que resultam de respostas a surtos epidémicos locais, o caso de São João da Pesqueira (cf. Tabela 6) evidencia que o investimento necessário poderia não ascender a montantes muito significativos. Claro que os valores necessários dependiam da extensão do problema e do tipo de resposta que se entendia disponibilizar.

| Produto/serviço | Custo (rs) |
|--|-------------------|
| 116,5kg. de carneiro fornecido para os doentes pobres da freguesia de Nagoselo | 15.145 |
| Produtos adquiridos para os doentes atacados pela epidemia na freguesia de Nagoselo (vinho, arroz, leite) | 15.520 |
| Compra de 4 tubos de vacina | 2.550 |
| Compra de carneiro, para os doentes pobres atacados pela epidemia (39,5 kg.) | 5.150 |
| Compra de vinho, leite e arroz para 34 doentes pobres da freguesia de Nagoselo atacados da epidemia que grassa naquela freguesia | 8.485 |
| 98 kg. de carneiro, para os doentes pobres atacados pela epidemia | 12.740 |
| Remédios, para os doentes pobres atacados pela epidemia | 43.610 |
| Compra de géneros fornecidos aos pobres de Nagoselo | 9.385 |
| Carneiro, para os doentes pobres atacados pela epidemia | 18.460 |
| Limpeza da fonte de Nagoselo | 5.720 |
| Limpeza da fonte de Trevões | 5.000 |
| Pagamento de 3 visitas ao facultativo que ajudou a tratar os doentes epidémicos da freguesia de Espinho | 26.000 |
| Limpeza na fonte da freguesia de Soutelo | 0.800 |
| Carneiro para os doentes pobres atacados pela epidemia em Nagoselo | 9.490 |
| Total | 178.055 |

Tabela 6 – São João da Pesqueira (1890): despesa com a resposta a uma epidemia na freguesia de Nagoselo.

Fonte: Processo de Contas da CM de São João da Pesqueira relativo ao ano de 1890.

O que este exercício permite constatar é que, se em muitos casos, o valor do FV solicitado não era suficiente para concretizar um projeto na sua totalidade, ele podia ter um peso relativo relevante nessa concretização e em outros ser mesmo a única fonte de financiamento.

Dentro das várias dimensões possíveis de investimento permitido pelos governos, os municípios deram prioridade a algumas delas, embora se possa encontrar uma significativa diversidade de situações.

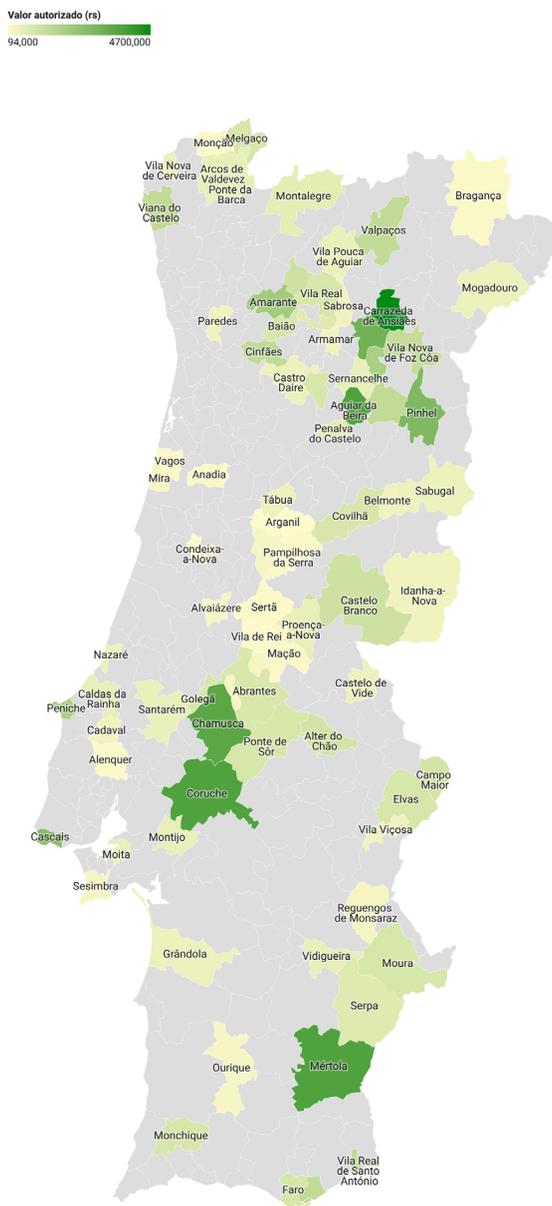
Como já se referiu, no ano de 1899 é solicitado pelos municípios e autorizado pelo governo um número anormalmente alto de pedidos para utilização de montantes do FV, exatamente 115 autorizações, número jamais atingido em qualquer um dos anos do período em análise. Esta concentração de autorizações não pode deixar de estar relacionada com a emergência da peste bubónica no Porto neste mesmo ano. De facto, se as primeiras reações da imprensa às tentativas de abordar o perigo de forma consciente e sistemática por parte de Ricardo Jorge são de negação da perigosidade, rapidamente a notícia se espalha, reforçada pelo Dec. de 23/08 que determina o isolamento da cidade, e promove a emergência do medo ancestral das populações perante a peste, levando mesmo a manifestações explícitas pedindo medidas contra a pestilência, como aconteceu em Braga⁴⁰. Poucos dias antes (Dec. de 17/08/1899) já o governo tinha sido autorizado a despender as verbas necessárias na luta contra a peste. O perigo da rápida disseminação da pandemia terá levado estes concelhos a encontrar recursos necessários para minimizar os perigos.

Nem todas as autorizações concedidas neste ano se relacionam diretamente com esta questão, mas as que estão a ela ligadas usam uma fórmula estandardizada, que permite alguma flexibilidade do investimento, a saber: “Saneamento, esgoto de pântanos ou focos de insalubridade, prevenção e combate de epidemias (incluindo-se despesas de abastecimento de águas e de hospitalização especial)”. Os concelhos envolvidos neste tipo de autorização são em número de 85, representando 52,15% do total de casos, o que atesta bem as preocupações dos executivos municipais em responder à probabilidade de um evento perigoso. Esta preocupação é expressa sobretudo por concelhos do interior norte e centro (cf. Mapa 4), incluindo cidades como Bragança e Castelo Branco. Os concelhos do litoral recorrem pouco a esta fonte financeira, embora também ocorra o caso de uma cidade, Viana do Castelo. Dos quase

⁴⁰ David Pontes, *O cerco da peste no Porto: cidade, imprensa e saúde pública na crise sanitária de 1899*, Dissertação de mestrado, Porto, Universidade do Porto, 2012. Disponível em: https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=28279

119 contos autorizados neste ano (118.985.164rs), 69,17% (80.225.652rs) destinam-se a concretizar esta resposta. Os valores envolvidos apresentam uma grande disparidade, oscilando entre um mínimo de 94.000rs (Condeixa-a-Nova) e um máximo de 4.700.000rs (Carrazeda de Ansiães). No entanto, o número mais significativo de concelhos (36), representando 42,35%, solicita autorizações com valores inferiores a 500.000rs. Logo a seguir situam-se 31,76% dos concelhos (27) cujo montante das autorizações oscila entre mais de 500.000rs e menos de 1 conto de réis.

Não obstante, 21 concelhos (24,71% dos 85) aproveitaram esta oportunidade para obterem capital necessário a investimentos financeiramente mais exigentes. No âmbito da autorização prevista, é provável que este investimento fosse sobretudo dirigido ao abastecimento de água, logo seguido por obras de saneamento, no sentido da resolução de problemas de insalubridade. Neste conjunto encontram-se, em primeiro lugar 13 concelhos (Trancoso, Vila Nova de Foz Côa, Alter do Chão, Penedono, Castelo Branco, Mondim de Basto, Vila Real de Santo António, Olhão, Viana do Castelo, Valpaços, Cinfães, Campo Maior, Peniche) que solicitam autorizações entre 1 e 2 contos de réis, totalizando quase 18 contos (17.855.438rs), o que representa 22,26% do montante total autorizado para este efeito. Entre 2 e 3 contos de réis encontra-se um conjunto de três casos (Pinhel, Cascais, Amarante) com um total de autorizações no valor de 7.477.700rs. Por último, o grupo de concelhos que prevê um maior investimento, superior a 3 contos de réis, é constituído pelos casos de Aguiar da Beira, Carrazeda de Ansiães, Chamusca, Coruche, Mértola e São João da Pesqueira, todos pequenos concelhos do interior do território. O valor autorizado ascende a mais de 22 contos de réis (22.646.236rs), o que representa 28,23% do total autorizado nesta categoria.



Criado com Datawrapper

Mapa 4 (nem todos os concelhos têm a respetiva legenda)

O abastecimento de água, como já foi algumas vezes sinalizado, constitui uma das principais áreas de investimento dos municípios. O número de concelhos envolvidos, num total de 110, é particularmente relevante, representando 66,26% da totalidade. Estes concelhos distribuem-se predominantemente pelo interior norte, centro e sul do território, com vários casos no litoral (Cascais, Caldas da Rainha, Mira, Moita, Peniche, Sesimbra ou Vila Nova de Cerveira, por exemplo). A necessidade transversal de melhorar esta dimensão da vida quotidiana local, ao mesmo tempo reveladora da deficiência existente, é claramente atestada pela presença de várias cidades capitais de distrito, como Coimbra, Leiria, Castelo Branco, Bragança, Vila Real, Guarda, Portalegre, Viana do Castelo ou Faro. A análise da importância deste investimento em termos dos montantes envolvidos não pode ser realizada com precisão, já que em muitos dos casos o abastecimento de água está referido conjuntamente com outras dimensões não sendo identificado o valor específico. De qualquer forma, foi possível identificar um valor de 47 contos de réis (47.177.628rs). Garantir um abastecimento de água potável eficaz e eficiente está indelevelmente ligado a questões de saúde pública, como profilaxia de epidemias como a cólera, o que explica igualmente a preocupação municipal num século progressivamente conquistado pela importância da higiene.

Os montantes especificamente declarados oscilam grandemente, entre o mínimo de 69.600rs de Condeixa-a-Nova em 1893 destinados à reconstrução de uma fonte que abastece os moradores de Casais da Fonte, Fernão Domingues e Pedro Vaz, até aos mais de 10 contos de réis (10.589.992rs) autorizados em 1893, 1895 e 1902 à Câmara da Chamusca para o que parece ser um grande projeto de abastecimento de água e já referido. A maioria das autorizações (39 em 50) contém valores inferiores a 1 conto de réis. Muitos destes valores destinam-se à construção, reconstrução ou melhoria de fontes ou chafarizes.

Para além do caso já referido da Chamusca, outros dois concelhos – Cascais e Coruche –, são autorizados a usar montantes mais significativos. No primeiro caso, os 5.248.464rs destinam-se à canalização de águas potáveis entre os lugares de São João do Estoril e Monte Estoril e no segundo, os 4.750.000rs têm como fim o abastecimento da Vila com as águas da Fonte do Paul e o melhoramento da fonte da aldeia de Santo António do Couço.

O investimento em Paços do Concelho, seja para a construção de um novo edifício, seja para recuperação, reconstrução ou alargamento de equipamentos já existentes é objetivo transversal a quase 25% dos concelhos (24,7% mais exatamente) que se distribuem principalmente por todo o interior do território, com alguns casos da faixa litoral (Figueira da Foz, Gondomar, Óbidos, Ovar, Sesimbra, Vila Franca de Xira) e incluindo mesmo algumas cidades como

Beja, Figueira da Foz e Silves. Embora ocorram muitos casos em que não existe informação específica do valor previsto para este tipo de intervenção, foi possível identificar o montante de quase 60 contos de réis (59.916.349rs), o que representa praticamente 15% (14,52%) do total financeiro envolvido.

Deste conjunto de casos, destacam-se 13 situações (cf. Tabela 7) em que uma ou mais autorizações permitem a utilização de mais de 1 conto de réis. Se existem concelhos que, através de uma ou duas autorizações, obtêm no FV o valor que lhes permite iniciar a construção de um novo equipamento ou continuar obras já iniciadas, outros há que se socorrem sucessivamente das verbas disponíveis no FV à medida, previsivelmente, das necessidades de concretização do projeto. O exemplo mais paradigmático desta prática é a câmara de Castro Verde, que em anos sucessivos, a começar em 1897, vai sacando do saldo disponível do FV, sucessivas quantias. No entanto, este investimento esteve longe de garantir a total execução do projeto já que os Paços do Concelho só serão inaugurados em 1913 e mesmo assim sem a total completude do projeto⁴¹. Já no caso de Santiago do Cacém, os sucessivos montantes retirados do FV, em alguns casos sem indicação do valor específico, terão permitido a continuidade das obras que se iniciaram muitos anos antes, em 1881, e terão assegurado a conclusão do projeto visto que o novo edifício entra em funcionamento em 1900⁴².

| Concelho | Autorizações | Valor rs (preços constantes) | Descritivo |
|-------------------|--|------------------------------|---|
| Coruche | 1894, 1909 | 10.524.500 | Reedificação dos Paços do Concelho |
| Castro Verde | 1897, 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1905 | 5.010.421 | Construção dos Paços do Concelho |
| Fafe | 1899 | 4.230.000 | Construção dos Paços do Concelho |
| Ovar | 1898, 1899 | 3.895.671 | Construção e conclusão das obras dos Paços do Concelho |
| Moura | 1896 | 3.825.000 | Reconstrução da sala das sessões e secretaria dos Paços do Concelho |
| Santiago do Cacém | 1893, 1896, 1897, 1898, 1900 | 2.706.508 | Construção dos Paços do Concelho, obras de reparação |

⁴¹ Miguel Rego, “Castro Verde e a 1ª República”, *O Campaniço*, 85 (agosto, setembro, outubro 2010), p. 10-11. Disponível em: https://www.cm-castroverde.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Publicacoes/Campanico/2010/campanico_85_net.pdf

⁴² CM Santiago do Cacém, *À descoberta do património edificado de Santiago do Cacém*, S.l, s.n., s.d. <https://www.cm-santiagocacem.pt/wp-content/uploads/A-Descoberta-do-Património-Edificado.pdf>

| | | | |
|------------------|------------------------|-----------|--|
| Valpaços | 1894, 1896, 1898, 1901 | 2.574.931 | Despesas de instalação dos Paços do Concelho. Conclusão dos Paços do Concelho. Reparações no edifício dos antigos Paços do Concelho. Construção de um cano de esgotos para os Paços Municipais |
| Chamusca | 1903 | 2.430.000 | Reparação dos Paços do Concelho |
| Figueira da Foz | 1895 | 2.100.000 | Continuação das obras dos Paços do Concelho |
| Póvoa de Lanhoso | 1896, 1905 | 1.961.000 | Obras de reparação e melhoramentos dos Paços do Concelho. Reparação dos Paços do Concelho |
| Mação | 1892, 1895 | 1.783.082 | Reconstrução do edifício dos Paços Municipais, tribunal judicial e mais repartições públicas + Construção dos Paços do Concelho |
| Baião | 1894, 1899 | 1.050.018 | Obras dos Paços do Concelho |
| Silves | 1895 | 1.050.000 | Conclusão das obras dos Paços do Concelho |

Tabela 7 – Autorizações para investimento nos Paços do Concelho (valor superior a 1 conto de réis).

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

Aliás, o uso desta fonte de financiamento para sustentar a concretização de um projeto cuja duração poderia ser longa é claramente assumido por vários tipos de autorizações que cativam um montante fixo do saldo do FV para ser utilizado ao longo de vários anos. Por exemplo, a Câmara de Vila de Rei obtém, em 1899, uma autorização que lhe permitirá retirar do FV a quantia anual de 153.000rs até 1908 para pagar um empréstimo contraído para aquisição de um edifício para os Paços do Concelho. Por seu turno, a Câmara de Arraiolos obtém, no mesmo ano, uma autorização para gastar 500.000rs anuais, durante 10 anos, para a continuação das obras do Paço do Concelho.

A intervenção em cemitérios é objetivo de um número ainda significativo de municípios, que representam mais de 22% (22,29%) do universo de casos. A maior parte destes concelhos são pequenas unidades de interior, espalhadas por todas as zonas do território, como são os casos, por exemplo, de Aljustrel, Mogadouro, Monchique, Mourão, Murça, Pedrógão Grande ou Rio Maior. Mas também cidades como Lamego, Leiria ou Portalegre recorrem a esta fonte de financiamento. Embora não seja possível identificar todas as verbas

autorizadas, foi, ainda assim, possível contabilizar um total de mais de 16 contos (16.564.891rs).

A maior parte das intervenções traduz-se na construção de um novo cemitério ou na ampliação do já existente. A identificação dos casos onde o valor do investimento é claramente definido (cf. Tabela 8) evidencia um grande intervalo de valores, quer no caso de construção, quer no de ampliação. Claro que estas diferenças estão relacionadas com a dimensão do projeto, mas deixam também a dúvida sobre se, em alguns casos, se trata mesmo da totalidade da construção/ampliação ou de continuar uma intervenção anteriormente iniciada. De qualquer forma, em alguns casos como Almeirim, Cinfães, Grândola, Lamego, Mogadouro, Monção e Portalegre, os montantes envolvidos têm algum significado, o que indicia a importância do capital existente no FV para concretizar o respetivo projeto.

| Concelho | Tipo de intervenção | Localização do cemitério | Data | Valor da autorização (rs) |
|-------------------|----------------------------|---|-------------|----------------------------------|
| Mogadouro | C | Sem indicação da localização. Provavelmente o cemitério da Vila | 1893/1898 | 1.334.087 |
| Grândola | C/A | Vila (construção em 1893 / ampliação em 1897) | 1893/1897 | 2.646.500 |
| Almeirim | A | Vila e freguesia de Alpiarça | 1894 | 2.444.599 |
| Portel | C | Freguesia de Monte de Trigo | 1894 | 409.308 |
| Montemor-o-Novo | C | Freguesias de Landeira e Santo Aleixo | 1894 | 890.000 |
| Monção | C | Vila | 1894 | 2.195.131 |
| Santiago do Cacém | A | Vila de Sines | 1894 | 275.900 |
| Rio Maior | C | Vila | 1894 | 440.804 |
| Portalegre | A | Cidade (cemitério municipal) | 1899 | 1.410.000 |
| Lamego | C | Cidade. Cemitério da Cruz Alta | 1899 | 1.222.000 |
| Oleiros | C | Vila (cemitério municipal) | 1902 | 348.000 |

| | | | | |
|-----------------|---|---|-----------|------------|
| Pedrogão Grande | C | Vila (cemitério municipal). Conclusão das obras | 1902 | 216.956 |
| Constância | A | Vila (cemitério municipal) | 1903 | 117.450 |
| Cinfães | A | Vila (cemitério municipal) | 1905/1908 | 1.199.500 |
| Monchique | A | Vila | 1908 | 639.360 |
| Total | | | | 11.809.008 |

Tabela 8 – Construção de novos cemitérios ou ampliação de existentes.

Legenda: C= construção. A= ampliação.

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 13).

No caso de Cinfães, é possível acompanhar a aplicação dos montantes autorizados para o efeito de alargamento do cemitério municipal em 1905 e 1908⁴³. A câmara deste concelho concretizou este projeto entre os anos de 1906 e 1909, tendo investido um total de 1.100.929rs. A obra parece ter-se desenvolvido em duas fases distintas: em 1906, a câmara aplica a totalidade da verba do FV autorizada em 1905. No entanto, a conclusão da intervenção, que implica também a construção de avenidas de acesso ao cemitério, é retomada em 1908 e terminada no ano seguinte porque se recorre novamente ao saldo do FV. Assim, o projeto de alargamento do cemitério municipal deste concelho foi totalmente sustentado pelas verbas providas dos saldos do FV.

Já se referenciou a importância da questão do saneamento básico aquando da análise do caso das autorizações de 1899. No entanto, este conceito inclui várias dimensões que vão desde o abastecimento de água, passando pelo tratamento de resíduos, até à limpeza urbana. Nesta época, aparece muito vezes também associado ao tratamento de focos de insalubridade ou de pântanos. Portanto, utilizando apenas o termo saneamento é difícil identificar a dimensão ou dimensões em presença. De qualquer forma, existem alguns casos, onde, para além do abastecimento de água, a questão da gestão dos resíduos está claramente evidente. Por exemplo, a Câmara de Alcobaça obtém uma autorização em 1893 destinada, entre outros fins, à construção de canos de esgoto para saneamento do novo bairro da Roda. A Câmara do Montijo pode aplicar quase 2 contos de réis em 1897 para o esgoto e secagem de um pântano contíguo à sede do

⁴³ Cf. Contas de Receita e Despesa da CM de Cinfães para os anos de 1906, 1908 e 1909.

concelho e saneamento do esteiro que dá acesso ao cais da Vila. A Câmara de Almeirim poderá usar, a partir de 1902, mais de 1,6 contos de réis para obras de canalização de esgotos e de saneamento.

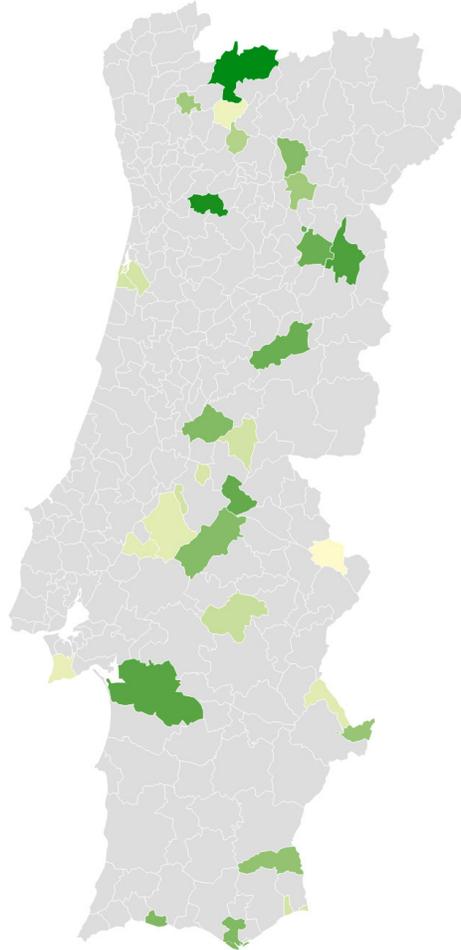
Para além destes fins quantitativamente mais expressivos há toda uma miríade de intervenções que passam por escolas, mercados, matadouros, caminhos ou calçadas, revelando que as dimensões autorizadas na legislação foram interpretadas de forma muito lata. No caso dos mercados, por exemplo, encontram-se autorizações para os concelhos de Pedrógão Grande, Lagoa, Fornos de Algodres, Chamusca e Ponte da Barca, num montante superior a 9,5 contos de réis (9.553.911rs).

3. A utilização especial do Fundo de Viação entre 1875-1885

Ao contrário do período anteriormente analisado⁴⁴, quer o número de autorizações, quer o número de concelhos envolvidos é significativamente menor neste intervalo, a saber: 35 autorizações atribuídas a 32 concelhos. Como seria de esperar o valor total envolvido é também significativamente menor, ascende apenas a pouco mais de 81 contos de réis (81.265.984rs), embora existam dois casos sem indicação explícita do montante em causa (Meda e Freixo de Espada à Cinta). A distribuição espacial deste conjunto de concelhos (cf. Mapa 5) revela que se concentram em duas manchas de interior, uma a norte e outra no centro. No entanto, não deixam de estar representados concelhos de 12 distritos, sendo os mais representados Santarém e Faro, respetivamente com quatro concelhos cada. Se avaliarmos a importância dos distritos em termos de montantes autorizados, a realidade assume outros matizes, situando-se em primeiro lugar o distrito da Guarda com um total de 13.300.000rs, seguido do de Faro com 11.856.350rs, do de Vila Real com 9.520.000rs, do de Viseu com 8.640.000rs e finalmente Portalegre com 8.137.500rs, sendo que as autorizações concedidas aos concelhos destes distritos representam 63,32% do total autorizado.

⁴⁴ Os dados analisados a seguir foram extraídos dos seguintes diplomas legais: Lei 24/03/1875, Lei 04/05/1878, Lei 30/03/1881, Lei 03/03/1883, Lei 12/01/1883, Lei 13/01/1883, Lei 04/03/1884, Lei 06/03/1884, Lei 22/04/1884, Lei 27/05/1884, Lei 14/04/1884, Lei 26/05/1884, Lei 07/06/1884, Lei 06/07/1885, Lei 08/07/1885, Lei 09/07/1885, Lei 10/07/1885, Lei 16/07/1885, Lei 17/07/1885, Lei 19/07/1885, Lei 20/07/1885, Lei 21/07/1885, Lei 22/07/1885, Lei 24/07/1885, Lei 25/07/1885, Lei 28/07/1885, Lei 29/07/1885, Lei 30/07/1885, Lei 01/08/1885, Lei 03/08/1885, Lei 04/08/1885, Lei 05/08/1885, Lei 06/08/1885.

Valor autorizado (rs)



Criado com Datawrapper

Mapa 5

O conjunto das autorizações ocorre sobretudo nos anos 80, particularmente 20 autorizações em 1885, com um total de 50.970.674rs e representando 62,7% do total do valor autorizado neste período. Esta concentração no ano de 1885 não parece ter uma razão aparente. No entanto, após este ano, e até 1892 não há registo de novas autorizações o que pode eventualmente significar que o

volume atingido foi considerado um excesso, a não repetir proximamente. O valor global das autorizações distribui-se com alguma irregularidade (cf. Gráfico 4) entre menos de 1 conto de réis até 7 contos. No entanto, ocorre alguma concentração no intervalo entre 1 e 2 contos, que representa 1/3 dos valores autorizados. Os outros intervalos mais significativos encontram-se entre os 3 e os 4 contos e entre os 4 e os 5, conjuntamente representando 36,67% dos valores autorizados. Comparativamente com o período posterior, os montantes envolvidos são financeiramente mais significativos. Os concelhos com um maior montante autorizado, superior a 4 contos de réis – Covilhã, Trancoso, Gavião, Pinhel, Cinfães e Montalegre – são, excetuando o caso da Covilhã, pequenos concelhos do interior do território centro e norte.

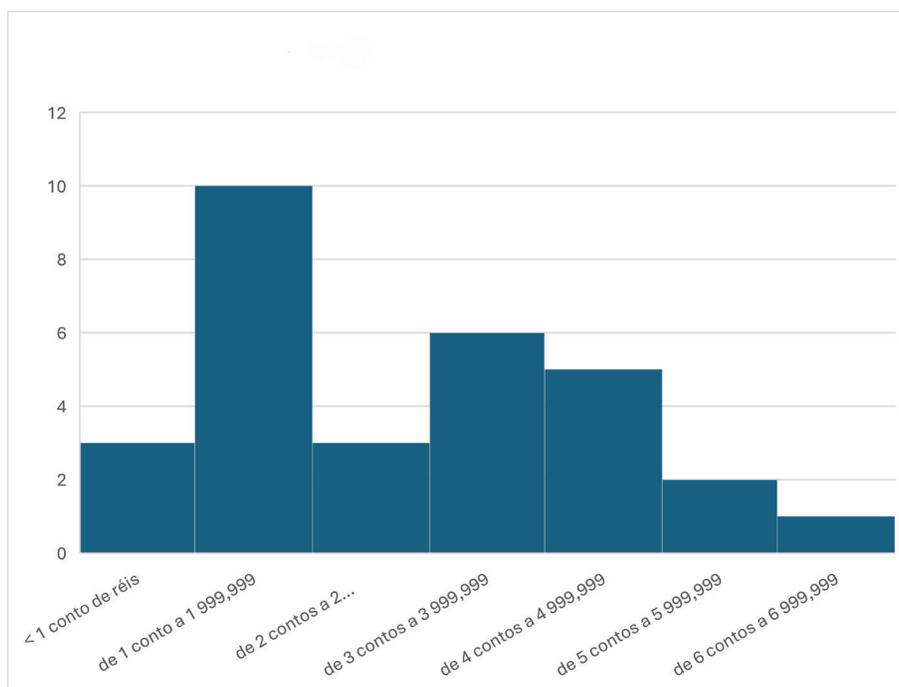


Gráfico 4 – Distribuição do montante das autorizações por classes de valor:
1875-1885.

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 24).

Os fins a que se destinam os montantes autorizados são, em primeiro lugar os Paços do Concelho: quase 1/3 (31,25%) dos concelhos está envolvido (Alcoutim, Faro, Cinfães, Proença-a-Nova, Mondim de Basto, Póvoa do

Lanhoso, Ponte de Sor, Montalegre, Trancoso, Arraiolos) indicando que esta é uma preocupação transversal ao território; e o valor em causa na ordem dos quase 35 contos (34.686.350rs) representa 42,86% do total financeiro concedido. A intervenção em cemitérios é objetivo dos concelhos de Sardoal, Vila Real de Santo António, Ílhavo, São João da Pesqueira, Gavião e Cabeceiras de Basto e o valor envolvido ascende a quase 12 contos de réis (11.950.000rs), representando 14,71% do total financeiro, embora no caso do Gavião o valor da autorização inclua também montantes não especificados para escolas e despesas de instrução primária. O abastecimento de água é preocupação dos concelhos da Chamusca, de Alijó e Pinhel, num valor de quase 9,5 contos (9.417.000rs), representando 11,6% do total, embora no caso de Alijó o valor da autorização inclua também a construção de um matadouro. Por último, o investimento em arruamentos está presente nos concelhos de Barrancos, Almeirim, Constância e Mourão, com um valor de mais de 6,5 contos (6.572.961rs), o que ainda representa 8% do total envolvido. Para além destas dimensões de investimento, há um conjunto de três casos (Aveiro, Sertã e Freixo de Espada- à-Cinta) autorizados para usar globalmente quase 5 contos (4.984.174rs), representando 6,13%, para amortização de empréstimos, ou seja, para despesa corrente, revelador das dificuldades de algumas câmaras em cumprir as responsabilidades assumidas com a gestão do crédito.

Considerando os dois períodos analisados, o valor das autorizações ascende a praticamente 494 contos de réis (493.934.383rs), representando o primeiro apenas 16,45% e o segundo 83,55%, o que evidencia claramente que esta reutilização do capital acumulado ocorre fundamentalmente em período de crise. 27 concelhos, representando 14% da totalidade de casos, usam este recurso nos dois períodos em análise. Estes casos distribuem-se pelo todo nacional, sobretudo no interior (cf. Tabela 9). Considerando a impossibilidade, neste espaço, de analisar com detalhe todos os casos, selecionaram-se três situações constituídas pelos concelhos com o mais alto valor de autorizações somando os dois períodos, ou seja, superior a 10 contos de réis, a saber: Pinhel, com mais de 12,5 contos de réis, e Cinfães e Póvoa de Lanhoso, com pouco mais de 10 contos de réis.

| Concelho | Montante total |
|----------------|----------------|
| Alcácer do Sal | 8.155.000 |
| Alcoutim | 5.699.268 |
| Alijó | 7.739.700 |
| Almeirim | 8.608.118 |
| Arraiolos | 7.300.000 |

| | |
|----------------------------|-------------|
| Barrancos | 3.034.062 |
| Cabeceiras de Basto | 1.582.631 |
| Cinfães | 10.445.500 |
| Constância | 6.817.241 |
| Covilhã | 5.124.488 |
| Faro | 5.351.350 |
| Gavião | 5.484.584 |
| Ílhavo | 2.710.490 |
| Lagoa | 4.296.850 |
| Mondim de Basto | 4.073.267 |
| Montalegre | 9.226.138 |
| Mourão | 2.490.000 |
| Pinhel | 12.596.400 |
| Ponte de Sor | 4.817.871 |
| Póvoa de Lanhoso | 10.016.000 |
| Proença-a Nova | 2.296.650 |
| São João da Pesqueira | 8.124.500 |
| Sardoal | 3.891.282 |
| Sertã | 4.489.990 |
| Sesimbra | 4.175.761 |
| Trancoso | 5.610.000 |
| Vila Real de Santo António | 2.810.000 |
| Total | 156.967.142 |

Tabela 9 – Concelhos que recorrem ao FV nos dois períodos em análise.

Fonte: Legislação analisada (cf. nota 24).

A Câmara de Pinhel começa por pedir, em 1885, o uso do FV para investimento ligado à canalização e abastecimento de água na sede do concelho, com o valor de quase 5 contos de réis. Quase 10 anos depois, em 1894, nova autorização continua a destinar-se, em parte, ao abastecimento de água, alargando-se também ao saneamento das povoações e à reparação de caminhos vicinais, com um valor de pouco mais de 4,5 contos. No ano seguinte, 1895, o pedido da Câmara tem um destino mais específico, obras de higiene e segurança da cadeia comarcã, e um valor muito inferior aos anteriores, pouco mais de 310.000rs. Finalmente, em 1899, a Câmara participa da preocupação higienista geral, mas com um valor de mais de 2,8 contos, o que indicia um investimento que vai para além da resolução de situações de salubridade pontuais.

A Câmara de Cinfães começa por utilizar o FV logo em 1884, no valor de 8 contos de réis (5.840.000rs a pc) para o projeto de construção de um novo edifício dos paços do concelho, de acordo com um modelo que concentra num mesmo espaço diversos serviços municipais, da administração do concelho e de organismos da administração central desconcentrada, como a repartição da fazenda. Para um projeto cujo custo previsível ascende a 12 contos de réis, o uso do FV constitui a fonte financeira fundamental para a sua concretização. Na década seguinte, a solicitação da CM ocorre em 1899 e inscreve-se no contexto da resposta nacional à epidemia: o valor de 1,5 contos (1.410.000rs a preços constantes) indicia uma utilização que vai para além da resposta ocasional ao eventual surto epidémico. Na década seguinte, nos anos de 1905 e 1908, a CM decide novamente recorrer ao FV para um programa relativamente extenso de intervenções em diversas freguesias (nomeadamente Nespereira, Piães, Oliveira, Ferreiros, Tendais, São Cristóvão, Tarouquela, Espadanedo e Cinfães) nos domínios do abastecimento de água e da reparação de caminhos vicinais, bem como para o projeto de alargamento do cemitério municipal, envolvendo um montante de 3,35 contos (3.195.500 rs a preços constantes). Efetivamente, as obras realizadas pela CM entre 1905 e 1910 nas áreas de atuação previstas nestas autorizações utilizam o valor concedido, complementado com montantes da receita municipal ordinária, ascendendo a um investimento de 4,5 contos a valores nominais, ou seja, a reutilização do FV contribui significativamente em 73,26% para a concretização destes investimentos.

As opções da CM de Póvoa de Lanhoso centram-se em três grandes domínios: Paços do Concelho, caminhos vicinais e abastecimento de água. Os 4 contos de réis (2.800.000rs a preços constantes) autorizados em 1885 destinam-se à concretização de um importante projeto de renovação do antigo edifício que vinha já dos inícios da década anterior. De acordo com os dados referidos por Coelho (2012), o custo efetivo da concretização deste projeto foi exatamente de 4 contos. Onze anos depois, a CM volta a solicitar ao governo o uso do FV para novas obras nos Paços do Concelho no valor de 1.860.000rs (1.581.000rs a preços constantes). Portanto, o capital acumulado no FV foi fundamental para as intervenções relevantes neste edifício que se realizaram no século XIX. No entanto, mesmo para intervenções de menor importância financeira a CM continua a recorrer ao FV, como acontece em 1905 com o montante de apenas 400.000rs para “conservação dos Paços do Concelho”. Os montantes autorizados nos primeiros anos do século XX (1900, 1903, 1905 e 1907) destinam-se sobretudo a intervenções em caminhos vicinais, num valor total de 3.950.000rs (3.640.000rs a preços constantes). A principal preocupação é o melhoramento da ligação com a nova estrada distrital n° 15:

em 1900, 2 contos de réis (1.820.000rs a preços constantes) destinam-se a obras de reparação do caminho vicinal entre a estrada distrital nº 15 e o Largo do Amparo e em 1907 mais um conto de réis (950.000rs a valores constantes) destina-se a ser aplicado a obras no caminho de ligação da freguesia de Travassos com a mesma estrada distrital. Os 650.000rs autorizados em 1903 (585.000rs) têm como objetivo um conjunto de pequenas intervenções em caminhos em várias freguesias, nomeadamente Lanhoso, Vilela, Garfe, Fonte Arcada, Gerês e Oliveira. Por último, em 1905, grande parte do valor solicitado destina-se a uma intervenção relativamente relevante no abastecimento de água e saneamento da vila (1.700.000rs a valores nominais).

Estes três casos ilustram principalmente a permanência dos domínios de intervenção com os quais as administrações municipais estavam mais preocupadas, a saber: o abastecimento de água, muitas vezes ligado a preocupações higienistas, os caminhos e os Paços do Concelho. Por outro lado, o sucessivo recurso ao FV dos 27 casos referidos demonstra que para alguns concelhos este foi decisivamente um recurso financeiro fundamental para dar às autarquias alguma capacidade para realizar intervenções transformadoras da vida local, as quais não poderiam ser levadas a cabo apenas com o recurso à receita corrente.

Conclusões

O dispositivo para criar uma receita consignada para a Viação Municipal, se se revelou condição não suficiente para atingir o objetivo de concretizar os planos regionais de viação (estradas concelhias e inter-concelhias), criou, não obstante, um capital acumulado, que viria a ser usado para outros fins, sobretudo nos anos de chumbo da crise da monarquia constitucional. Se a utilização desta receita acumulada começa episodicamente antes dos anos 90, a estratégia governamental de libertar parte do saldo do Fundo de Viação sistematicamente a partir de 1892 visava promover o investimento municipal em domínios onde o Estado Central quase não investia, como o caso da saúde pública; e permitia que as administrações municipais concretizassem de forma mais alargada o sucessivo alargamento de responsabilidades que lhe vinham a ser atribuídas. Concomitantemente, num contexto onde o seu investimento em geral se tornou anémico, permitir que as câmaras usassem 50% do saldo do Fundo de Viação tinha potencialidade para imprimir algum dinamismo económico, regional e localmente considerado.

As câmaras municipais responderam, sobretudo na década de 90, muito positivamente a esta possibilidade, mais de 60% da malha nacional, solicitando

aos sucessivos governos pedidos para a utilização do saldo do Fundo de Viação nas áreas definidas pelo legislador. As dimensões de investimento são bastante alargadas: vão desde edifícios e equipamentos municipais (Paços do Concelho, escolas, cemitérios, matadouros, mercados, tribunais, cadeias, etc.) até ao abastecimento de água, passando pela saúde pública e pelos caminhos vicinais. Se alguns concelhos recorrem episodicamente a esta fonte de capital, a maioria usa-a com alguma frequência, verificando-se mesmo casos de uma utilização sistemática e consecutiva ao longo de vários anos. Esta prática revela, por um lado, que os executivos municipais não perderam a oportunidade de usar um capital improdutivo e, por outro, que a receita municipal apresentava fortes limitações permitindo dificilmente o superavit necessário ao investimento.

São sobretudo os concelhos do interior do território que mais recorrem a esta possibilidade, mas seria um erro concluir que esta é uma prática das pequenas circunscrições. As cidades do interior estão bem representadas, mesmo as capitais de distrito, o que indicia claramente a transversalidade desta prática. O montante financeiro solicitado pelos municípios dependia de várias variáveis: em primeiro lugar, a dimensão do saldo, naturalmente mais volumoso nos concelhos com uma maior receita; mas também da ambição política de cada executivo. E é assim que encontramos pequenos concelhos, como os da Chamusca e de Coruche, com montantes superiores a 20 contos de réis e Carrazeda de Ansiães, Moura ou Mértola, com montantes superiores a 10 contos de réis. No entanto, estes não são os valores mais representativos. Os montantes envolvidos são tendencialmente baixos, a maioria até dois contos de réis. De qualquer forma, mesmo valores absolutamente baixos permitiam ou o investimento total necessário à intervenção que se pretendia realizar ou para ela contribuía significativamente, o que se pretendeu demonstrar pela análise de alguns custos reais.

A reduzida ou inexistente utilização especial do Fundo de Viação por parte de um maior número de concelhos na faixa litoral do território resulta não de um desinteresse das respetivas administrações, mas de uma opção estratégica de privilegiar o desenvolvimento da rede viária local, numa zona geográfica onde o plano rodoviário nacional se encontrava muito mais desenvolvido.

Embora a diversidade de fins para os quais os municípios solicitam autorização para uso deste capital seja significativa, há dimensões claramente privilegiadas. Em primeiro lugar, o domínio do saneamento público, se neste conceito incluirmos a questão do abastecimento de água, que é uma preocupação verdadeiramente transversal ao universo dos concelhos em causa. Realce-se, no entanto, que o que maioritariamente aqui significa abastecimento de água é a criação ou melhoria de pontos de acesso tradicionais no espaço público,

fontes e chafarizes. Existem, claro, projetos de maior envergadura, sobretudo relacionados com a captação e condução de água para zonas mais urbanas, mas nada evidencia a existência de projetos de abastecimento domiciliário. Para além do abastecimento de água, a melhoria da qualidade ambiental do espaço público – na terminologia da época o esgotamento de pântanos e de focos de insalubridade –, até por estar intimamente relacionada com a profilaxia de epidemias como a cólera, é também uma preocupação evidente. Mais raras, pelo menos explicitamente, são as intervenções que tratam os resíduos de forma mais estrutural. Embora existam algumas intervenções destinadas à criação de canos de esgoto, não existe igualmente qualquer evidência de um projeto de um sistema global de esgotos, por exemplo, para a zona urbana central de um concelho.

O novo poder local liberal que se foi instalando anseia inscrever-se no território com uma marca visível. Por isso, a construção, renovação, alargamento ou aquisição de espaço para os novos Paços do Concelho é tão importante. Claro que a estruturação do poder liberal no espaço nacional, com vários órgãos desconcentrados, desde as administrações de concelho até aos tribunais de comarca passando pelas repartições da fazenda, e para os quais as câmaras municipais eram sempre chamadas a contribuir, seja para garantir os respetivos espaços ou mesmo para pagar o seu funcionamento, aconselhava, como medida de eficiência e eficácia, a concentração destes vários serviços num mesmo espaço, capitalizando eventuais sinergias. O cidadão ganharia também com esta concentração, numa espécie de “loja do cidadão” *avant-la-lettre*.

A construção de novos cemitérios ou alargamento dos já existentes constitui também para vários concelhos um objetivo a atingir. Mas mercados, escolas, matadouros, tribunais, cadeias e caminhos vicinais estão igualmente presentes, até aos menos comuns postos de desinfeção a criar pelas câmaras de Bragança e de Penamacor.

Embora não se possa concluir que este investimento conduziu a uma completa revitalização das economias locais, é claro que ele contribuiu para uma melhoria das condições da vida local e terá gerado, pelo menos temporariamente, uma procura que impactou diretamente em profissões e atividades ligadas à construção civil e indiretamente na atividade comercial.

