

A IMPOPULAR REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1867

Jorge Manuel Dias Fernandes
Mestre em História pela Universidade do Minho

Jmdfern@gmail.com

A reforma administrativa de Martens Ferrão visava implementar uma nova administração local, no qual sobressaía a reorganização do território, alteração do mapa dos distritos, dos concelhos, das paróquias e a adaptação da economia à nova realidade económico-financeira. A reforma da administração local de 1867 constituía desse modo uma oportunidade para moldar a sociedade aos princípios do liberalismo, dada a dificuldade ao longo da primeira metade de Oitocentos. Mais, a urgência resultava reforçada pelo facto de crise generalizada na sociedade e a existência de um elevado défice público. Procurámos inserir esta reforma impopular como uma das causas da agitação popular vivida durante o ano de 1867, e que culminou numa onda de protestos radicais no primeiro de janeiro de 1868. Essa agitação traduziu-se numa revolta, a “Janeirinha”, que proporcionou mudanças no meio político.

Palavras-chave: Reforma. Administração local. Revolta.

INTRODUÇÃO

A reforma administrativa de 1867 da autoria de Martens Ferrão (2005) levantou uma gigantesca contestação no seio da sociedade e no meio político liberal, resultou, portanto, numa contenta entre o poder central e a sociedade. Ao longo do ano de 1867 a agitação foi tremenda, não só por causa desta reforma, mas por causa de outras reformas políticas. As medidas que procuravam responder ao descalabro económico-financeiro e social agravaram ainda mais o clima político e social, trazendo mais descontentamento à população. Além da reforma da administração local, o governo de coligação de Regeneradores e Históricos, pretendia efetuar outras medidas como, a criação de um imposto geral de consumo, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros, a criação de um corpo de polícia civil, a reforma no exército, entre outras. A agitação popular contra a política do governo culminou, no dia 1 de janeiro de 1868, na revolta da “Janeirinha”. O governo acabou por resignar nos dias seguintes à revolta, por não ter condições para continuar e exercer o poder.

Apesar da historiografia portuguesa não dar muita relevância à reforma administrativa no processo de desencadeamento da onda de contestação, que mais tarde teve um desenrolar trágico para o governo de “fusão”, esta contribuiu com outros fatores para a queda do governo e para o clima de protestos radicais. Para acalmar a situação social o novo governo suspendeu de imediato as reformas mais polémicas, o imposto geral de consumo, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros e a reforma administrativa de 1867.

A reforma administrativa de 1867 era inspirada na escola liberal, não respeitava a tradição e, porventura, contrariava o espírito conservador da maior parte das comunidades. Por seu turno, foi mal-amada e provocou uma reação energética um pouco por todo o território. Mas em que consistia esta reforma?

A reforma procurava organizar o poder local, ao nível dos distritos, municípios e paróquias, reorganizar o mapa administrativo, adaptar a economia à nova realidade económica, alterar o sistema confuso dos impostos, mas também alterava o contencioso administrativo e efetuava alterações nos processos eleitorais, e desamortizava os terrenos baldios. Estas medidas traziam enormes implicações políticas, económicas e sociais para a sociedade e, por isso, não consistiu nenhuma novidade a reação de rejeição por parte da sociedade. Importa analisar também os motivos que estiveram na origem da implementação de uma reforma tão polémica, para compreender o impacto que esta teve na eclosão do movimento da “Janeirinha”. Podemos desde já salientar que os motivos eram diversos, tanto do foro económico, político e social. Portanto, o cenário de endividamento e aumento da dívida pública exigiam medidas para atenuar os efeitos da crise. A reforma administrativa e o imposto geral de consumo eram duas partes do mesmo conjunto destinado a fazer face às dificuldades económicas do Estado. A elaboração da reforma só foi possível graças às capacidades de Martens Ferrão (2005), a qual reflete o seu pensamento e visão liberal que tinha para a sociedade¹.

CARATERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LIBERAL

Desde a Revolução Liberal de 1820 até ao fim da primeira metade do século, os liberais estiveram conscientes da necessidade de alterar a administração central e local para concretizar os valores político-ideológicos liberais na sociedade. Para a concretização

¹ Veja-se informações biográficas de Martens Ferrão; Almeida, Mónica (coords.), 2005, p. 763; *O Grande Livro Dos Portugueses*, 1991, p. 212.

desse anseio procuraram implementar um programa de reformas. Ao modificar a administração central e local estavam a alterar o modelo de funcionamento político do Antigo Regime. Por seu turno, a Constituição de 1822 foi o primeiro diploma a reformar a questão da administração do território. Era inspirada no modelo centralizador da experiência francesa e da Constituição espanhola de Cádiz. Estabelecia a divisão do território em distritos e concelhos, e alterava as câmaras na sua composição e modo de eleição.

Por sua vez a Carta Constitucional outorgada por D. Pedro era vaga no ponto da administração, e para solucionar o dilema foram constituídas duas comissões na Câmara dos Deputados, uma encarregue da divisão do território e outra pela administração local. Mas devido ao clima de instabilidade e de guerra civil não foi possível avançar nessas questões. Ora só com Mouzinho da Silveira, através do Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, foi possível dar passos significativos no processo de modificação da administração central e local.

Os decretos de Mouzinho procuravam uma orientação estratégica, ou seja, no processo de desamortização jurídica do absolutismo e criação de uma sociedade liberal (Oliveira, 1996). O Decreto nº 23 tencionava uma ponderação excessiva do poder central e uma reduzida participação da população. Porventura, a finalidade pretendida era um controlo sobre a periferia e a construção de uma administração liberal (Manique, 1989, p. 76). Esta reforma foi contestada, essencialmente pelo controlo excessivo. Por exemplo, a câmara municipal era de base eletiva, e só teria poderes de iniciativa e consulta (Caetano, 1994, p. 330); os prefeitos de província tinham um amplo poder e tornavam-se corruptos, e muitos deles não tinham preparação adequada; intromissão e influência dos magistrados régios nas eleições dos vereadores e os corregedores nos negócios municipais². Por estas razões e pelo conservadorismo ainda presente em peso na sociedade, a reforma originou imensa contestação.

As alterações ao decreto começaram logo em 1834, e tiveram o propósito de diminuir o poder central sobre a periferia³. As medidas que alteraram o decreto de Mouzinho foram acolhidas posteriormente no Código Administrativo de 1836, de Passos Manuel. Há a salientar uma novidade que trouxe este código, a redução significativa do número de concelhos, de mais de 800 concelhos existentes, passaram a 351. Portanto,

² *Câmara dos Deputados*, sessão de 23 de agosto de 1834

³ O projeto de lei de 6 de outubro de 1834; o projeto de lei de 30 de outubro de 1834; a proposta de lei de 20 de janeiro de 1835; o projeto de lei de 21 de janeiro de 1835; e o projeto de lei de 8 de abril de 1835.

suprimiram-se 455 concelhos de uma assentada. As razões de tal gigantesca supressão incidem essencialmente na dificuldade de exercer o poder nos concelhos de pequena dimensão, por um lado, devido ao peso da elite local e da dificuldade da existência de elites capazes de exercer o poder. Por outro, pretendia-se dotar os concelhos de mais autonomia. No entanto, as circunscrições administrativas não estavam preparadas para tanta autonomia, e passados poucos anos este código já não estava a funcionar. A breve duração dos cargos, a frequência de eleições, falta de preparação dos funcionários administrativos, o grande número de cargos eletivos, eram razões suficientes para gerar confusão no meio local. Como aconteceu anteriormente, surgiram diversas propostas-lei para substituir pontos do Código de Passos Manuel, e em 1842 promulga-se um novo código administrativo, desta vez durante a governação de Costa Cabral. Era um código centralizador, esteve 36 anos em vigor. A sua longa longevidade foi possível sobretudo à máquina de funcionários locais que controlavam a administração local, através de subornos e de processos eleitorais falsificados (Silveira, 1997 p. 107).

Ao longo do período da primeira metade do século XIX surgiram obstáculos, muitos deles inultrapassáveis, desde interesses de elites, contestação violenta de conservadores, divisões entre os próprios liberais, que se traduziram na alternância entre o modelo descentralizador e centralizador. Porventura, a construção do Estado liberal arrastou-se pela primeira metade do século XIX. Quanto às reformas administrativas foram alteradas consoante a facção que chegava ao poder.

CONJUNTURA

A Regeneração inaugurou um novo ciclo na vida política, social e até económica do constitucionalismo monárquico oitocentista, encerrando o confronto entre as facções liberais. Este novo ciclo foi possível devido, essencialmente, à pacificação política, renovação da elite política, rotatividade dos partidos e com o Ato Adicional de 1852. Por seu turno, estas alterações permitiram transformações políticas, mas também económicas e sociais, mas desenrolaram-se paulatinamente. A elite política, qualquer que fosse a facção no poder, apostaram em programas de construção de obras públicas e infraestruturas para modernizar o país. Todavia, para a concretização dos seus projetos tinham que recorrer sistematicamente a empréstimos de Londres ou Paris, aumentando o endividamento. Essa estratégia a médio prazo iria-se revelar errada, contribuindo apenas para gerar crises, que eram suportadas com o aumento da tributação.

O resultado apesar das transformações neste período, o país continuou a ter fracos resultados no plano industrial e comercial. O país continuou, em comparação com outros países europeus, atrasado economicamente e industrialmente, sobretudo pela dependência externa, persistência da estrutura fundiária, social e mental do Antigo Regime, fatores naturais, entre outros⁴. As crises económicas eram suportadas com as remessas dos emigrantes do Brasil (Pereira, 2002.). Estas remessas eram vitais para compensar o saldo negativo das relações do comércio externo da economia portuguesa.

Em meados da década de 1860, Portugal enfrentou uma crise que se traduziu numa onda de agitação, culminando na revolta da “Janeirinha”. A queda do governo do marquês de Loulé marca o fim do rotativismo, iniciado com a Regeneração. Após uma breve passagem pelo governo de Sá de Bandeira, chegou-se ao consenso de formar um governo de coligação, entre Regeneradores e Históricos, o denominado ministério de “fusão”. Os objetivos primordiais do novo executivo eram resolver a situação financeira, conciliar e pacificar os ânimos, mas também dar continuidade ao projeto de fomento e modernização da sociedade.

A conjuntura internacional originou instabilidade nos mercados internacionais, e veio ter consequência no país, pois havia dificuldades de recorrer aos empréstimos no estrangeiro. Mas não só, o início da guerra do Paraguai com a coligação de outros países sul-americanos liderada pelo Brasil afetou o envio de remessas dos emigrantes portugueses no Brasil, proporcionando um desequilíbrio na balança comercial e consequentemente reduziu-se a atividade comercial em Portugal. Não obstante, outros acontecimentos faziam piorar ainda mais o cenário, como a guerra austro-prussiana, as perturbações económicas e financeiras ocorridas em Inglaterra e França, que levou o nosso principal cliente, os ingleses, a diminuir as importações. Ainda, a queda do II império e a proclamação da III República em França e a formação do II “Reich Alemão”. Esta negativa conjuntura externa traçada tinha consequências internas, como é óbvio.

As finanças do país e a dívida pública estavam num estado alarmante e as políticas governamentais faziam piorar a situação, como foram os seguintes casos: tratado de comércio com a França, que levou à decadência dos ramos dos têxteis e das sedas; tratado com uma das companhias de ferro (Damião Peres (dir.), 1935, p. 369); gastos exagerados em hospitais, escolas politécnicas e na administração local; gastos

⁴ São vários os historiadores que estudaram as causas e consequências do atraso português, porém, destaque: Telo, 1994, p. 58; Reis, 1984, pp. 7-28.

elevadíssimos com o exército. Para agravar o cenário verificaram-se dificuldades no sector agrícola com a subida dos preços, para além da crise no comércio, banca e indústria. Estas dificuldades proporcionaram o aumento do desemprego e da insegurança, e até foi criado um corpo de polícia civil. Além de todas estas factos havia tensão com a discussão prolongada do Código Civil, essencialmente, devido à polémica da secularização do casamento que dividiu católicos e liberais⁵.

A INEFICÁCIA DAS MEDIDAS GOVERNAMENTAIS NA RESPOSTA À CRISE

Desde o início da crise que os sucessivos governos procuravam cortar na despesa, mas sem o resultado pretendido. Os cortes na despesa eram essencialmente no sector da administração pública, nas repartições das fazendas, no regime de pensões pagas a funcionários públicos aposentados, na criação de um montepio oficial de servidores do Estado, que iria assegurar o futuro das famílias dos funcionários que falecessem. Desse modo procurava-se consolidar a dívida do tesouro público. Todavia, chegava-se a 1867 com um elevadíssimo défice público. No entanto, no discurso do monarca do início do ano foram anunciadas um programa de reformas que possivelmente iriam ter ainda mais gastos. Foram anunciadas reformas na administração, instrução pública, reformas no Código penal e no exército, programas de melhoramentos materiais e desenvolvimento de linhas de crédito.

Devido à conjuntura internacional que delapidava ainda mais a situação interna, a questão do défice deteriorava a situação social. Cabia ao governo efetuar um plano de medidas para responder à crise. O governo de “fusão” preparou um conjunto de medidas com a finalidade de aumentar a carga fiscal mas também de cortes na despesa do Estado. Por seu turno, foram pensadas três reformas que escandalizaram a opinião pública no ano de 1867. Foram as reformas na secretaria dos Negócios Estrangeiros, a reforma na administração local e a criação do imposto geral de consumo. A primeira, datada de 23 de abril de 1867, pretendia organizar o ministério, o corpo diplomático e o consulado e estabelecer uma nova tabela para os emolumentos dos consulados⁶. Esta reforma escandalizou a população e oposição devido às grandes embaixadas que iriam ser criadas. Enquanto, a reforma na administração local⁷, para além das modificações na estrutura do

⁵ Código Civil Português, 1865, Veja-se a reação da insatisfação da Igreja ao Código Civil na questão do casamento: A. Alcoforado, 1866; Rodrigues, 1987.

⁶ Diário de Lisboa, de 23 de abril de 1867, nº 94.

⁷ Diário de Lisboa, de 4 de fevereiro de 1867, nº 27, pp. 291-295.

poder local e divisão do território, ia alterar a estrutura dos impostos locais. A medida do imposto geral de consumo inseria-se nesse mesmo processo, simplificava-se a estrutura dos impostos locais e pretendiam novas receitas⁸.

A REFORMA POLÉMICA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Na segunda metade do século XIX, o poder central procurou intervir mais no seio das comunidades (Caetano, 1990, p. 6), utilizando certos mecanismos que faziam ampliar as suas funções e meios postos ao seu serviço, como o aumento do policiamento, cadastro, aumento do funcionalismo público, entre outros progressos técnicos. Porventura, este maior pendor intervencionista governamental fez aumentar o descontentamento popular. Ora, a imagem que o poder central tinha nas comunidades era negativo, devido à cobrança dos impostos, aplicação de taxas municipais e também por causa do recrutamento militar (Hespanha, 2007, pp. 15-35).

O governo de “fusão” em 1867 estava descredibilizado com a crise, e ainda ficou mais com a execução das medidas impopulares que já aludimos. A contestação foi tomando conta das ruas, onde tiveram lugar grandes manifestações contra a criação do imposto geral de consumo. Este imposto iria afetar essencialmente o pequeno e médio comércio. Já a reforma administrativa ia ter um impacto abrangente na sociedade. A reforma administrativa de 1867 inseria-se no processo de construção do Estado liberal mas tinha como principal finalidade economizar em tempo de dificuldades económicas. Esta reforma visava a implementação de uma nova estrutura e organização do poder local nas diversas circunscrições administrativas, um novo mapa administrativo, modificava a estrutura dos impostos, também modificava a composição dos corpos eletivos e, ainda, o contencioso administrativo⁹. Portanto, as implicações seriam a diversos níveis, políticas, económicas e sociais.

Quanto às implicações políticas estas seriam essencialmente na organização do poder local, onde se procurou uma centralização e um controlo da administração local em certos aspetos. Ora, na nomeação e demissão dos magistrados administrativos a cargo do governo, a ingerência do governo na Fazenda e na contabilidade. Para além do autoritarismo evidenciado pelo poder central na definição imediata dos distritos e no critério de manutenção dos distritos. Outra implicação política seria a criação da paróquia

⁸ Diário de Lisboa, de 11 de fevereiro de 1867, nº 33, p. 374.

⁹ Lei de Administração Civil de 1867, 1867.

civil por aglutinação de paróquias eclesiásticas, segundo o executivo esta medida proporcionaria uma maior representatividade dos populares nos corpos eletivos, facilitava e organizava a comodidade dos populares, e facilitava a ligação entre as diversas instâncias administrativas.

Mas não só, esta reforma ainda estabelecia que o governador civil teria um amplo poder, ora seria o representante e delegado do governo no plano local. Havia ainda a figura do secretário da câmara nos concelhos, a sua função era vitalícia e carecia de confirmação régia, e só poderia ser demitido pelo governo. Uma outra medida contida nesta reforma e que lançou imensa controvérsia foi a desamortização dos terrenos baldios, em que a última palavra cabia ao governo no processo de venda ou emprazamento. Estas alterações todas permitiam um novo modelo para a administração local, no qual a elite conservadora que se encontrava no poder seria substituída. Esta alteração provocava conflitualidade, sobretudo devido à influência que estes notáveis exerciam no povo.

Nas implicações económicas as mudanças também seriam muitas, para além do aumento da tributação, que não agradava a ninguém, do imposto de viação e selo e mudanças nos direitos de mercê¹⁰. De modo a facilitar a cobrança dos impostos alterava-se e simplificava-se o sistema de impostos com a reforma, ou seja, extinguíam-se os impostos sobre o real de água, sobre cada pipa de vinho, aguardente ou jeropiga, também os que eram lançados pelos municípios sobre o consumo de géneros e mercadorias e criava-se um imposto geral de consumo. Este imposto indireto incidiria sobre a venda a retalho, afetando sobretudo os médios e pequenos comerciantes. As alterações não ficavam por aqui, passava também a existir um maior controlo, com a declaração e inspeção dos armazéns onde se encontravam as mercadorias, o que por sua vez, retirava margem de lucro aos comerciantes.

Segundo as contas de Fontes Pereira de Melo, este imposto rendia cerca de 1.273 mil réis¹¹. Todavia, as circunscrições administrativas passavam a ter com a reforma autonomia para equilibrar o orçamento, podiam aumentar os impostos, vender património e reduzir a despesa. Mas as mudanças económicas não eram todas relacionadas com os impostos, pois procurava-se poupar. Com a reorganização do mapa administrativo

¹⁰ Diário de Lisboa de 16 de abril de 1867, nº 89, p. 85. Esta lei aumentou os impostos de viação em 20 % no ano de 1867, em relação às contribuições predial, industrial e pessoal. Contudo, é referido que haverá mais aumentos durante os próximos tempos.

pretendia-se economizar nas quotas pagas aos distritos e nos vencimentos dos magistrados, e com a desamortização dos baldios.

Por último, mas não menos controversa, as implicações de cariz social. Estas seriam essencialmente com o novo mapa administrativo, que teriam certamente um impacto tremendo na comunidade. O maior impacto ia ser sentido nas vivências sociais dentro dos núcleos das comunidades, na alteração de interesses pessoais e nos sentimentos de pertença e autonomia por parte dos populares. Por seu turno, parte da história e das tradições iam ser perdidas, deste modo, desrespeitava-se a organização interna da comunidade e os seus valores e tradições que eram preservados pelo povo. Para além da nova configuração social e ideológica que o governo pretendia com esta reforma, também pretendia diminuir a influência da Igreja no seio da sociedade.

AS RAZÕES DA PROMULGAÇÃO DA REFORMA IMPOPULAR

O mentor da reforma administrativa, Martens Ferrão (2005), considerou numa das suas intervenções na Câmara dos Deputados que de facto não era a altura ideal para proceder à reforma, devido à complexidade da situação económica e social¹². Porventura, o cenário dessa complexidade económica, social mas também política, exigia medidas eficazes para atenuar os efeitos da crise e do elevado défice. A reforma da administração local e o imposto geral de consumo faziam parte do mesmo conjunto para cortar na despesa e aumentar a carga fiscal. Portanto, a supressão de alguns distritos permitiria extinguir as quotas pagas aos distritos extintos, e no caso da supressão dos municípios e paróquias eclesiásticas, pretendiam racionalizar nos vencimentos dos magistrados e funcionários administrativos. Mais, ao simplificar o sistema de impostos, as contribuições municipais passavam a ser cobradas com os outros impostos. E ao desamortizar os terrenos baldios desviava-se verbas para outros setores da sociedade. Segundo os cálculos que fizeram a poupança rondaria nos 12 ou 13 mil réis só nos distritos. Enquanto nos vencimentos dos magistrados administrativos e nas outras circunscrições administrativas, a poupança chegaria aos 5 mil réis, segundo os deputados durante a discussão da reforma na Câmara dos Deputados.

Como analisamos, a vertente económica era tida como importante na promulgação desta reforma, contudo as razões não eram todas do foro económico-financeiro. Outra razão prendia-se com o desejo de uma nova gestão liberal do Estado, ou

¹² Diário de Lisboa, 8 de Abril, nº 83, pp. 1089-1994.

seja, o poder central pretendia exercer uma nova autonomia nas circunscrições administrativas para exercer um controlo mais eficiente na estrutura do poder local, sobretudo na Fazenda e nas Finanças. Mas, também, modificar hábitos e tradições conservadoras enraizadas na sociedade de modo a criar uma nova configuração socioeconómica e ideológica e, assim, construir de vez uma sociedade moderna de tipo liberal. Por seu turno procedia-se à substituição da elite conservadora do poder local, e solucionavam-se os problemas nos concelhos e paróquias eclesiásticas. Ora havia falta de líderes capazes de exercer os cargos, dificuldades de pagar as cômguas, mas também diminuir-se-ia a influência da Igreja católica no seio das comunidades e, assim, tornava-se o ensino laico.

A reorganização do mapa do território foi certamente o que mais chocou a população. Para o poder central a existência de demasiados concelhos e paróquias de pequena dimensão constituía um entrave à consolidação de uma sociedade liberal. Portanto, com o novo mapa administrativo procedia-se à uniformidade e racionalidade territorial para resolver certos problemas. A escassa população do interior do país, o crescimento urbano de algumas cidades e vilas do litoral e facilidade de ligação e comunicação com a construção de redes viárias e infraestruturas tornava mais fácil a ligação e comunicação, o que justificava mudanças na organização territorial.

O Código Administrativo de 1842 de Costa Cabral estava neste período desatualizado e recebia imensas críticas, entre as mais comuns, a ineficiência de recursos humanos e financeiros e a centralização excessiva do código. Por isso, mais uma razão que justificava um novo código administrativo.

Em suma, a reforma de Martens Ferrão (2005) ansiava a descentralização administrativa como argumentava o governo. No entanto, só algumas medidas podem ser consideradas descentralizadoras, como a autonomia que as circunscrições administrativas teriam para equilibrar o orçamento, a maior representatividade nos corpos efetivos, a possibilidade do cidadão recorrer ao tribunal administrativo, sempre que fosse afetado por excessos do poder local. Não obstante, a reforma tornava eficaz a ação do poder central na administração local, fiscalizava e tutelava os diferentes interesses, organizava a Fazenda e a contabilidade paroquial, municipal e distrital, extinguiu o confuso sistema de impostos, e criava importantes recursos e, por último, possibilitava modificava o contencioso administrativo e a ordem do seu progresso.

O NOVO MAPA ADMINISTRATIVO NO CENTRO DA POLÉMICA

A lei da administração civil de 1867 ia ser abrangente e modificava muitos aspetos da administração local, mas também o modo de ligação do poder local com o central. Não é de estranhar que devido à conjuntura que o país atravessava e às medidas polémicas do governo, que a população reagisse contra o poder central. De facto, assistiram-se a grandes mobilizações populares contra a reforma de norte a sul do país (Alves *et al*, 2004, p. 16). A medida da reforma que mais irritavam o povo, visível nos requerimentos que chegaram às instâncias do poder liberal, foi o novo mapa administrativo. O espaço iria sofrer modificações gigantescas, ora dos 17 distritos ficavam apenas 11, os concelhos de pouco mais de 350 ficavam 178, enquanto as paróquias das pouco mais de 4.000 ficavam cerca de 1.000. Esta grande supressão de circunscrições administrativas tinha impacto na vida social, isto é, na própria organização da sociedade.

Portanto a divisão do território, delineada na reforma, estabelecia que o território ficava dividido em distritos, concelhos e paróquias civis. No caso das maiores cidades do país, Lisboa e Porto, o cenário era diferente, eram divididas em bairros, e estes em paróquias. Na apresentação do projeto na Câmara dos Deputados, no fim de Janeiro, foram logo definidos os futuros distritos, exceção feita para os distritos da Guarda e de Portalegre, e os critérios para extinguir em número os concelhos de modo a aumentar a sua área e a população (nesta altura o limite mínimo referido era de 5000 fogos para os concelhos, mas este limite seria alterado depois na discussão parlamentar). Cada concelho tinha que ter pelo menos três mil fogos, já as paróquias civis não podiam ter menos 1.000 fogos nas cidades e vilas, e nas povoações rurais 500 fogos.

No caso dos distritos de Portalegre e Guarda não vigoraram as mesmas disposições pelo menos no prazo de três anos, salvo se as Juntas Gerais de Distrito julgassem mais conveniente suprimi-los. O governo cedeu na supressão destes distritos para manter o equilíbrio e salvaguardar interesses, devido aos problemas evidenciados. Para o processamento da divisão do território foram ouvidas as Juntas Gerais de Distrito, estas por sua vez escutaram as Juntas de Paróquia e as Câmaras Municipais e os respetivos administradores. Por último, reuniu-se o governo em Conselho de Estado para aprovar as diretrizes da organização do espaço. Contudo, deveriam atender a certos aspetos durante a discussão do processo, como por exemplo, atender aos interesses e comodidade dos povos, ter consideração pelas condições económicas, pela extensão da área territorial e pela

densidade populacional, às relações económicas, semelhanças e especificidades agrícolas e industriais e às divisões naturais do solo.

O Conselho de Estado reuniu-se no dia 25 de novembro para deliberar sobre as propostas apresentadas pela Junta Geral de Distrito, enquanto a 10 de dezembro foi finalmente promulgado o mapa final, confirmando a supressão das circunscrições administrativas. A contestação foi imensa, numerosos requerimentos chegaram ao parlamento por parte da elite local, do clero paroquial e da população no geral¹³. Nesses requerimentos eram evidenciados tanto aspetos negativos como positivos. Quanto aos negativos salientavam a deficiente rede de circulação, a interferência com interesses locais da população e modificações no espaço. Já relativamente aos aspetos positivos evidenciavam as características sociais, económicas, demográficas e históricas, como a riqueza da região, no entanto, não escondiam a agitação popular.

No início do mês de janeiro chegou à capital uma petição dos habitantes e da Câmara Municipal da Horta e pedir para que não fosse suprimido o distrito¹⁴. A proposta inicial de Martens Ferrão (2005) previa os distritos dos Açores Meridionais, sendo a capital Ponta Delgada, Angra do Heroísmo dos Açores Orientais e Horta nos Açores Ocidentais¹⁵. Porém, assistiu-se ao recuo do governo, e deu-se provavelmente por causa dos desejos de independência dos Açores divulgados na imprensa do Continente. Abria-se assim, uma discussão alargada com a mobilização populacional nas ilhas e no continente. A 30 do mesmo mês foi a vez do município de Leiria protestar contra a supressão do respetivo distrito. No dia da apresentação do ministro foi a vez do município de Portalegre, acompanhando pela maioria das câmaras do distrito (Câmaras do Crato, Alter, Castelo de Vide, Monforte, Sousel e Ponto de Sor).

Desde o início até ao fim do ano assistiu-se, por um lado, à realização de manifestações públicas com maior incidência em Lisboa e Porto. No entanto, estas podiam conciliar objetivos diferentes, por exemplo a contestação à criação do imposto geral de consumo e aos tratados de comércio.

A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

¹³ Por exemplo o requerimento da comunidade de Aveiro: Câmara dos Dignos Pares do Reino, sessão de 15-06-1867.

¹⁴ Câmara dos Dignos Pares do Reino, de 3 de janeiro de 1867, sessão 3, pp. 69-70.

¹⁵ Diário de Lisboa de 11 de janeiro de 1867, nº 9, p. 291

Desde os primórdios do liberalismo que a elite liberal procurava alterar o funcionalismo da paróquia religiosa, com a finalidade de implementar os valores político-ideológicos na sociedade e, desse modo, derrubar o conservadorismo enraizado nas comunidades mais afastadas dos meios urbanos. Ao longo do liberalismo as paróquias tiveram sempre uma forte componente religiosa, por isso eram grandes as hesitações para lhes atribuir funções administrativas (Santos, 1995). O decreto de 26 de novembro de 1830 instituiu a Junta de Paróquia, mas o decreto de Mouzinho excluía, sendo apenas considerada uma comunidade de tipo social e religioso. Mas a paróquia adquiria novamente funções administrativas com a lei de 25 de abril de 1835 até ao código de Costa Cabral. A reforma administrativa de 1867 criava uma nova unidade administrativa, a paróquia civil, pela aglutinação de paróquias eclesiásticas. Ferrão (2005) tencionava tornar a paróquia mais representativa, facilitar e melhorar a organização das comunidades.

Como se processaria a administração da paróquia com a reforma? Criava-se a figura do administrador de paróquia com funções executivas e fiscais. Era escolhido entre os membros do Conselho Paroquial, no qual presidia ao órgão. Tinha como tarefas essenciais manter a ordem pública, elaborar o orçamento, fazer e publicar leis e regulamentos, limpeza de ruas e estradas, auxiliar as autoridades judiciais, etc. A eleição do Conselho Paroquial era popular, e era composto por cinco membros dos cidadãos elegíveis, residentes na paróquia. As suas funções eram gratuitas. No caso do tesoureiro e escrivão não faziam parte do conselho, mas eram nomeados por eles, e eram remunerados. O conselho deveria reunir-se 15 em 15 dias ou extraordinariamente se fosse necessário. Competia ao conselho administrar os bens da paróquia, da fábrica da Igreja e os de beneficência, regular os pastos comuns enquanto não fossem amortizados, administrar os bens públicos, empréstimos, juros, contratos e donativos. O pároco tinha assento neste conselho mas só nos assuntos de índole religioso. Em cada paróquia haveria uma comissão de beneficência. Este sistema foi pensado por Ferrão (2005) para fazer face ao empobrecimento da população agravado com a crise. Na lei de administração civil de 1867 referente à administração da paróquia são ainda mencionados pormenores dos rendimentos e despesas das paróquias e diversa regulamentação.

No caso da administração dos concelhos, o governo competia à Câmara Municipal, que possuía funções deliberativas e consultivas e ao administrador do concelho. Cada câmara era composta por sete vereadores, exceção Lisboa e Porto. As durações dos mandatos eram de quatro anos, porém as câmaras eram renovadas de dois em dois anos. As

câmaras teriam competências deliberativas e consultivas, podiam administrar os bens municipais e cobrar impostos e rendas, arrendar bens, dar ordens para a construção e reparação de estradas. O administrador do concelho era escolhido entre os vereadores, e em cada renovação da câmara haveria uma nova eleição para o cargo. As funções do administrador passam por manter a ordem e a transparência, exercer a fiscalização, mas tinha também funções financeiras, autoridade política e funções judiciais. Cada câmara teria um escrivão e um tesoureiro entre os cidadãos elegíveis e uma sessão em cada semana. Há ainda a salientar o cargo do secretário da câmara que se tratava de uma função vitalícia, que carecia de confirmação régia, e só podia ser demitido pelo governo. Também as câmaras podiam ser dissolvidas por decreto do governo, se não apresentassem as contas. Este aspeto revelava um certo autoritarismo por parte do governo.

Para a administração de cada distrito havia uma Junta Geral de Distrito de eleição popular, com competências de consulta e deliberação. Faziam parte dessa Junta dois membros de cada concelho, exceção mais uma vez as maiores cidades, Lisboa e Porto. As funções dos membros tinham uma duração de quatro anos, porém eram renovadas de dois em dois anos, e podiam ser reeleitos e tinham direito a um subsídio de deslocação. As reuniões realizavam-se nas capitais de distrito, no primeiro de outubro de cada ano, contudo o governo podia alterar as datas. Estavam as Juntas encarregadas de conhecer os negócios de interesse particular do distrito, conhecer questões da administração geral. Também competiam às mesmas atribuições relativas às estradas distritais e distribuir contingentes de recrutamento, etc.

O governador do distrito era o chefe superior, delegado e representante do governo, e podia decidir sem o consentimento do Conselho de Distrito. As suas principais tarefas resumiam-se a manter a ordem e a tranquilidade pública, e a fiscalizar toda a administração local.

A RADICALIZAÇÃO DA CONTESTAÇÃO AO GOVERNO

A Janeirinha é um movimento de contestação mal conhecido, frequentemente associado à revolução por parte dos comerciantes do Porto. Os comerciantes do Porto foram considerados por alguns historiadores como os principais responsáveis da revolta. De facto, o movimento de contestação do Porto tem sido o mais evidenciado pela historiografia portuguesa, no entanto, não podemos desprezar outras movimentações noutras partes do país, e com outros motivos na base da revolta.

É fulcral, primeiro, percebermos as movimentações na véspera do movimento do dia 1 de janeiro de 1868. No dia 29 de dezembro de 1867 existiram grandes mobilizações para as eleições municipais, e tais movimentações contribuíram para a exaltação dos ânimos. No Porto uma gigantesca manifestação celebrou a derrota eleitoral autárquica humilhante da lista do governo. Em Lisboa, no dia 1 de janeiro, uma numerosa comissão aproveitou o clima dos acontecimentos no Porto, e dirigiu-se ao palácio da Ajuda para pedir a demissão do ministério. Reivindicavam a demissão do governo, a diminuição da carga fiscal, proponham o adiamento das Cortes para o imposto geral de consumo não entrar em vigor, mas também pediam que revogassem a reforma administrativa de 1867 e as restantes reformas impopulares.

Mas a força policial bloqueou os manifestantes, assistindo-se a confrontos no qual resultaram uma série de feridos e muita agitação à mistura. Noutras partes do país também se verificaram protestos, foram os casos em Penafiel, Guimarães, Barcelos, Braga, Viana do Castelo, Bragança. Enquanto as localidades do sul foram aderindo. Em alguns casos o povo invadiu as repartições públicas camarárias, destruindo tudo à sua passagem em protesto contra as medidas governamentais¹⁶.

A falta de ordem e de equilíbrio desperta nas camadas populares um anseio de justiça quando o governo promulga medias austeras e intromete-se no normal funcionamento da sociedade. O descontentamento popular pode ser originado por extorsões fiscais, pela coerção física militar, pelo desrespeito perante a organização interna das camadas populares, pelo desrespeito dos valores, tradições e religiosidade; pela intromissão policial e de funcionários na vida da paróquia por parte do Estado que se pretende cada vez mais centralista. Não devemos descartar, porém, a dependência e a influência que exerciam os notáveis locais nas camadas populares quando se tratava de protestar contra o poder central. Para compreender estes movimentos e as revoltas populares seria imprescindível explicar o comportamento sociopolítico do povo, aqueles que aderem às forças revolucionárias em situações de crise utilizando variáveis interpretativas.

As fontes existentes da época mostram o ambiente de protesto generalizado da sociedade face ao poder central, no qual culminou no movimento da “Janeirinha” não são unânimes na repercussão que esta suposta revolta teve. Se tivermos em conta o que diz o

¹⁶ Jornal de Comércio, de 27 de Dezembro de 1867, nº 4252, p. 2.

marquês da Fronteira acerca do acontecimento entendemos que foi uma revolta que se transformou num movimento revolucionário à escala do país, assustando o monarca, e com uma atuação ativa e preponderante das facções oposicionistas da capital (Barreto, 1986, pp. 322-323).

Já o ministro que fazia parte do governo, Casal Ribeiro, não houve uma revolução mas antes o Governo resignou. Numa sessão parlamentar em 1879 ao recordar os acontecimentos de 1867-68, refere aos Pares do Reino, que não houve uma revolução, mas porque havia no país uma agitação popular à qual não foi possível resistir. Segundo esta figura o abandono do poder concretizou-se, porque a opinião pública abandonou-os. Nos sistemas representativos liberais a opinião pública é o oxigénio do poder. Considera, portanto, que não foi pela conjuntura externa que o governo resignou mas pelas questões internas, evocando as três reformas impopulares que escandalizaram a opinião pública¹⁷.

Temos assim duas opiniões que diferem uma da outra, de um lado um fervoroso adepto do cabralismo, o marquês da Fronteira, do outro lado, uma figura que esteve ligado aos acontecimentos. Do lado do governo temos outro testemunho, de Fontes Pereira de Melo, logo no dia 2 de janeiro, no qual considera a demissão do governo devido os acontecimentos no Porto. Quanto a Silva Lobo, que conspirou contra o governo ao lado do conde de Peniche, considerou o povo o principal responsável pela queda do governo de “fusão”. Mas segundo ele, esta perspetiva não era consensual. Igualmente o Jornal de Comércio, opositor do Governo, dava relevo aos acontecimentos no Porto, sobretudo, da atitude dos comerciantes¹⁸. Quanto ao jornal *Revolução de Setembro* dá força ao motivo que fora os acontecimentos do Porto que tiveram na causa da demissão do Governo, ao referir que o movimento do Porto foi conduzido por gente que merecia atenção e despertou o povo de outras zonas¹⁹.

A sociedade numa grande agitação e o governo não tendo apoio popular, viu-se forçado a solicitar a demissão ao monarca. O clima de instabilidade social foi originado, pelo que foi possível apurar, pelo aumento da carga fiscal e, também, pela dinâmica burocrática do Estado visível na Lei da Administração Civil de 1867. Um conjunto de peripécias levou ao surgimento de um amplo movimento de contestação, sobretudo, devido ao aumento da centralização e subordinação da periferia, a reorganização do território, os casos de corrupção dos políticos, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros, os

¹⁷ Diário da Câmara dos Dinos Pares do Reino, de 15 de fevereiro de 1879, sessão nº 24.

¹⁸ Jornal do Comércio, de 3 de janeiro de 1868, nº 4257, p. 2.

¹⁹ Revolução de Setembro, de 3 de janeiro de 1868, nº 7676.

tratados ruinosos de comércio, à agressividade e a despreocupação com a situação social por parte do governo e, ainda, a crise moral e de valores que assombrava a sociedade.

No dia 1 de janeiro de 1868, os protestos culminaram num movimento político e social generalizado de radicalização que foi provocado por um clima de profundo mal-estar (Cunha, 2003, p. 9). O movimento da “Janeirinha” resultou essencialmente das medidas fiscais e administrativas, talvez, no Porto com maior preponderância e em Lisboa, mas também noutras localidades do país. Tratou-se, portanto, de um movimento abrangente e com diversos fundamentos, que levou o próximo Governo a suspender as reformas impopulares, inclusive, a reforma administrativa de 1867, devido ao clima de agitação social²⁰.

CONCLUSÃO

A reforma administrativa de 1867 era a base de uma nova ordem política, social, económica e jurídica, ou seja, inseria-se no processo de construção de um Estado Moderno em moldes liberais. A elaboração da reforma só foi possível graças às capacidades de Martens Ferrão (2005), na qual está expresso o seu pensamento e a sua visão liberal que tinha para a sociedade. Esta reforma foi mal-amada e proporcionou uma contenta entre o poder central e a sociedade, com contornos radicais de contestação que levaram a uma agitação popular. Todavia, não foi só por causa desta reforma que os ânimos exaltaram-se, também se deveram ao imposto geral de consumo, à reforma no ministério dos Negócios Estrangeiros, aos tratados comerciais ruinosos e aos casos ilícitos de membros do governo. É de salientar que o movimento da “Janeirinha” nunca colocou em causa o liberalismo apenas o ministério de “fusão”.

ABSTRACT:The administrative reform of Martens Ferrão aimed to implement a new local administration, in which stood the reorganization of territory, changing the map of the districts, the counties and parishes, the adaptation of the economy to the new economic and financial reality. The local government reform of 1867 in this way constituted an opportunity to finally shape the society to the principles of liberalism, given the difficulty throughout the first half of the nineteenth century. Further, the urgency was reinforced by the generalized crisis in society and the existence of a high public deficit. We try to insert this unpopular reform as one of the causes of the popular agitation during the year 1867, and which culminated in a wave of radical protests in the first of January of 1868. This agitation led to a revolt, "Janeirinha", which provided changes in the political environment.

²⁰ O Decreto de 14 de janeiro de 1868 declarou sem efeito o Código Administrativo de 26 de junho de 1867 e a lei do mapa administrativo de 10 de dezembro de 1867.

KEYWORDS: Reform. Local government. Revolt.

REFERÊNCIAS

Alves, Daniel, Lima, Nuno; Urbano, Pedro (2004). *Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Martens Ferrão. Uma reforma Administrativa*, Lisboa, FCSH,UNL.

Cunha, Carlos Guimarães da (2003). *A Janeirinha e o Partido Reformista. Da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri

Ferrão, Martens; Almeida, Mónica (coords.), 2005, p. 763. *O Grande Livro Dos Portugueses*, 1991, p. 212.

Hespanha António Manuel (2007). *Que Sentido tem Estudar a «Questão do Estado» da Monarquia Constitucional Portuguesa*, in P. Tavares de Almeida; R. Miguel C. Branco, *Burocracia, e Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 15-35

Manique, António Pedro (1989). *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa: Livros Horizonte

Oliveira, César (dir.) (1996). *História dos Municípios e do Poder Local, Dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores

Pereira, Miriam Halpern (2002). *A Política Portuguesa de Emigração (1850-1930)*, Bauru, Editora da Universidade do Sagrado Coração

Peres, Damião (dir.) (1935), *História de Portugal*, vol. VII, Barcelos, Portucalense Editora, pp. 331-412

Reis, Jaime (1984), *O Atraso Português em Perspectiva Histórica (1860-1913)*, in *Análise Social*, vol. XX, pp. 7-28.

Santos, José António (1995). *As Freguesias: História e Atualidade*, Oeiras, Celta Editora

Silveira Luís Nuno Espinha da (1997). *Território e Poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Lisboa, Patrimonia

Telo, J. António (1994). *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Edições Cosmos

Publicações periódicas

Jornal do Comércio, de 27 de março de 1867, nº 4027

Jornal do Comércio, de 27 de dezembro de 1867, nº 4252

Jornal do Comércio, de 3 de janeiro de 1868, nº 4257

Revolução de Setembro, de 3 de janeiro de 1868, nº 7676

Publicações oficiais

Carta Constitucional de 1826, Lisboa, Imprensa Régia, 1826

Constituição Portuguesa de 1822, Lisboa, 1822

Diário de Lisboa, 1867 a 1868

Legislação

Código Administrativo de 1842, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842

Código Administrativo Português de 1836, 3ª ed. oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837

Código Civil Português, Livro II, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865

Colecção Oficial Portuguesa, ano de 1867, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868

Lei de Administração Civil de 1867, Porto, Tipografia do Jornal do Porto, 1867