

REVISTA DE  
**HISTÓRIA**  
**DAS IDEIAS**



REPÚBLICA

VOLUME 27, 2006

INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS  
FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## A REPÚBLICA UNA E INDIVISÍVEL (No princípio era a Província)

Quando se estuda a evolução da realidade político-administrativa portuguesa implantada com a Revolução Liberal, é frequente seguir-se uma de duas vias possíveis: ou se analisa o processo que conduziu ao centralismo (mais moderado, ou menos moderado) previsto nos sucessivos Códigos Administrativos (1836,1842,1868,1878,1892,1896, 1900, leis de 1913-1914, 1936), itinerário comumente trilhado pelos historiadores do direito, com particular relevo para Marcelo Caetano; ou se cai no campo estrito das críticas lançadas contra a política da Monarquia Constitucional, perspectiva que acaba por realçar, quase exclusivamente, a alternativa municipalista, esquecendo-se ou secundarizando-se, com frequência, de a articular com outras questões que ela arrastava consigo, como as do localismo, do provincialismo e, sob a I República, do seu herdeiro - o regionalismo -, bem como as ligadas ao tipo de Estado que deveria substituir o de Antigo Regime\* <sup>(1)</sup>. Ora, se o centralismo (mesmo

\* Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

<sup>(1)</sup> Este estudo integra-se num trabalho mais global sobre os poderes locais e do qual publicámos, até agora, as seguintes partes: "Natureza e história na fundamentação do municipalismo. Da Revolução Liberal ao Estado Novo", AA.VV., *Estudos em homenagem a Luís António de Oliveira Ramos*, vol. 2, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2004, pp. 409-420; "O poder político-administrativo das Paróquias em Portugal (séculos XIX-XX)", *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, vol. 4, 2004, pp. 149-255; "Geografia e Política. A querela sobre a divisão provincial da República ao Estado Novo", in Fernando

o mais moderado) foi defensor, regra geral, de um Estado unitário, as correntes alternativas - que emergiram a partir dos inícios da década de 1840 e, com mais peso, nas seguintes - tenderam a contrapor-lhe uma solução amplamente descentralista, na maior parte dos casos de vertente federativa ou confederativa, tanto ao nível *interno* (envolvendo o Continente, solução depois aplicada às Ilhas e, a partir da segunda metade de Oitocentos, às Colónias), como *externo* (Federação Ibérica → Federação Latina → Estados Unidos da Europa → Federação da Humanidade)<sup>(2)</sup>.

Tal ênfatização olvida, amiúde, esta outra faceta: as críticas ao modelo centralista foram igualmente disputadas por correntes que a si mesmo se apelidavam de tradicionalistas e contra-revolucionárias, por defenderem a restauração de uma ordem acreditada como natural, poliárquica e harmonizada com a indiossincrasia nacional plasmada na história pátria.

A todos, os defensores da centralização irão lembrar que a política moderna actuava em nome do interesse geral da sociedade (e não do somatório de interesses particulares, corporativos e regionais<sup>(3)</sup>), o que ditava exigências de racionalização e de unificação. E foi do confronto entre estas posições que se foi tecendo o debate acerca dos elos que deviam existir entre o "centro" e as "periferias".

Significa isto que a polémica será melhor compreendida se se relacionar os discursos sobre como as coisas deveriam ser com aquilo que elas foram, e se a disputa for perspectivada na média duração. Isto é, não se pode deixar de apontar, simultaneamente, algumas razões que ajudem a explicar a permanência secular do centralismo, no caso em apreço traduzida na vitória tanto da divisão distrital sobre a provincial, como do modelo de Estado unitário sobre as outras soluções que, de um modo directo ou indirecto, pretendiam pô-lo em causa. Esta tópica é aconselhável para

Tavares da Fonseca (coord.), *O Poder local na era da globalização*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2005, pp. 171-242. O que agora damos a lume constituiu a parte introdutória do último ensaio mencionado.

<sup>(2)</sup> Cf. Fernando Catroga, "Nacionalismo e ecumenismo. A questão ibérica na segunda metade do século XIX", *Cultura. História e Filosofia*, vol. 4, 1985, pp. 419-463.

<sup>(3)</sup> Cf. Joaquim José Tomás Lobo D'Ávila, *Estudos de administração*, Lisboa, Typ. Universal, 1874, p. 47; António Manuel Espanha, *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 33.

se ultrapassar a espuma da mera querela ideológica, ou o empolamento de posições individuais ou de iniciativas de conjuntura, e para mais cabalmente se inteligir o problema da nova divisão e ocupação político-administrativa do país (e, dentro dele, o papel da República), se perceber as suas continuidades e rupturas, e se entender as (recíprocas) concatenações do centro e com os vários escalões do poder local que nasceram da nova legislação monárquico-liberal. No entanto, por motivos de espaço, tais prevenções serão aqui tratadas à volta de um caso específico, mas fundamental: no que à circunscrição mais extensa respeita, privilegiar-se-á a polémica entre os adeptos do desenho distrital do país e os propugnadores da restauração ou da reactualização da Província, sem se deixar de ter subjacente, contudo, outras implicações da controvérsia.

Sabe-se que o tipo de Estado-Nação que será edificado após a queda do Antigo Regime pressupunha uma concepção de poder, cujo cumprimento implicava o combate às autonomias desconexas e a imposição de uma cadeia de comando mais racional, centralista e, portanto, mais ubíqua sobre o território e a população. Para isso, aquela teria de ser hierárquica e basear-se em princípios como a delegação, a tutela, a regulamentação e a autoridade<sup>(4)</sup>. Por palavras de um dos primeiros administrativistas portugueses (explorando uma imagem de Vivien<sup>(5)</sup> 6): da fundamentação, estruturação e exercício do novo poder político resultou "um vasto edifício de administração como uma pirâmide, que se vai alargando sem cessar do cume à base. No ponto culminante está o Chefe do Estado, abaixo dele, os seus ministros e o Conselho de Estado; depois todos os demais agentes pela sua ordem hierárquica, correspondendo às divisões territoriais, às quais o Chefe de Estado por seus ministros comunica e dá impulso"<sup>(6)</sup>. Aos olhos dos descentralistas fiéis aos valores políticos da modernidade, esta nova realidade conduziria à deturpação do princípio da representação e, simultaneamente, constituiria um arremedo do

<sup>(4)</sup> Cf. Fernando Catroga, *O Poder político-administrativo das Paróquias em Portugal (séculos XIX-XX)*, pp. 149-158; António Manuel Hespanha, *ob. cit.*, p. 33 ss.

<sup>(5)</sup> M. Vivien, *Études administratives*, 2ème éd., t.º II, Paris, Guillaume et Cie, 1852.

<sup>(6)</sup> Justino António de Freitas, *Instituições de Direito Administrativo, com referência ao Código Administrativo Portuguez de 18 de Março de 1842...*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, pp. 156-158.

modelo jacobino<sup>(7)</sup>, que estaria a atropelar as lições da natureza, a agredir a índole do povo e a impedir que este controlasse o seu próprio destino.

Porém, apesar da longa contestação que sofrerá a escolha, decretada em 1835, ela virá a consolidar-se nas décadas seguintes, o que demonstra uma grande capacidade de resistência, que superará as próprias mudanças de governo e de regime, mesmo quando elas tinham prometido pô-la em causa. Prova evidente de que se foi revelando ajustada ao exercício da governabilidade por parte da nova elite política, interessada em fazer circular ordens desde o centro até à Paróquia, mas também em comunicar com as periferias. Seja como for, o caminho encontrado - apesar do relativo consenso que, na prática, virá a conquistar - nunca conseguiu extinguir a chama descentralista e, dentro desta, a defesa da divisão provincial. Comumente, tais alternativas aparecem condensadas, quase em exclusivo, na querela sobre o municipalismo, esquecendo-se que esta constituía uma das faces de uma contenda mais geral, onde problemas como a elevação da Paróquia e, sobretudo, da Província a autarquia, assim como o regionalismo e o federalismo (interno e externo), sobredeterminavam, tanto o lugar e a função do próprio Município, como o ideal de Estado-Nação que, nos tempos modernos, melhor harmonizaria a lei positiva com os ensinamentos inferidos da natureza e da história<sup>(8)</sup>.

### A lei como "mãe" do Distrito

Relembre-se que a lei de 25 de Abril de 1835 dividiu o Continente em 17 Distritos (Viana, Braga, Porto, Vila Real, Bragança, Aveiro, Coimbra, Lamego, Guarda, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Lisboa, Portalegre, Évora, Beja e Faro). E, até hoje, esta geografia somente foi alterada com

(7) A caracterização deste tipo de Estado encontra-se feita em Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004. Para a reacção que aquele suscitou em Portugal, em contraste com as valorizadas experiências históricas da Inglaterra e, principalmente, dos EUA e Suíça, leia-se Fernando Catroga, *Natureza e história na fundamentação do municipalismo. Da Revolução Liberal ao Estado Novo*, pp. 416-418.

(8) Para o papel destes paradigmas na polémica em análise, veja-se *idem*, *ibidem*, pp. 409-415.

a extinção do Distrito de Lamego, substituído pelo de Viseu (logo em 15 de Dezembro de 1835)<sup>(9)</sup>, e com a criação do de Setúbal (decreto n.º 12870, de 22 de Dezembro de 1926)<sup>(10) 11</sup>.

Para além das pressões políticas e regionalistas que presidiam àquele desenho, parece que este não foi estranho ao fito de se fazer aproximar, tanto quanto fosse possível, a divisão administrativa da divisão das circunscrições judiciais. Por outro lado, como sublinhou Orlando Ribeiro, ele também terá sido fruto da aplicação de uma regra de equilíbrio que almejava compensar, com mais extensão territorial, os Distritos com menor densidade populacional e politicamente menos influentes, princípio bem espelhado na maior dimensão das circunscrições alentejanas, transmontanias e algarvias, e na menor superfície que foi atribuída a Lisboa, Porto e mesmo Coimbra.

Por estas e outras razões, mas sempre em nome da hierarquização, unificação e racionalização do novo ordenamento político-administrativo, o modelo distrital, não obstante as contestações que sofrerá, acabou por vencer. Sintetize-se, então, o caminho que levou à distritalização político-administrativa do país e no qual, segundo Marcelo Caetano, podem ser distinguidas três fases.

A primeira, a da criação, decorreu de 1835 até ao Código de 1878, etapa em que a circunscrição tinha um corpo administrativo (a Junta Geral), instância que, a partir de 1840, passou a ser eleita pelas Câmaras e pelos Concelhos Municipais, embora não constituísse, verdadeiramente, um poder autárquico (porque os poderes executivos cabiam ao Governador Civil, agente que também presidia ao Concelho de Distrito, órgão permanente de tutela e de contencioso).

A segunda situa-se entre o Código de 1878 e o de 1892, período em que - sob a influência do fugaz centralismo moderado do Código de Passos Manuel (1836) e, principalmente, das legislações italiana (1865), espanhola (Ley Provincial de 20 de Agosto de 1870)<sup>(h)</sup> e francesa (1871) -

<sup>(9)</sup> Sobre as rivalidades entre Lamego e Viseu, consulte-se António Manuel Antunes Rafael Amaro, *Economia e desenvolvimento da Beira Alta. Dos finais da Monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2003, pp. 439-440, 460-468 (exemplar mimeografado).

<sup>(10)</sup> Cf. *Diário do Governo*, 1ª série, n.º 287,23 de Dezembro de 1926, p. 2330.

<sup>(11)</sup> O cariz centralista desta lei foi sublinhado por Amparo Rubiales Torrejon em *La Region: historia e actualidad*, Sevilha, Instituto Garcia Oviedo, 1973, p. 78.

as Juntas Gerais receberam importantes atribuições de fomento e de assistência, assim como novos funcionários, sendo-lhes reconhecida a faculdade de executarem as suas deliberações através de Comissões Executivas permanentes, por elas eleitas e independentes do Governo Civil<sup>(12)</sup>. Na verdade, o Código de 1878 introduziu as Juntas Distritais de eleição directa, bem como as Comissões Distritais permanentes, que absorveram algumas das funções até aí exclusivas dos Governadores Civis. Em suma: o reformador pretendeu cumprir este objectivo: "O Distrito reger-se-á por si". E o Código de 1886, no que àquela circunscrição concerne, não introduziu grandes alterações<sup>(13)</sup>. O que levou Marcelo Caetano a reconhecer que, nesta conjuntura, o Distrito quase gozou do estatuto de autarquia.

Na terceira fase, ele perderá personalidade jurídica, porque o Governador Civil constituía a única autoridade distrital e o único representante dos seus interesses. Com efeito, o decreto de 6 de Agosto de 1892 extinguiu as Juntas Gerais de Distrito, que teriam surgido, segundo José Dias Ferreira, "de improviso para satisfazer o ideal doutrinário que, ao lado de cada magistratura singular, colocava uma corporação colectiva". Em seu lugar, foram criadas as Comissões Distritais, compostas por 5 vogais, eleitos pelas Câmaras mas com poucas atribuições<sup>(14)</sup>. Desaparecia, deste modo, "a personalidade jurídica do Distrito"<sup>(15)</sup>. E o Código de 1898 reforçou o papel do Governador Civil, pois, segundo João Franco, era dever de Estado reabilitar a figura do representante do poder central, "funcionando ao lado das corporações locais e conjuntamente com elas". Reiterou, igualmente, a extinção das Juntas Distritais, mas manteve as Comissões Distritais com as funções tutelares atribuídas pela lei de 1892, embora com esta alteração: o Governador Civil passou a ser seu membro<sup>(16)</sup>.

(12) Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 4ª ed. aumentada e revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1956, pp. 372-373.

(13) Cf. João B. Serra, "As reformas da administração local de 1872 a 1910", *Análise Social*, vol. 24, n.º 103-104, 1988, p. 1046.

(14) Cf. *idem, ibidem*, p. 1053.

(15) Cf. Marcelo Caetano, *A Codificação administrativa em Portugal (um século de experiência: 1836-1933)*, Lisboa, Imprensa Nacional de Publicidade, 1935.

(16) Cf. João B. Serra, *art. cit.*, p. 1058.

De 1913 a finais de 1936, o Distrito voltou a ser autarquia local, pois vigorou, no essencial, o Código de 1878. Mas as leis do Estado Novo (Constituição de 1933; lei n.º 1940; Código Administrativo de 1936-1940) fizeram ressuscitar o núcleo forte das características da terceira fase, ao reduzirem aquela circunscrição a círculo de administração geral sem carácter autárquico. Já o determinava a base XII da Constituição de 1933. E, ao nomear-se um magistrado administrativo, imediato representante do Governo e com o tradicional nome de Governador Civil, o novo Estado (autoritário e corporativo, mas também uno e indivisível) prolongava, neste campo, a tradição monárquico-liberal e republicana<sup>(17)</sup>.

Marcelo Caetano - cuja síntese estamos a seguir - concluiu que, no fundo, a administração distrital oscilou entre duas vias centralistas: aquela em que a execução dos interesses gerais somente esteve entregue a um magistrado (o Governador Civil), delegado do Governo, aconselhado e assistido, ou não, por uma comissão local (tal como ocorreu de 1835 a 1878, de 1892 a 1913, e depois de finais 1936, quando o novo Código entrou em vigor a 1 de Dezembro); ou aquela outra, que vigorou de 1878 a 1892, e de 1913 a 1936, e em que a administração dos interesses gerais esteve a cargo do Governador Civil, a par, contudo, de uma administração dos interesses locais sob a forma de autarquia, que governava através de um órgão próprio e eleito (Junta Geral de Distrito) e gozava de capacidade de deliberação e de execução. É um facto, porém, que, em qualquer dos períodos, o Governador Civil - herdeiro directo do lugar de Prefeito e continuamente assim designado, com excepção do período entre 1836 e 1842, quando lhe foi dado o nome de Administrador Geral do Distrito<sup>(18)</sup> - sempre desempenhou um papel decisivo no enlaçamento do poder central com os poderes locais.

<sup>(17)</sup> Cf. Augusto da Silva Branco Camacho, *O Distrito no Código Administrativo de 1940 e no estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*, Funchal, s. ed., 1946, p. 10.

<sup>(18)</sup> Cf. José Tengarrinha (dir.), *História do Governo Civil de Lisboa*, vol. 1, Lisboa, s. ed., 2002, p. 20.

## **A distritalização**

A simples produção da lei não basta para criar realidades políticas e sociais. Mas, quando se trata de um acto legitimado pela autoridade que decorre da vitória sobre outros programas em disputa (a descentralização; a divisão provincial), e que, além do mais, foi norma que gozou de uma orientação continuada em vários regimes políticos (até hoje, a configuração dos Distritos mantém-se quase inalterável), a lei positiva pode ser performativa e agir como motor do novo. Com efeito, o Estado, ao definir órgãos e magistraturas (nacionais e regionais), ao demarcar fronteiras internas, ao fixar capitalidades, ao instalar serviços policiais e burocráticos, ao fazer entrecruzar meios de comunicação (centros nodais de estradas, caminhos de ferro, correios, telégrafos, etc.), gerou, instituiu e, depois, reproduziu o Distrito. Explica-se. A capacidade de sobrevivência, no essencial, de um mesmo modelo durante mais de um século constituiu, só por si, factor de enraizamento. Ao mesmo tempo, também revela que ele acabou por se impor, pragmaticamente, a muitos preconceitos ideológicos. Para isso muito contribuiu a durabilidade das leis que o impuseram, consubstanciada no centralista Código Administrativo de 1842 (de Costa Cabral), que vigorou até 1878, permitindo, só por si, “a sedimentação de usos e práticas administrativas que permaneciam mesmo depois da sua revogação.”<sup>(19)</sup>

O processo nem sempre foi pacífico. Contudo, mesmo quando surgiram resistências, estas, ao exaltarem ânimos e ao suscitarem mobilizações, ajudaram a interiorizá-lo, porque, sem o desejarem, acabaram por dinamizar identidades (e diferenças). Por outro lado, a menor extensão do território distrital - quando comparada com a do país, ou mesmo com a das antigas Províncias -, acompanhada pela viabilidade de um conhecimento mais directo da sua geografia (devido à mobilidade crescente das suas populações), fomentou práticas de reconhecimento, trabalho reforçado pelo ensino (manuais escolares e mapeamento das divisões administrativas), pelo menos junto das minorias alfabetizadas.

<sup>(19)</sup> António Pedro Manique, "Liberalismo e instituições administrativas (1822-1910)", *Revista do Instituto Politécnico Portucalense*, n.º 3, 1996, p. 34.

Basta compulsar o livro escolar mais lido (por estudantes, pais e professores) e com dezenas de reedições durante o século XIX e princípios de Novecentos - o *Manual enciclopédico para uso das escolas d'instrução primária*, de Emílio Aquiles Monteverde - para se perceber que se ensinava contar o Continente com 6 Províncias, a saber: "Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve", e que a este último ainda se dava "o título de Reino", reafirmando-se, assim, o estipulado no decreto de 28 de Julho de 1833 (revogado dois anos depois)<sup>(20)</sup>. Com isto, garantia-se a sobrevivência de uma memória provincial, ainda que de um modo pouco definido. No entanto, também se divulgava: o Continente e as Ilhas estavam demarcados "em 21 Distritos Administrativos", apresentando-se o respectivo quadro, população e densidade<sup>(21)</sup>. E esta pedagogia, mesmo quando acompanhada pela inscrição dos Distritos em divisões provinciais (por mais flutuante que fosse o seu número e as suas fronteiras), manter-se-á nos manuais escolares das décadas seguintes<sup>(22)</sup>. Em suma: o Distrito,

<sup>(20)</sup> Emílio Aquiles Monteverde, *Manual enciclopédico para uso das escolas d'instrução primária*, 4.ª ed., Lisboa, Imprensa Nacional, 1840, pp. 400-401.

<sup>(21)</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>(22)</sup> Exemplo: os *Elementos de Geographia e de Chronologia para uso das escolas*, da autoria de Bernardino J. de S. Carneiro, na sua oitava edição (Coimbra, Livraria de J. Augusto Orcei, 1868), dividia o Reino em 12 Províncias (Minho, capital Braga), Beira-Alta (Viseu), Beira-Baixa (Guarda), Estremadura (Lisboa), Alentejo (Évora), Algarve (Faro), Madeira (Funchal), Açores Oriental (Ponta Delgada), Açores Central (Angra) e Açores Ocidental (Horta). E as 8 Províncias do Continente estavam distribuídas em 17 Distritos, coincidindo as restantes 4 com os respectivos Distritos (p. 58). Para o ensino secundário oficial, segunda classe, o manual de *Geographia*, escrito por J. Barbosa de Bettencourt (Lisboa, Manoel Gomes, Editor, 1898), deixava cair a divisão provincial, limitando-se a descrever os 17 Distritos (pp. 87-88). Porém, o *Curso de Geographia*, para o ensino secundário, da autoria de José Nicolau Raposo Botelho (3ª ed., Lisboa, *A Liberal-Officina Typographia*, 1899), descrevia a divisão distrital, mas integrava-a, igualmente, em Províncias (pp. 94-95). Por sua vez Fortunato de Almeida, no seu *Curso de Geographia Physica e Política* (Coimbra, Imprensa Académica, 1909), debuxava o Reino, "para os efeitos administrativos, de acordo com o estipulado no Código Administrativo de 4 de Maio de 1896", em 21 Distritos (17 no Continente e 4 nas Ilhas). Porém, não deixava de apresentar um quadro (p. 67), em que os inseria em Províncias, a saber: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira. E Ildefonso Marques Mano, no seu *Compendio de Chorographia Portuguesa e Historia de Geographia para a 7ª classe* (Porto, Magalhães e Figueiredo, 1909), apresentava uma distribuição das "cidades e

para além dos seus limites físicos, foi-se transformando num território identificado por projecções políticas e simbólicas, independentemente do facto de a aprendizagem da nova geografia administrativa ter continuado a coexistir, até aos nossos dias, com a sombra da divisão provincial.

E certo que a circunscrição distrital, quando comparada com a Paróquia ou mesmo com o Concelho, não despertava sentimentos como os que Herculano qualificou de "amor de pátria", ou como os que Ramalho Ortigão apelidou de "patriotismo das pequenas pátrias". Dir-se-ia que os elos com o Distrito tinham uma solidez mais pragmática, porque baseada numa criação "artificial" e "geométrica"<sup>(23)</sup>, alimentada por complexas, informais e frequentemente conflituosas redes de interesses e de interdependências. Porém, a vigência de facto não foi somenos para a sua radicação, sendo revelador disso mesmo a circunstância de, três décadas após o seu parto legislativo, a primeira tentativa para a derrogar

povoações principais" por Províncias (8 no Continente), mas sublinhava que "a antiga divisão administrativa em Províncias foi substituída pela divisão em Distritos (17 no Continente e 4 nas Ilhas Adjacentes)" (pp. 61-62). Para o ensino primário, a nova edição da *Corografia de Portugal* (Porto, Companhia Portuguesa Editora, s. d.), escrita por Vicente Almeida D'Eça, de acordo com o decreto de 21 de Novembro de 1910, cingia-se, no capítulo próprio (pp. 54-61), a enumerar as Paróquias, Concelhos e Distritos, silenciando a Província (e o mesmo acontecia na sua reedição de 1918). Ainda para o ensino primário geral, as *Lições de Geografia*, publicadas em parceria por A. M. Faria Artur e António Dias Louro, e organizadas segundo o programa oficial de 7 de Novembro de 1919, modificado pelo decreto n.º 7311, de 15 de Fevereiro de 1921 (3ª ed., Lisboa, Aillaud e Bertrand, s.d.), invocava a antiga divisão em Províncias, "que obedeciam mais ou menos à sua situação geográfica e aos caracteres das populações", para frisar que "ainda hoje nos servimos dessas denominações para designar mais particularmente cada região. Essa Províncias eram, a começar pelo Norte: *Minho, Trás-os-Montes, Beira-Alta, Beira-Baixa, Estremadura e Algarve*", passando, de seguida, a registar os 21 Distritos, os 298 Concelhos e as 3818 Freguesias que, então, formavam a divisão administrativa do país (p. 40). Como é lógico, os livros publicados depois da Constituição de 1933 e, sobretudo, do Código de 1936, reflectiram as novas disposições. Assim, António G. Mattoso, no seu *Compêndio de Geografia Geral* (7ª ed., Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1941), reproduzia-as, ensinando: "a parte continental do nosso país está dividida, sob o ponto de vista administrativo, em *Províncias, Distritos, Concelhos e Freguesias*" (pp. 300-301).

<sup>(23)</sup> Acerca do uso deste tipo de qualificativos, veja-se Fernando Catroga, *art. cit.*, p. 409 ss.

e tocar nas suas fronteiras - ainda que em correlação com propósitos análogos para com os Concelhos e as Freguesias - se tenha saldado numa revolta e num fracasso: a *Janeirinha* (1867-1868)<sup>(24)</sup>.

Nomear repetidamente uma coisa é começar a criá-la e a dar-lhe identidade. E os Distritos tomaram o nome das cidades suas capitais, urbes com poderes e prestígios há muito consolidados, isto é, centros de desenvolvimento e lugares de imposição e de mediação de interesses gerais, mas também de prestação de serviços e de favores regionais, numa permuta reprodutora de recíprocas dependências e fidelidades. Estatuto que aumentou com a chamada "distritalização"<sup>(25)</sup>, devido à conjugação de várias causas: a capital distrital, comumente já polo importante e, em regra, centro de divisões eclesiásticas, militares e judiciais, passou a ser a sede do representante directo do Governo e principal agente da "vontade unificadora e centralizadora do Estado"<sup>(26)</sup> - o Governador Civil -, assim como da implantação de serviços estaduais desconcentrados, com o conseqüente aparecimento de uma nova burocracia. Em síntese: a divisão administrativa reforçou alguns "centros nodais" (Amorim Girão) de poder regional, estatuto que foi crescendo, embora a expensas de novos desequilíbrios no seu interior. É que, como se denunciava nos finais de Oitocentos, "o progresso material das grandes cidades, proveniente dos negócios políticos, impelia necessariamente à emigração das populações rurais para os grandes centros"<sup>(27)</sup>. O que gerou rivalidades inter-regionais que ainda hoje persistem.

O estabelecimento do Distrito teve, igualmente, efeitos na orgânica eleitoral e político-partidária<sup>(28)</sup>, já que eles irão afirmar-se como espaços

(24) Cf. Marques Gomes, *História de Portugal popular e ilustrada de Manuel Pinheiro Chagas continuada desde a chegada de D. Pedro IV à Europa até à morte de D. Maria por]. Barbosa Colen e daí até aos nossos dias...*, Lisboa, Empresa da História de Portugal, 1909, p. 293 ss.

(25) Cf. João B. Serra, *art. cit.*, p. 1065.

(26) Cf. Pedro Tavares de Almeida *A Construção do estado liberal. Elite política e burocracia na "Regeneração". 1851-1890*, vol. 1, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 1995, p. 166 (edição mimeografada); L. N. Espinha da Silveira (coord.), *Poder central, poder regional, poder local. Uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos, s.d.

(27) José Tavares, *A Freguesia ou paróquia como divisão administrativa*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1896, p. 24.

(28) Cf. João B. Serra, "Os poderes locais: administração no primeiro quartel do século XX", César Oliveira (dir.), *História dos municípios e do poder local. (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 267.

políticos que gozavam de alguma especificidade, usufruindo, portanto, de uma relativa autonomia e capacidade de enquadramento e de diálogo entre os "notáveis" locais - na fase inicial, alguns vindos do Antigo Regime - e as redes partidárias (e respectivas líderes e facções) que, na capital, se foram constituindo para dar vida ao novo sistema representativo.

Recorde-se que, entre 1859 e 1884, funcionou, em termos eleitorais, o sistema uninominal, tendo o país (Continente e Ilhas) sido dividido em 165 círculos. Contudo, nos finais do século, foram introduzidas alterações (que visavam os pequenos partidos, situados fora do sistema): primeiro, através de círculos plurinominais, com sede nos Concelhos capitais de Distrito; depois (1901), os círculos uninominais foram extintos e substituídos por 22 círculos plurinominais no Continente (boa parte deles coincidentes com os Distritos). Durante a República, para a eleição dos deputados, a base foi distrital, tendo esta sido dividida em dois ou mais círculos plurinominais, conforme a população. Entretanto, também as eleições para senadores tinham a mesma característica. E tudo isto veio robustecer o *status* do deputado distrital, outra instância de intermediação entre as aspirações locais e os poderes centrais, apesar de, constitucionalmente, ele ser, tão-só, o representante da vontade nacional, de, muitas vezes, ser estranho à região, e de a sua eleição resultar de uma exterior determinação partidária (ou do patrocínio de alguns dos seus "notáveis")<sup>(29)</sup>.

O Estado Novo parecia ter optado por uma política diferente, ao introduzir a Província como autarquia (1933,1936) e ao implantar, em matéria eleitoral (1934), um círculo nacional. No entanto, quando, em 1959, as necessidades de um maior controle governamental sobre a vida política ditaram a revalorização do papel do Governador Civil, assistiu-se, não só à extinção da Província como autarquia (estatuto que vigorou desde o Código de 1936 até 1959), mas ao sintomático reforço do Distrito como circunscrição, via de policiamento mais ajustada a épocas de crise de legitimação, como aquela que o regime sofreu depois da atribulada campanha eleitoral de 1958 (Humberto Delgado) e das suas sequelas políticas e sociais imediatas<sup>(30)</sup>.

<sup>(29)</sup> Sobre a não permanente coincidência das ambições e interesses do deputado com as dos caciques do círculo que o elegia, leia-se José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, "Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901", *Análise Social*, n.ºs 72-74, 1982, pp. 664-665.

<sup>(30)</sup> Estudámos esta questão em Fernando Catroga, *Geografia e Política. A querela sobre a divisão provincial da República ao Estado Novo*, pp. 234-239.

Tem sido igualmente assinalado que a distritalização atravessou os próprios partidos políticos, mesmo aqueles que, como o republicano, defendiam a Província como a única autarquia que devia existir entre o Concelho e o poder central. De facto, segundo a lei orgânica votada no Congresso de 1909 do PR, as suas comissões distritais tinham uma grande intervenção na luta eleitoral<sup>(31)</sup>. Portanto, não obstante o tipo de Estado que, programaticamente, o movimento propunha se escorar numa federalização de Províncias, o Partido tinha uma estrutura de cariz concelhia e distrital.

A distritalização condicionou, ainda, um outro fenómeno que o sistema igualmente segregou: a criação de uma hierarquia de caciques, o que ampliou a importância do Distrito, dado que foi sobretudo ao seu nível (e, sob sua dependência, do Concelho) que se estabeleceu "a articulação entre as chefias partidárias e os influentes locais. O dirigente distrital do partido, que, não raro, ascendia ao cargo de Governador Civil quando a sua organização se encontrava no poder, é uma figura crucial de uma cadeia cujo topo é o líder partidário - que ocupa quase invariavelmente, quando no poder, o cargo de presidente do Ministério, acumulado, muitas vezes, com a pasta política, o Ministério do Reino - e cuja base reside nos influentes de Freguesia ou de aldeia"<sup>(32)</sup>. Daí que, desde a Revolução Liberal até ao Estado Novo, o descentralismo denunciasses, constantemente, o perfil hierárquico, piramidal e caciqueiro da organização político-administrativa<sup>(33)</sup>.

Por outro lado, a desconcentração de serviços estaduais no Distrito, particularmente na sua sede, deu-lhe uma maior capacidade para funcionar como núcleo irradiador de identidades. É certo que, quanto à divisão regional dos serviços centrais (judiciários, militares, florestais, pecuários, vinícolas, saúde, etc.), nem sempre se seguiu a bitola distrital, mormente a partir do momento em que outros critérios, tidos por mais científicos, passaram a demarcar o território, segundo lógicas que não se encaixavam em razões estritamente políticas<sup>(34)</sup>. De qualquer modo, mesmo nesta

<sup>(31)</sup> Cf. João B. Serra, *art. cit.*, p. 267.

<sup>(32)</sup> José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, *art. cit.*, p. 666.

<sup>(33)</sup> Fernando Catroga, *O poder político-administrativo das Paróquias em Portugal (séculos XIX-XX)*, pp. 157-158, e 213 ss.

<sup>(34)</sup> Cf. Eugénio de Castro Caldas e M. de Santos Loureiro *et al*, *Regiões homogêneas no Continente português. Primeiro ensaio de demarcação*, Lisboa, Fundação C. Gulbenkian, 1966, *passim*.

perspectiva, houve uma constante pressão para que houvesse a máxima coincidência possível, centrada nas suas capitais, entre os Distritos, as divisões regionais dos serviços públicos e a localização de funcionários e dirigentes. Quando tal não acontecia, logo surgiam divergências e movimentos para que assim fosse, prova de que, nesta matéria, a base distrital foi, quase sempre, um ponto de referência.

Como facilmente se entende, o fenómeno da distritalização e das respectivas capitalidades teve uma mais clara concretude no âmbito especificamente político. De facto, foi na sua sede que ficaram instalados os seus órgãos próprios, bem como o magistrado que simbolizava a presença do poder central dentro das suas fronteiras. Sublinhe-se que, directamente dependente do Ministério do Reino (ou, depois, do seu equivalente na I República e no Estado Novo), era o Governador Civil quem, entre as autoridades locais, ocupava, no protocolo, a posição cimeira antes dos representantes do governo central<sup>(35)</sup> <sup>36</sup>, e quem detinha a capacidade regional para fiscalizar qualquer serviço público, mesmo que dependente de outros Ministérios, com os quais, aliás, se podia corresponder directamente. Por delegação do centro, subordinava, ainda, os Administradores de Concelhos e, indirectamente, os Regedores, competindo-lhe: recolher *informações* respeitantes a quaisquer interesses de serviço público e à gestão dos serviços públicos e dos interesses económicos do Estado e do Distrito; exercer a *autoridade* (sobretudo através dos serviços policiais); *tutelar* os corpos administrativos, assim como as corporações, instituições de piedade e de beneficência, estabelecimentos públicos, etc. Isto é, cabia-lhe o lugar primeiro na activação dos poderes locais como "polícia"\*<sup>36</sup>).

Todos estes factores conspiraram para o aumento da polaridade das capitais de Distrito, tanto mais que, em muitas delas, os serviços do Governo Civil, conjugados com a sediação de escolas, de repartições públicas, de quartéis, de tribunais, fizeram aumentar a população e a criação de riqueza, força que se exprimiu, igualmente, no campo do poder simbólico. Em primeiro lugar, numa sociedade com altíssimas taxas de analfabetismo (quase 80% nos finais do século XIX), o ritual de atendimento, os formulários e a espera das decisões, práticas inerentes à burocracia, não eram manifestações menores de domínio. O mesmo acontecia com

<sup>(35)</sup> Cf. Fernando Catroga, *art. cit.*, pp. 231-235.

<sup>(36)</sup> Cf. *idem, ibidem.*, p. 194 ss.

a presença física do novo *Leviathan*, pois este ocupou a urbe de uma maneira não arbitrária, hierarquizando qualitativamente o seu espaço, desde logo através da localização dos serviços, não raramente em edifícios de forte prestígio simbólico situados em lugares altaneiros e centrais (palácios, antigos conventos e mosteiros).

Um bom exemplo do que se afirma encontra-se no caso pioneiro de Lisboa. Existem provas de que, em 1834, a nova Prefeitura foi ocupar o antigo convento de S. Francisco, ao Chiado, onde também residiam os serviços de polícia<sup>(37)</sup>. E o poder distrital herdará esse domicílio. Como este exemplo se generalizou, pode concluir-se que as suas sedes (como as das Câmaras) se recobriram da carga simbólica que esses espaços gozavam na ordem antiga, dando-lhes, todavia, uma significação mais secular e directamente política. Realidade confirmada por outros serviços públicos (exército, escolas) que seguiram soluções análogas.

Sinais de poder são, igualmente, as reacções ambíguas dos povos perante os novos funcionários (do poder local ou central). Se é certo que eles cedo foram objecto de críticas, tal atitude também prova o reconhecimento da existência daquilo que se temia e reverenciava. Assim, não surpreende que as depreciações do "funcionalismo" e, depois, da "burocracia"<sup>(38)</sup> <sup>39</sup>, vindas dos descentralistas, não impedissem o florescimento de um mercado de defêrências e de favores, em ordem à solução, mesmo informal, de problemas vários (impostos, saúde, beneficência, recrutamento militar, multas).

Não é este o lugar para se fazer a história da dimensão do poder dos chamados "mangas de alpaca", nem dos seus tiques, signos e comportamentos<sup>13^</sup>. Todavia, parece indiscutível que a paulatina burocratização administrativa (local e nacional) fez do funcionário um *tipo*, e que a sua concentração nas capitais de Distrito deu a estas um poder simbólico não despreciando, prioritariamente encarnado pelo Governo Civil, *status*

<sup>(37)</sup> Cf. Ana Maria Carvalho, "Instalações", José Tengarrinha (dir.), *ob. cit.*, p. 45.

<sup>(38)</sup> Para a denúncia do funcionalismo e, depois da década de 1860, da burocracia, consulte-se o que escrevemos em *Natureza e história da fundação do municipalismo. Da Revolução Liberal ao Estado Novo*, pp. 418-420. Para o caso francês, Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, pp. 51, 58 ss.

<sup>(39)</sup> A este respeito, são de levar em conta as sugestões de Guy Thuillier em "Pour une histoire du quotidien administratif au XIX siècle", *La Revue Administrative*, n.º 171, mai-juin 1976, pp. 247-252.

que atravessou os vários regimes políticos do período em apreço (Monarquia Constitucional, República, Estado Novo).

Como se assinalou, uma outra prova de que a vontade política foi criando uma nova realidade, estribada na consolidação de novos poderes e interesses, encontra-se nas resistências que foram levantadas às medidas tendentes a alterá-la e cujo ponto mais alto eclodiu, nos princípios de 1868, com a *Janeirinha*. A partir daqui, pode mesmo afirmar-se que a longevidade do sistema passou a ser invocada como prova do seu valor pragmático, mesmo para alguns dos que, em termos de princípios, eram descentralistas e não concordavam com o artificialismo que tinha pautado a divisão distrital. Nos inícios da década de 1870, Lobo D'Ávila ilustra bem esta posição. Para ele, a geografia administrativa devia ter sido baseada no Concelho, na Comarca e na Província. Mas, perante os ensinamentos que provinham dos factos, abdicava desta última, porque "os povos estão já habituados aos Distritos"<sup>(40)</sup>.

Por conseguinte, se, na primeira fase do liberalismo monárquico, bem como na literatura política mais descentralista, o regresso da Província exigia a necessária eliminação do Distrito, com o tempo ganhou terreno uma via conciliatória. Dir-se-ia que o espectro da *Janeirinha* funcionou como força anti-reformista, medo a que não escapou a I República, período em que alguns recomendarão cautelas quando surgiram projectos que poderiam pôr em causa os poderes e interesses distritais entretanto instalados, lembrando-se que seria "perigoso modificar a divisão administrativa", como o mostrava "a história do período constitucional, onde nenhum governo, que pretendeu fazê-lo, se aguentou"<sup>(41)</sup>.

No essencial, razões idênticas continuarão a ser avançadas contra os que, no futuro, tentarão alterar o *status quo* consolidado. Elas reaparecerão, por exemplo, na conjuntura em que o Estado Novo reimplantou as Províncias. O debate foi particularmente aceso nos finais da década de 1930, tendo as propostas oficiais recebido discordâncias, mesmo por parte de alguns sectores da nova "situação", com relevo para as Câmaras Municipais sedes de Distrito, mas que, não tendo hipóteses de ser capitais <sup>40 41</sup>

<sup>(40)</sup> Joaquim José Tomás Lobo D'Ávila, *ob. cit.*, p. 107.

<sup>(41)</sup> *Diário do Senado*, sessão n.º 54, 1914, pp. 54, 59, 61 e 66. Cf. José António Santos, *Regionalização. Processo histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1986, pp. 116-117.

de Província, temiam vir a perder a sua importância. (Como se verá, o mesmo tinha acontecido nos primórdios da I República). E o raciocínio dos resistentes pode ser resumido nestas palavras de Alberto Souto (1940): se os Distritos tinham sido uma criação artificial, importava reconhecer que, "em um século de existência, [eles] criaram a sua realidade. Essa realidade constitui uma tradição. Essa tradição merece respeito e acatamento."<sup>(42)</sup>

Pensando bem, esta argumentação recalca a origem "geométrica" e "artificial" da divisão de 1835 e, como os provincialistas, convocava o passado (mesmo recente) para legitimar a defesa de interesses que se foram estabelecendo. Neste "conflito de memórias", assistia-se, assim, a uma projecção de divergências, cujas raízes eram predominantemente políticas (locais e/ou nacionais), numa manifestação que prolongava (embora de um modo menos mobilizador) as conflitualidades que, desde os primórdios do constitucionalismo, deflagraram entre muitos Concelhos e Freguesias, a propósito de extinções ou redesenho de fronteiras, ou da negação e transferência de poderes consuetudinários<sup>42 (43)</sup>.

De qualquer maneira, parece claro que, mesmo entre os que deram continuidade às críticas contra o excessivo "francesismo" do modelo político-administrativo edificado pela Monarquia Constitucional, ganhou terreno o convencimento de que só havia força, quando muito, para uma solução conciliatória. Em termos políticos, este meio termo virá a exprimir-se sob a I República, numa emenda aprovada no Senado (1914), e na qual, caso ela tivesse sido confirmada pelo Parlamento, as circunscrições distritais e respectivas capitais ir-se-iam manter, mas em coexistência com o reconhecimento da Província como autarquia. Embora fosse um compromisso, o certo é que a iniciativa não vingou, sintoma de que muitas das reivindicações republicanas do período anterior estavam a ser revistas ou abandonadas pelos que passaram a dominar o regime instaurado em 5 de Outubro de 1910, para desespero dos mais apegados ao que tinha sido propagandeado.

<sup>(42)</sup> Alberto Souto, *Em Prol do distrito*, Aveiro, Imprensa Universal, 1940, p. 5.

<sup>(43)</sup> Cf. Rui Cunha Martins, "A arena da história ou o labirinto do Estado? Delimitações intermunicipais e memórias concorrenciais nos inícios do século XX", *Cadernos do Nordeste*, série história, n.º 15 (1-2), 2001, pp. 37-56.

## A divisão provincial como promessa

Como se afirmou, a distritalização do país processou-se, durante décadas, num contexto polémico, pois, com argumentos e finalidades político-ideológicas distintas (republicanismos descentralistas e federalistas; tradicionalismo, integralismo), nunca se aquietaram os que a contestavam, à luz do que apresentavam como sendo ilações colhidas da sociabilidade natural e da história. Mas seria legítima a convocação de um passado em que, ao contrário do caso do Distrito, história e natureza pareciam fundir-se? Para se responder, comece-se por clarificar o significado dos termos "distrito" e "província".

Quanto ao primeiro, sabe-se que ele deriva de "*distritus*", que significava o território apertado ou contido dentro de certos limites. Por sua vez, o segundo (*pro-vincere*) referenciava, originariamente, o território conquistado e anexado por um vencedor, como era o caso das "províncias" do império romano, aceção que se foi modificando, apesar da sua sobrevivência como designação de cariz militar<sup>(44)</sup>.

No espaço português, a divisão do Reino em Províncias era antiga. Com frequência, lembrava-se que ela se encontra esboçada num codicilo do testamento de D. Dinis, datado de 1299<sup>(45)</sup>, em particular no passo em que, para além dos nomeados conselheiros da Rainha, quando e enquanto viesse a governar, o Rei solicitava que ela pedisse "aos conselhos d'entre Tejo & Gudiana, Moura, & Serpa hum homem bõ da cidade de Evora; aos da Estremadura hum homem bom de Lisboa, outro de Santarém, aos de entre Douro, & Mõdego hum homem de Coimbra, & outro da Goarda; & aos de entre Douro & Minho hum de Guimarães"<sup>(46)</sup>. Daqui se infere a existência (informal) de algumas regiões: Entre Tejo e Guadiana, Entre Douro e Mondego, Beira, Entre Douro e Minho. De qualquer modo, a unica entidade efectiva do poder local era a que, na maior parte do Reino, se designava por Concelho.

<sup>(44)</sup> Cf. *Diário das sessões da Assembleia Nacional 1º suplemento ao n.º 185,13 de Abril de 1938*, p. 702-L.

<sup>(45)</sup> Cf. Orlando Ribeiro, *A Geografia e a divisão regional do País*, Lisboa, CEPS, 1947, p. 11.

<sup>(46)</sup> Frei Francisco Brandão, *Monarchia Lusitana. Parte Quinta, Livro XVII*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1976, p. 276.

Mais próxima de uma divisão provincial foi a das Correições, conforme se pode depreender das considerações feitas em Cortes, no reinado de D. João III. Aí, o Rei disse: "Tendo eu mesmo examinado diversos cartórios, e levando muito em vista a historia dos nossos antigos Magistrados e suas origens, pouco pude liquidar acerca das Correições nas duas epochas, a saber, anterior à sub-divisão que tenho em vista, e próxima posteriormente à mesma desmembração das Comarcas. Quanto á 1.<sup>a</sup> achei quasi constantemente desde o Senhor D. Afonso III. ao menos, dividido o Reino, comprehendendo o do Algarve, em seis Correições, e encarregadas a seis diversos individuos; porem d'esta mesma regra acho excepções: pois que no Reinado do Senhor D. João I. se contárão só cinco pelas Cortes de Coimbra da Era de 1423 Art. 4. No mesmo Reinado o Meirinho Mór d'entre Douro e Minho também o era de Traz-os-Montes, tendo posto em cada uma diverso Ouvidor. O Regedor da Justiça, sem mais alçada, entre Têjo e Odiana o era também do Algarve no mesmo Reinado; no do Senhor D. Pedro I. a Correição de entre Douro e Têjo se estendia a Riba Coa, e Pero Tristão se dizia no mesmo Reinado Corregedor entre Têjo e Odiana, e alem do Odiana, e nos outros lugares por EI Rei divisados. Um Corregedor de Traz-os-Montes se dizia também de Riba de Tamega no ano de 1435, e outro em 1444 Corregedor de Traz-os-Montes, e entre Douro e Tamega [...] Desde o Senhor D. João II. até o Senhor D. João III. continuarão os Corregedores triennaes nas cinco Provincias, e no Algarve; bem que a sua divisão se não deve regular pela actual, pois, por exemplo, a da Estremadura terminando pelo Norte no Douro comprehendia toda a Beira baixa até o Reinado do Senhor D. Duarte, que d'ella desmembrou para a do Minho, Gaia, e Villa-Nova do Porto: depois se veio a terminar na Feira *inclusive*, perdendo mais alguns lugares; porem ainda assim permanecia, ao menos, no Reinado do senhor D. Sebastião"<sup>(47)</sup>. Do exposto se pode concluir que, então, o Reino contava com 6 regiões: 5 Provincias e o Algarve (também denominado Reino)<sup>(48)</sup>.

O termo "provincia" continuará a ser aplicado às divisões judiciais e militares (regimento de officiaes da armada de D. Manuel I; regimento de 1 de Junho de 1678; regulamento de 21 de Fevereiro de 1812), o que

<sup>(47)</sup> João Pedro Ribeiro, *Reflexões históricas. Parte II*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1836, pp. 3-4.

<sup>(48)</sup> *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º cit., p. 702 Q.

deu continuidade ao seu uso. E, como ponto de chegada, saliente-se que, antes da Revolução Liberal (reorganização do exército, feita em 1816), o país estava dividido em 6 províncias militares (Estremadura, Alentejo, Algarve, Beira, Douro e Minho). Comandava-as um "general das armas", a quem um regimento de 1678 já tinha proibido, de um modo expresso, quaisquer interferências no governo municipal<sup>(49)</sup>. De tudo isto se conclui que a Província se consolidou, desde o Antigo Regime (e, consequentemente, depois), como "um quadro de referência pública e corográfica muito preciso para as populações. Às 6 Províncias históricas portuguesas correspondia grosso modo, as comarcas em que foi dividido o território no reinado de D. João III [...] associando assim a divisão administrativa a uma série de elementos que individualizaram estas secções do território e às suas gentes no conjunto da terra portuguesa, designadamente características naturais, geográficas, antropológicas e sócio-culturais históricas e identitárias (língua, traje, tradições)"<sup>(50)</sup>.

Esta tradição (secular) foi factor identitário importante, reivindicado pelos críticos do Distrito como prova de que aquela estaria secularmente arreigada nos usos e costumes dos povos, e que, portanto, possuiria uma entidade própria<sup>(51)</sup>. Assim sendo, se a tese acerca da origem natural e espontânea da sociabilidade, objectivada nas circunscrições, podia ser mais credível quando aplicada à Freguesia e ao Concelho, a existência memorial da Província dar-lhe-ia uma análoga dimensão ontológica, já que, apesar da curta vida que teve como divisão administrativa propriamente dita (primórdios da Monarquia Constitucional), ela constituía - como sustentava Amorim Girão nos finais da década de 1920 - qualquer coisa de "sólidamente inscrita no território e na alma nacional"<sup>(52)</sup>. No entanto, a historiografia contemporânea não deixa de sublinhar este facto: no Antigo Regime, a realeza, ao concentrar a administração de territórios

<sup>(49)</sup> Cf. José António Santos, *ob. cit.*, p. 50.

<sup>(50)</sup> José Capela (coord.), *As Freguesias de Viana do Castelo nas Memórias Paroquiais de 1758. Alto Minho: memória histórica e património*, Braga, Casa Museu de Monção / Universidade do Minho, 2005, p. 700.

<sup>(51)</sup> Cf. António Lino Neto, *A Questão administrativa (O municipalismo em Portugal)*, Lisboa, Bertrand, s.d., p. 73.

<sup>(52)</sup> Aristides Amorim Girão, *Esboço de uma carta regional de Portugal com a indicação das sub-regiões portuguesas*, 2ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933, p. 20.

nas suas mãos, não deparou com ordens intermédias capazes de se contraporem ao binómio poder central/poder concelhio. Em boa parte, esta ausência explica por que é que a "legislação fundamental para a construção do Estado liberal" teve de "integrar os espaços políticos locais (Prefeitos ou Administradores de Concelho, Regedores)", não necessitando de afrontar instituições regionais mais extensas do que os velhos Concelhos.

Com efeito, o enraizamento da Província como unidade político-administrativa não podia ser grande quando chegou a Revolução Liberal. Como se sugeriu, nos séculos anteriores, ela só subsistiu como divisão militar e como organização do expediente da administração central da Coroa. De resto, "o seu número e limites nem sequer eram coincidentes"<sup>(53)</sup>. Mas, se isto é verdade, a sua presença na memória dos povos não deve ser menosprezada, e as suas representações cartográficas do século XIX (por mais imprecisas que fosse quanto à demarcação de fronteiras), em particular nos manuais e mapas escolares, bem como as campanhas doutrinárias e políticas a favor da sua restauração, acabaram por reproduzi-la, fazendo avivar uma realidade que nunca existiu tal qual, retrospectivamente, foi imaginada em Oitocentos e inícios do século XX.

Em concreto, antes da entrada em vigor da Constituição vintista (aprovada em 4 de Outubro de 1822), a divisão do território era a seguinte: Províncias, à frente das quais estavam os Governadores, autoridades que reuniam as atribuições de funcionários directos e de agentes de execução; Comarcas, governadas por Corregedores, que tinham funções judiciais e administrativas; Concelhos, ou Termos, onde havia Juizes de Fora ou Ordinários, a quem pertencia, não só o poder de julgar, mas também a presidência das Câmaras Municipais (*Regulamento de 21 de Fevereiro de 1816*, art. 32º §§ 4 e 5)<sup>(54)</sup>. Esta mistura de competências compreende-se, já que a separação entre o poder judicial e as divisões administrativas, prevista na Constituição de 1822, somente ocorrerá em 1835.

Não se pode esquecer, porém, que a divisão provincial foi a base das circunscrições que, no vintismo, elegeram os deputados constituintes, e que, muitos destes, nas Cortes, explicitamente se afirmaram como representantes de suas "províncias". Esta identificação levou alguns

<sup>(53)</sup> Nuno Gonçalo Monteiro, "A debilidade dos corpos intermédios e o inexistente regional", César Oliveira (dir.), *ob. cit.*, p. 118.

<sup>(54)</sup> Cf. Joaquim Lobo D'Ávila, *ob. cit.*, p. 25 ss.

outros a lembrar que, no novo sistema, eles não representavam os interesses regionais, mas a soberania nacional, una e indivisa. De facto, e como frisou Manuel Fernandes Tomás aos seus pares em nome da prioridade do geral sobre o local: "os deputados das Províncias não são deputados delas"; quando chegam ao Congresso "não são senão Deputados da Nação"<sup>(55)</sup>.

O problema da divisão do território, feita a partir das informações estatísticas e topográficas disponíveis, foi imediatamente transformado numa das mais maiores preocupações dos constituintes, tanto mais que ele se ligava a outros, mormente aos de natureza judiciária e eclesiástica, aos respeitantes ao futuro sistema eleitoral, e à idealização do novo sistema de instrução primária. Com efeito, não se errará muito se se defender que o propósito último das propostas apresentadas na Constituinte vintista apontava para o cumprimento deste objectivo racionalizador: como a divisão de território em vigor seria "monstruosa", impunha-se que, "à vista dos mapas topográficos, e de população se faça uma divisão de maneira que as partes fiquem em proporção com o todo e em harmonia entre si"<sup>(56)</sup>. Para isso, e na opinião do deputado Correia de Seabra, ela teria de ser "conexa com a organização das câmaras, e essencialmente ligada à forma de eleições, que se adoptarem, e distribuição dos julgados"<sup>(57)</sup>.

As primeiras reformas administrativas encetadas após 1821 previam as Províncias, inseridas, contudo, num modelo em que começava a ser forte a influência da obra revolucionária e da doutrina administrativa francesa (Charles Bonnin), mas onde se nota a consciente preocupação de se utilizar uma designação a que o povo estivesse acostumado, embora exprimissem uma realidade nova (Borges Carneiro). É verdade que a Constituição de 1822 (arts. 212º a 218º) determinou que devia existir "em cada Distrito um Administrador Geral, nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado. A lei designará os Distritos e a duração das suas

<sup>(55)</sup> *Diário da Camara dos Deputados*, n.º 19, 20 de Fevereiro de 1821, p. 122.

<sup>(56)</sup> *Cartas Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 61, 18 de Abril de 1821, p. 631. A opinião foi emitida pela Comissão de Estatística, encarregada de estudar a nova divisão administrativa. Era composta por António José Faria de Carvalho, Manuel Gonçalves Miranda, Agostinho José Freire, Vicente António da Silva Correia, José Joaquim Rodrigues de Bastos e Francisco Paula Travassos.

<sup>(57)</sup> *Ibidem*, n.º 143, 3 de Agosto de 1821, p. 1761.

funções". No entanto, aquele termo "era aqui entendido como conceito difuso de área de jurisdição, diverso, portanto, da realidade concreta a que se aplicaria anos mais tarde"<sup>(58)</sup>, ou melhor - e como um deputado esclareceu -, o "Distrito é uma porção de território onde há uma Câmara, cuja Câmara é presidida por um Juiz Letrado ou ordinário, e a isto se tem chamado promiscuamente Distrito, Concelho, e Julgado". Por sua vez, o deputado Pinto de Magalhães sugeriu "que se imitasse o exemplo das nações, que têm feito da divisão do território uma lei constitucional; e que a denominação de Concelhos fosse substituída por Distritos"<sup>(59)</sup>.

Como se vê, existia alguma imprecisão terminológica. Todavia, os reformadores liberais continuarão a operar com a divisão provincial, de acordo com a linguagem tradicional (e a da Constituição de Cádiz, 1812)<sup>(60)</sup>. E um projecto de 1823 (da autoria dos deputados Soares Franco, Simões Margiochi, Francisco de Paula Travassos, Agostinho José Freire e Mário Franzini, seu relator), propunha, como critério de racionalidade, a homogeneização, uniformização e concentração dos poderes eclesiástico, militar e civil em cada Província, instituindo, no Continente, 11 circunscrições provinciais e 22 Comarcas: Alto Minho (com as Comarcas de Viana e Braga); Baixo Minho (Guimarães, Porto e Penafiel); Trás-os-Montes (Vila Real e Bragança); Beira Marítima (Aveiro e Coimbra); Beira Alta (Lamego e Viseu); Beira Oriental (Guarda e Castelo Branco); Alta Estremadura (Leiria e Tomar); Baixa Estremadura (Lisboa e Alenquer); Alto Alentejo (Portalegre e Évora); Baixo Alentejo (Setúbal e Beja); Algarve (Faro)<sup>(61)</sup>. As vicissitudes políticas da época fizeram abortar a ideia. Porém, a Carta Constitucional salvaguardá-la-á, no essencial, ao estipular (arts. 132º a 135º) que "a administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo que actualmente se acha, enquanto por lei não for alterada". Segundo Marcelo Caetano, esta disposição "é mais uma das provas da

<sup>(58)</sup> José António Santos, *ob. cit.*, p. 56.

<sup>(59)</sup> *Cortes Gerais e Extraordinarias da Nação Portuguesa*, n.º 143,3 de Agosto de 1821, p. 1760.

<sup>(60)</sup> Sobre o lugar da Província no documento fundador do liberalismo espanhol, veja-se Amparo Rubiales Torrejon, *ob. cit.*, pp. 56-61.

<sup>(61)</sup> Cf. "Projecto de acordo sobre a divisão de Portugal, Algarve e Ilhas Adjacentes", *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, n.º 26,16 de Maio de 1823, p. 6 ss.

preocupação de respeitar as expressões tradicionais existentes no espírito de D. Pedro IV<sup>(62)</sup>. Por sua vez, o projecto do Código Administrativo (1828), de que foi relator Rebelo da Silva, voltará a relevá-las, mas num quadro centralista. Baseando-se nos poucos dados estatísticos e topográficos que então existiam - sublinhava-se que "o Governo de Portugal nunca se ocupou com a redacção de Tábuas Estatísticas e de Cartas Topográficas exactas, nem a este respeito até tem tratado de organizar Regimento, ou Ordenança alguma" -, uma outra comissão, encarregada do estudo das divisões do território<sup>(63)</sup>, tinha apresentado um plano em que a divisão política se articulava com a administrativa. A primeira dizia respeito à lei eleitoral para deputados (Assembleias Primárias e Assembleias de Província), e a última tinha a ver com as Relações (divididas em Distritos), ou melhor, com os Julgados e Comarcas, visando cumprir, assim, o estipulado na Carta Constitucional (arts. 118° e 125°). No que toca à divisão administrativa, alvitava-se, como critério, a "demarcação dos Distritos dos Administradores e Contadores, e os das Câmaras", assim como a das Províncias em concatenação com as demais divisões e, particularmente, com a de cariz eleitoral.

Quanto a esta última vertente, os comissários perguntaram à Câmara o seguinte: "O território português será daqui em diante dividido em quatorze Províncias? Sete no Continente da Europa, duas nas Ilhas Atlânticas Adjacentes, três em África, e duas na Ásia, como no antecedente relatório se declara?"<sup>(64)</sup>. E, para facilitar a resposta, um dos seus membros foi claro acerca das preferências, ao confessar que a comissão tomou "por princípio não fazer alteração alguma naquelas Divisões, a que já os Povos estão habituados, sem que estas alterações fossem necessárias, ou de uma utilidade tal, que esta pesasse mais na balança dos interesses do que nos hábitos e interesses locais estabelecidos pelo decurso dos tempos". Dentro desta

<sup>(62)</sup> Marcelo Caetano, "Os antecedentes da reforma administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 22,1968-1969, p. 11.

<sup>(63)</sup> Formada pelos deputados Francisco da Paula Travassos, Lourenço José Moniz, Alexandre Tomás de Morais Sarmento, José António Ferreira Braklamy, Manuel Gonçalves de Miranda. O seu relatório tem a data de 20 de Março de 1827. Cf. *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, n.º 13,18 de Janeiro de 1828, p. 165.

<sup>(64)</sup> *Ibidem*.

sensibilidade historicista, conservou as Províncias existentes, com a divisão da Beira em duas, "que todavia não é nova, e conservando-lhe os mesmos nomes, posto que impróprio; porque mais impróprio e mui contrário a todas as regras seria alterar nomes, que a autoridade de sete séculos tem consagrado".<sup>(65)</sup>

Em concreto, previa-se o estabelecimento de 7 Províncias (no Continente) e de 17 Comarcas<sup>65</sup> <sup>(66)</sup>, mas a dissolução das Cortes, entretanto ocorrida, fez abortar a iniciativa. E foi dentro desta lógica que o mencionado projecto de 1828 (de que foi relator o deputado Rebelo da Silva) contemplava a divisão provincial, integrando-a, porém, num quadro centralista.

Todos estes debates foram revelando o aparecimento, no seio da Câmara dos Deputados, de duas correntes principais que, em contextos e com objectivos diferentes, virão a degladiar-se nas décadas seguintes: "de um lado os defensores da existência de autoridades governamentais nas grandes circunscrições denominadas *províncias*; de outro os que, temendo os exageros dos poderes dessas autoridades, preferiam a fragmentação nas *comarcas* ou *distritos*"<sup>(67)</sup>. A primeira tendência tornou-se dominante, sendo atacada por ter "origem napoleónica", estar "fundada no mais absoluto despotismo", por ser "contrária ao Governo representativo", e por colocar "nas mãos de um indivíduo [o Prefeito] tamanha porção de Autoridade"<sup>(68)</sup>. A sua hegemonia revela-se já no célebre decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, apesar de o país continuar a ser dividido em Províncias, Comarcas e Concelhos. É que as primeiras eram governadas por um Prefeito, considerado "chefe único de toda a administração da Província e delegado da autoridade do Rei"<sup>(69)</sup> e contavam com uma Junta Geral, de eleição indirecta, mas com poderes diminutos e tutelada

<sup>(65)</sup> *Ibidem*, p. 167. Um outro deputado, concordando com a proposta da comissão, falava na necessidade de se respeitar os "prejuízos, ou hábitos inocentes dos Povos", e aconselhava: "não façamos novidades sem proveito" (*ibidem*, p. 168)

«\*» *Ibidem*, n.º 15, 21 de Abril de 1828, p. 190 e 196.

<sup>1577</sup> Marcelo Gaetano, *art. cit.*, p. 12

<sup>(68)</sup> *Diario da Camara dos Senhores Deputados*, n.º 15, 21 de Janeiro de 1828, pp. 190-191.

<sup>(69)</sup> Estas ideias estavam em consonância com o que, a este nível, se passou em Espanha, onde se consolidou uma divisão provincial - que, no essencial, irá perdurar mais de um século -, mas de orientação centralista (Decreto de Javier de Burgos, de 1833).

por aquele magistrado<sup>(70)</sup>. A solução foi depois confirmada pelo decreto de 28 de Junho de 1833 (da autoria do ministro do Reino, Cândido José de Figueiredo), que dividiu o território continental em 40 Comarcas, 817 Municípios e 7 Províncias, a saber: Minho (capital Braga), Trás-os-Montes (Vila Real); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (Castelo Branco); Estremadura (Lisboa); Alentejo (Évora); Algarve (Faro).

Ora, a sua aplicação suscitou, de imediato, múltiplas denúncias contra o seu cariz anti-municipalista, o que, ampliado com os abusos dos Prefeitos (devido aos poderes discricionários que concentravam<sup>(71)</sup>) aconselhou a sua modificação. Foi o que aconteceu com a aparição da lei de 25 de Abril e do decreto complementar de 18 de Julho de 1835<sup>(72)</sup>, legislação que enterrou a Província como circunscrição administrativa durante um século (ela passou a ter um valor residual e histórico, e só será restabelecida, como autarquia, pelo Código de 1936), ao mesmo tempo que deu parto aos Distritos. E estes vieram para durar, como o Código Administrativo de 1836 imediatamente confirmou, orientação que ganhou, com o de 1842, um cariz mais centralista.

A chegada do Distrito não extinguiu a memória da Província, sempre lembrada por descentralistas e provincialistas de vários matizes<sup>(73)</sup>, que o acusavam de ser uma agressão à história e às condições naturais do território<sup>(74)</sup>. Porém, este sector não era homogéneo: ao lado de uma anatematização de índole liberal, medrou a defesa contra-revolucionária e tradicionalista da Província contra o Distrito, aqui rejeitado não só por ser um produto "estrangeirado", "jacobino", "geométrico" e "artificial", mas também por ser filho directo das forças que estavam a liquidar o Antigo Regime.

<sup>(70)</sup> Cf. Amparo Rubiales Torrejon, *ob. cit.*, p. 62 ss.

<sup>(71)</sup> Cf. Marcelo Caetano, *A Codificação administrativa em Portugal (um século de experiência: 1836-1935)*, pp. 6-14.

<sup>(72)</sup> Compuseram a Comissão, que levou à aprovação dos Distritos, os deputados Manuel Gonçalves Miranda, Joaquim Larcher, Rodrigo da Fonseca Magalhães e José António de Ávila, e os pares Conde de Lumiares, José Geraldo de Sampaio e Simões Margiochi.

<sup>(73)</sup> Para uma visão do debate, mas no contexto europeu de Oitocentos, consulte-se H. de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les pays de l'Europe...*, vol. 1, Paris, F. Alcan, 1884.

<sup>(74)</sup> Antonio Lino Neto, *ob. cit.*, p. 74.

Quanto à primeira posição, sabe-se que Herculano valorizou, sobretudo, o Município, e que o seu discípulo republicano José Félix Henriques Nogueira (*Estudos sobre a reforma em Portugal*, 1851; *O Município no século XIX*, 1856), no projecto de modelo administrativo que apresentou, não contemplava a Província (como não dava lugar ao Distrito): previa a existência de um "governo central, composto pelos representantes dos Municípios", e "o Município [...] composto por uma ou várias Freguesias"<sup>(75)</sup>. Por outro lado, não se mostrava muito receptivo ao argumento historicista, pois, em nome da racionalização do sistema (argumento igualmente usado pelos centralistas), advogava que os governos municipais só seriam viáveis a partir de uma certa dimensão geográfica e populacional. Pelo que propunha a sua redução a 100. Com isto, ia mais longe do que a reforma concelhia de Passos Manuel, colidindo, assim, com as teses descentralistas que não viam na exiguidade de área e demográfica um argumento pertinente para se eliminar Concelhos com séculos de existência.

É óbvio que a opção distrital nunca foi muito simpática aos adeptos da descentralização, ou aos que, como será o caso dos provincialistas mais militantes, defendiam a homogeneização das estruturas políticas e administrativas com o que, em sua opinião, se podia apreender da maneira diversificada como a sociabilidade natural, em correlação com a herança histórica e com o meio físico, se tinha interiorizado na memória colectiva dos povos.

No âmbito de iniciativas tomadas para se rever a lei de 1835, uma das primeiras coube a um deputado pelo Algarve, J. A. F. Braklamy, que, em 1840, apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta que visava fazer coincidir as circunscrições com o número das antigas Províncias. Por sua vez, em 1854, Almeida Garrett<sup>(76)</sup> preconizou a divisão do Reino em 9 Províncias (Alto Minho, Baixo Minho, Trás-os-Montes, Beira Alta, Beira Baixa, Alta Estremadura, Baixa Estremadura, Alentejo, Algarve) e a consequente extinção dos Distritos. E, em 1867, no governo de Mártens

<sup>(75)</sup> José Félix Henriques Nogueira, "Estudos sobre a Reforma em Portugal", *Obras Completas*, Lisboa, INCM, 1979, p. 136.

<sup>(76)</sup> Cf. Almeida Garrett, "Relatório sobre a reforma administrativa apresentado à Câmara dos Pares em sessão de Janeiro de 1854", *Discursos parlamentares*, Lisboa, Europa-América, s.d. Ideias análogas tinham sido por ele defendidas num discurso proferido a 8 de Abril de 1837. Cf. Marcelo Caetano, *Os Antecedentes da reforma administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)*, p. 132.

Ferrão, saiu uma lei que iria alterar o mapa político-administrativo do país, desde a Paróquia até ao Distrito. De facto, se a *Janeirinha* não tivesse obrigado à sua revogação, o restabelecimento provincial teria acontecido, pois, de acordo com a sua letra e com critérios que geógrafos posteriores louvarão (Barros Gomes, Amorim Girão), os Distritos ficavam reduzidos ali e adoptavam os nomes das Províncias em que estavam integrados<sup>(77)</sup>. Por outro lado, será na sequência da radicação de um modelo de Estado-Nação centralista e empenhado em reforçar o seu controle sobre poderes locais menos dispersos - através da redução do número de Freguesias e de Concelhos, assim como da acção hierárquica, tutelar e "policial" das autoridades administrativas lideradas pelo Governador Civil - que o republicanismo português definirá, enquanto movimento, a sua alternativa em oposição ao perfil "cesarista" e "burocrático" da ordem político-administrativa que a Monarquia Constitucional estava a erguer.

Logicamente, nas últimas quatro décadas de Oitocentos, o que aconteceu em outros países - fosse apreciado pela negativa (o centralismo do II Império em França), ou pela positiva (os sonhos federalistas semeados pelo republicanismo espanhol e, sobretudo, pelas experiências históricas da Suíça e dos EUA) -, a par do impacto de ideias filosófico-políticas anticentralistas de vária proveniência, foram factores que também contribuíram para retirar a algum reformismo monárquico-liberal e, sobretudo, ao pensamento tradicionalista o exclusivo na defesa do "regresso" à mítica divisão provincial. O descentralismo e, dentro dele, o provincialismo de mediação federalista virão mesmo a ser componentes fortes da ideologia republicana na fase da propaganda.

## **A Província nos programas políticos dos finais de Oitocentos**

Por outras palavras: nos finais da década de 1860, ganhou força, no debate de ideias, uma corrente republicana e federalista que, entre outros, invocava os ensinamentos de José Félix Plenriques Nogueira, Proudhon, Tocqueville, Roque Barcia, Vacherot, Pi y Margall, "o programa democrático de Castellar"<sup>(78)</sup>, bem como os modelos fundantes da República

<sup>(77)</sup> José António Santos, *ob. cit.*, pp. 96, 98.

<sup>(78)</sup> *Republica Portuguesa*, I anno, n.º 8,1873, p. 3. Sobre as propostas federalistas dos republicanos espanhóis, no período entre 1868 e 1873, veja-se Amparo Rubiales Torrejon, *ob. cit.*, pp. 83-102.

dos EUA e da Suíça (Constituição de 1848) para justificar o descentralismo (interno)<sup>(79)</sup> que propunha, enformando-o de sonhos regeneracionistas que - na linha da herança iluminista, continuada pelo positivismo comtiano, pelo proudhonismo, pelo krausismo, e pelo impacto da efémera I República espanhola (1873)<sup>(80)</sup> <sup>81</sup> - apontavam para urna paulatina federalização ou confederalização ibérica e latina, degraus primeiros (depois da descentralização interna) dos futuros Estado Unidos da Europa e da República Universal. Por conseguinte, não espanta que, num dos primeiros órgãos do movimento - a *República Federal* (jornal saído, em Lisboa, em 1869) -, se defendesse a conveniência de dividir o Continente "em seis Estados Confederados: o Minho e Douro, Trás-os-Montes, as Beiras, a Estremadura, o Alentejo e o Algarve"<sup>(81)</sup>, alicerces do "futuro sistema político deste país, a Federação dos Estados Republicanos Portugueses".

No campo doutrinal, foi Manuel Emídio Garcia, professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, quem, nesta conjuntura, mais se empenhou em aplicar as teses jusnaturalistas e historicistas, de fundo proudhoniano-krausista (logo mescladas com uma recepção heterodoxa do positivismo de Comte e Littré) à

<sup>(79)</sup> As linhas essenciais que atravessaram o debate português sobre o federalismo, interno e externo, a partir dos meados de Oitocentos, foram por nós analisadas em *Nacionalismo e ecumenismo. 'A questão ibérica' em Portugal na segunda metade do século XIX*, p. 419 ss.

<sup>(80)</sup> Com efeito, nesse sentido apontava o Título III do Projecto de Constituição da República Espanhola, em cuja redacção colaborou Pi y Margall, e onde se podia ler: "Ta forma de gobierno de la Nación española es la Republica Federal" (art. 39°); "en la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado y todo lo nacional es de la Federación" (art. 4°). E os organismos políticos seriam: "el Municipio, el Estado regional, el Estado federal ou Nación" (art. 43°). Sobre o fundo teórico deste federalismo, leia-se Francisco Pi y Margall, *Las Nacionalidades* [1876], Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967.

<sup>(81)</sup> *A República Federal*, I anno, n.º 1, Outubro 1869, p. 1. Cf. Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, vol. 1, Coimbra, Faculdade de Letras, 1991, p. 16; Amadeu José Carvalho Homem, "O tema do iberismo no republicanismo federalista português (1870-1910)", Ernesto Castro Leal (coord.), *O Federalismo europeu. História, política, utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2001, pp. 81-88.

interligação da autonomia da Freguesia com a do Concelho e a da Província, no seio, porém, de uma totalidade nacional. Segundo ele, quando se estuda "a divisão do território, debaixo do ponto de vista *natural* e *histórico*, pondo de parte considerações e preocupações de outra ordem, encontramos a *Paróquia* formando *Municípios* ou *Concelhos*, e estes agrupando-se para formar a *Província*". E, contra a primazia dada a uma exclusiva ideia "construtivista" de Estado e ao império do direito positivo, concluiu: "a sua existência não é pura criação de um sistema premeditado pelo filósofo, decretado pelo legislador e executado pelo governo. Foi a natureza que a traçou; organizou-a por toda a parte a elaboração histórica". Por isso, o erro dos revolucionários franceses tinha sido o excesso de racionalização abstracta que aplicaram à divisão territorial. Tal artificialismo tê-los-ia levado a não perceber que, ao criarem geometricamente o Departamento, tinham destruído "a obra da natureza e dos séculos"<sup>(82)</sup>. E se os primeiros legisladores liberais portugueses anteviram o caminho certo, a sedução francocêntrica, centralista e "cesarista" rapidamente os arrastou para análogas e nocivas soluções.

Nesta mesma época - que coincidiu com uma conjuntura em que, sob o eco da crise espanhola (1868-1874) e o impacto do comunalismo e da revolta de Paris (1871), foi intenso o debate sobre o unitarismo e o federalismo ibéricos -, alunos de Garcia, alguns dos quais virão a ser activos defensores do descentralismo municipal e/ou provincialista (Cândido de Figueiredo<sup>(83)</sup>, Jacinto Nunes,<sup>(84)</sup> Sebastião de Magalhães Lima<sup>(85)</sup>, Alves da Veiga)<sup>(86)</sup>, lançaram-se num idêntico apostolado,

<sup>(82)</sup> Manuel Emídio Garcia, "Descentralização e preconceito", *Correspondencia de Coimbra*, II anno, 1872, n.º 70, p. 21; José Jacinto Nunes, "O nosso programa", *Revidificações Democráticas*, Lisboa, Typografia Nacional, 1886, p. 139.

<sup>(83)</sup> Cf. Cândido de Figueiredo, *O Município e a descentralização. Rapido estudo a proposito do ultimo projecto de reforma administrativa*, 2ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1872.

<sup>(84)</sup> Cf. José Jacinto Nunes, *A Descentralização*, Lisboa, Imprensa de Joaquim Germano de Sousa Neves, 1870.

<sup>(85)</sup> Veja-se, entre outros textos dos inícios da década de 1870, o que Sebastião de Magalhães Lima escreveu em *A Sociologia aplicada à administração pública*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1873.

<sup>(86)</sup> A súpula das posições que Alves da Veiga defendia desde os inícios da década de 1870 pode ser lida em *Política Nova. Ideias para a reorganização da nacionalidade portugueza*, Lisboa, M. Teixeira & Cª, 1911.

seguindo a orientação do mestre que esta citação do jovem Magalhães Lima bem sintetiza: administrativamente, o ideal de Humanidade podia ser formulado do seguinte modo: "o indivíduo livre na Família, a Família livre no Município, o Município livre na Província, a Província livre na Humanidade"<sup>(87)</sup>. Fosse concebendo o Estado republicano como uma federação de Municípios, ou como uma federação de Províncias, ou, ainda, como uma confederação de pequenos Estados, o núcleo forte desta alternativa começou a figurar nas promessas programáticas de algumas organizações antidinásticas.

Uma das suas primeiras traduções encontra-se no programa do Centro Republicano Federal de Lisboa (1873), então liderado por Teófilo Braga e seus amigos (Teixeira Bastos, Horácio Esk Ferrari). A futura "República Democrática e Federal Portuguesa"<sup>(88)</sup>, que se pretendia implantar, iria basear-se na "independência da Paróquia e do Município, sem a tutela administrativa", e sem "Governadores Cívicos e Administradores de Concelhos". O grupo chegou mesmo a propor,<sup>(89)</sup> para além do regresso da Província, a formação de três Estados autónomos (Norte, Centro e Sul), onde - numa repercussão evidente, não só das teses teóricas sobre o federalismo, mas também da I República espanhola - "cada um dos Estados, Províncias, Municípios e Paróquias em que se dividiu a Federação Portuguesa, [teria] a sua Câmara de eleição directa e o Conselho ou Governo respectivo, eleito pela mesma Câmara"<sup>(90)</sup>.

<sup>(87)</sup> Sebastião de Magalhães Lima, "Teoria da Humanidade", *Encyclopedia Republicana. Revista de ciencias e litteratura ao alcance de todas as inteligencias*, Lisboa, Typ. Nova Minerva 1882 (in Álvares Neves, *A Vida d'um apóstolo. Sebastião de Magalhães Lima. Escritor*, Lisboa, Imprensa Lucas & C<sup>a</sup>, 1930, p. 132).

<sup>(88)</sup> *O Rebate*, I anno, n.º 1, 30-VI-1873, p. 2.

<sup>(89)</sup> "Bases d'um projecto de constituição municipal que deve ser discutido, votado e submetido á sanção do povo, promulgado em todos os municípios republicanos federados, ao implantar-se entre nós a Republica", *Almanach da Bibliotheca Democrática para 1875*, Lisboa, Nova Livraria Internacional, 1874, pp. 50-52; cf. Fernando Catroga, *ob. cit.*, p. 65.

<sup>(90)</sup> In *O Rebate*, n.º 1, 1873, p. 1; Fernando Catroga, *A Formação do movimento republicano (1870-1883)*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1982, p. 39 ss. (edição mimeografada), e *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, vol. 1, p. 63 ss.

Sob influências ecléticas, que iam do krausismo e de Proudhon ao positivismo heterodoxo e à literatura descentralista (Tocqueville, Vacherot), Garda e a grande maioria dos descentralistas republicanos nunca foram tão ousados, pois não aceitavam que a unidade nacional fosse cindida em pequenos Estados. Para eles, a federação provincial, com poderes que lhe seriam próprios, bastaria, pois, a partir dela, poder-se-ia fazer diminuir o papel do poder central, reduzido a mera instância coordenadora de autonomias regionais (federação de Municípios e federação de Províncias), onde cada Província funcionaria como uma espécie de "região" (termo ainda não em voga)<sup>(91)</sup>, e não como simples instância de uma administração descentralizada e, muito menos, desconcentrada. Pelo que ela devia ser dotada de uma "representação política com o seu respectivo governo", de um centro administrativo coincidente com as divisões eclesiástica, militar, financeira e judicial (Tribunais de 2.<sup>a</sup> Instância), e de estabelecimentos de instrução secundária, profissional, de direcções de obras públicas, de escolas regionais de agricultura, de um corpo policial civil, de casas de correcção ou penitenciárias. Aconselhava-se esta estrutura, porque seria a mais acomodada "ao espírito, à índole, aos hábitos e aspirações do nosso povo", além de ter a suplementar vantagem de ser mais económica, dado que os 17 Distritos então existentes (no Continente) dariam lugar a 8 Províncias<sup>(92)</sup>, argumento que virá a ser usado por outros. Com efeito, em 1938, isto é, mais de sessenta anos depois, na Câmara Corporativa do Estado Novo<sup>(93)</sup>, para se justificar o regresso da Província, voltava a reafirmar-se que, em termos orçamentais, ele possibilitaria uma maior economia de recursos.

Facilmente se aceita que, no horizonte do movimento republicano oitocentista, o projecto estava em conexão com o ideal de cidadania consubstanciado no *self-government*, princípio que exigia, na base, a autonomia do indivíduo, raiz das autonomias, nas suas esferas próprias, tanto da

<sup>(91)</sup> O termo "regionalismo", segundo Littré, somente apareceu nos inícios da III República, utilizado por Joseph Reinach em *Débats* (6 de Outubro de 1875), a propósito de Itália. Cf. Fernando Catroga, *Geografia e Política. A querela sobre a divisão provincial da República ao Estado Novo*, p. 172.

<sup>(92)</sup> Manuel Emídio Garcia, "A província", *Correspondencia de Coimbra*, I anno, 13 de Julho de 1872, p. 1.

<sup>(93)</sup> Cf. *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, I<sup>o</sup> suplemento ao n.º 185, 13 de Abril de 1938, p. 702.

Freguesia, como do Município e da Província. No fundo, como o Distrito era um artifício e representava a face geométrica do centralismo, a restauração provincial (em concomitância com o fortalecimento da vida municipal e paroquial) seria o complemento necessário para que a descentralização se tornasse sinónimo, dentro dos limites do sufrágio masculino, de democratização. Corolário que, desde os finais da década de 1860 e princípios da seguinte, se encontra propagandeado nos escritos de Manuel Emídio Garcia, Teófilo Braga, Jacinto Nunes, Sebastião de Magalhães Lima, Manuel Arriaga, entre outros, e bem sintetizado no célebre *Catecismo Republicano*, escrito por Teixeira Bastos e Carrilho Videira (1880)<sup>(94)</sup>, assim como em inúmeros artigos de opinião (*A Vanguarda*, *O Século*, *Democracia*, etc.) e em vários programas da corrente anti-monárquica, particularmente naquele que foi o último a ser aprovado (11 de Janeiro de 1891) antes da queda da Monarquia<sup>(95)</sup>.

No entanto, na mesma conjuntura, também surgiu uma corrente republicana que, no terreno que agora interessa, não aceitava o federalismo (interno e externo), embora pugnasse pela descentralização, mas assente na vida do Município e no Distrito. Referimo-nos ao grupo liderado por José Elias Garcia, que apresentou o seu programa em 1873 e o reviu em 1878. Na verdade, na linha da lição de Herculano, ali se propunha "o estabelecimento do governo local por meio da administração municipal e distrital", dentro dos "limites da Nação", ou, na versão de 1878, da "unidade nacional"<sup>(96)</sup> 97.

As alternativas mais centralistas e federalistas não deixaram de se fazer sentir nas décadas seguintes, pelo menos enquanto ideal a alcançar um dia. Em tal horizonte, não espanta que voltemos a encontrar a sua reafirmação no *Projecto de um programa radical para o partido republicano português*<sup>(97)</sup>,

<sup>(94)</sup> Cf. Carrilho Videira e Teixeira Bastos, *Cathecismo republicano para uso do povo*, Lisboa, Nova Livraria Internacional, 1880.

<sup>(95)</sup> Sobre o conteúdo deste programa, consulte-se Fernando Catroga, *ob. cit.*, vol. 1, pp. 61-94. Ele terá sido elaborado por Teófilo Braga, mas com a colaboração de Manuel de Arriaga, Francisco Homem Cristo, Azevedo e Silva, Bernardino Pinheiro e, sobretudo, José Jacinto Nunes.

<sup>(96)</sup> *Democracia*, I anno, n.º 1, 12-1-1873, p. 1; *A Bandería Republicana*, I anno, n.º 1, Julho, 1878, p. 1; Fernando Catroga, *ob. cit.*, vol. 1, pp. 72-73.

<sup>(97)</sup> Cf. Teixeira Bastos, *Projecto de um programa radical para o partido republicano português*, Lisboa, 1886.

lançado, em 1886, por Teixeira Bastos e Carrilho Videira, assim como nos propósitos do efêmero Partido Republicano Radical que, de balde, Felizardo Lima tentou animar em 1888-1889<sup>(98)</sup> 99. Todavia, a sua melhor e mais prolongada objectivação deu-se com o mencionado programa do PR (Janeiro de 1891).

De acordo com o seu conteúdo, o futuro poder central republicano iria cingir-se à coordenação do papel autónomo da federação de Municípios - que legislaria em Assembleias Provinciais sobre todos os actos respeitantes à "segurança, economia e instrução provincial, dependendo nas relações mútuas da homologação da Assembleia nacional" - e ao da federação de Províncias, que decidiria "em Assembleia nacional, e sancionando sob o ponto de vista do interesse geral as determinações das Assembleias provinciais, e velando pela autonomia e integridade da Nação".<sup>(99)</sup> Ora se, nestas disposições programáticas, é detectável a influência da Constituição política da jovem República brasileira, não será descabido afirmar, contudo, que elas também materializam o ideário da tendência então dominante no seio do movimento.

Para concretizar e articular estas promessas, o Directorio do Partido Republicano solicitou a José Jacinto Nunes que redigisse um novo Código Administrativo, a ser aplicado logo após a queda da Monarquia, acontecimento que, então, se pensava estar iminente. Ele escreveu-o em Agosto de 1891. Mas, como o debate interno não teve seguimento (o Partido entrou em crise depois do insucesso da revolta de 31 de Janeiro de 1891), só o virá a publicar em 1893. De qualquer maneira, este documento não deixa de ser um bom barómetro do que muitos dos dirigentes da oposição republicana pensavam acerca do tipo de Estado a instaurar.

Jacinto Nunes não perfilhava um federalismo que implicasse a fragmentação do país em pequenos Estados, como havia sido defendido no programa do Partido Republicano Federal de 1873. No fim de contas, reproduzia o que Manuel Emídio Garcia e demais descentralistas (incluindo o próprio Jacinto Nunes<sup>(100)</sup>) há muito propugnavam. As circunscrições político-administrativas seriam a Paróquia, o Município e a

<sup>(98)</sup> Cf. O *Radical* I anno, n.º 32, 8-1-1888, p. 2; n.º 48, 28-1-1889, p. 2.

<sup>(99)</sup> In Trindade Coelho, *Manual político do cidadão portuguez*, Lisboa, Livraria Ferreira, 1908, pp. 667-668.

<sup>(100)</sup> Cf. José Jacinto Nunes, *Reivindicações democráticas*, cit..

Província (art. 1º), não havendo lugar nem para os Distritos, nem para os Estados regionais. Mas, visando a auto-administração, não se previa qualquer instituição tutelar (Governadores Civis e Administradores de Concelho) e determinava-se que o contencioso administrativo ficasse a cargo dos tribunais comuns, uma velha reivindicação do pensamento mais democrático. Por outro lado, a legitimação das autarquias seria electiva para os respectivos corpos (art. 7º), a saber: na Província, a Junta Provincial; no Município, a Câmara Municipal; na Freguesia, a Junta de Paróquia. É que só assim eles funcionariam como "assembleias verdadeiramente populares" (arts. 32º, 64º)<sup>(101)</sup>. E, no que à questão aqui em causa respeita, este princípio faria das Juntas Provinciais "verdadeiros parlamentos das Províncias" (art. 32º).

### **O assomo descentralista em 1878**

Os ventos descentralistas que, nas décadas de 1860 e 1870, sopravam um pouco por toda a Europa do Sul também se repercutiram em alguns dos defensores do Distrito e do Estado uno e indivisível. Um sintoma do que se afirma encontra-se nas ideias que irão dar corpo ao Código Administrativo menos centralista de todos os que foram elaborados durante a Monarquia Constitucional - o de 1878 -, iniciativa de um governo regenerador chefiado por António Rodrigues Sampaio.

Para a sua génese, importa chamar à colação a proposta da corrente monárquica que se opunha ao dominante Partido Regenerador - o nascente Partido Progressista. Um dos pontos mais polémicos do seu programa (aprovado em 16 de Dezembro de 1876) incidia, não por acaso, sobre questões de cariz administrativo. Sem ousar reclamar o "regresso" da Província, nele se perfilha uma orientação francamente descentralizadora. Especificamente, contra o longo reinado do Código de Costa Cabral, prometia-se uma "reforma que iria conceder às Paróquias, Municípios e Distritos a faculdade de promoverem todos os assuntos de interesse peculiar das respectivas circunscrições, independentemente de prévia autorização superior, excepto nos casos em que possa resultar prejuízo aos interesses

<sup>(101)</sup> *Idem, Projecto do Código Administrativo*, Lisboa, Typographia e Lith. A Vapor da Papelaria Progresso, 1894.

gerais; confiando a administração dos Distritos a Juntas directamente eleitas pelos povos, e a Comissões Executivas nomeadas por estas.<sup>(102)</sup> O Código regenerador de 1878 responder-lhe-á, assim como ao republicanismo, então numa fase de aguerrida afirmação ideológica.

É verdade que a elite política da Monarquia Constitucional nunca se abriu a qualquer solução que pusesse em perigo, tanto a unidade do Estado, como uma cadeia de comando de estrutura hierárquica e alicerçada nos institutos de delegação, regulação e tutela. E se a proposta do Partido Progressista parecia apontar numa direcção diferente, é verdade que, uma vez no poder, nunca a levará à prática. E o mesmo acontecerá com os republicanos, comprovando-se, deste modo, a existência de um constante elo entre o centralismo e a governabilidade, ou melhor, de uma duradoura e transversal contradição: as forças políticas tendiam a ser muito descentralistas na oposição, mas a necessidade de reprodução do poder fá-las-á, em maior ou menor grau, centralistas quando no governo. Dir-se-ia que, em todas elas, pairou o espectro da *Janeirinha*, medo agora reforçado pelos fracassos da Comuna de Paris (1871) e do comunismo espanhol da I República (1873), acontecimentos que levavam alguns a recear que as concessões ao descentralismo (mesmo unitarista) degenerassem no federalismo e na fragmentação da unidade do Estado. Um bom exemplo destes temores encontra-se no prognóstico que, em 1878, um dos autores da lei de 1835 (António José de Ávila) lançou, caso as intenções do novo Partido Progressista viessem a ser concretizadas. De facto, em anotações que deixou inéditas, perguntava, depois de ler o programa do novel agrupamento: "a que fica reduzido o poder central? Os delegados do Governo ficam substituídos. Em que difere esta organização da República federal?,"<sup>(103)</sup>.

Este tipo de juízos, conjugado com a convicção de que o modelo de Estado centralista seria o que melhor correspondia às necessidades do país e ao fraco grau de maturidade da sua vida cívica, ajuda a perceber por que é que, durante as últimas décadas do século XIX, as reivindicações mais descentralistas ganharam peso na propaganda republicana <sup>102 103</sup>

<sup>(102)</sup> In Trindade Coelho, *ob. cit.*, p. 640.

<sup>(103)</sup> Estes comentários de Ávila ao programa do Partido Progressista encontravam-se inéditos e foram revelados por José Miguel Sardica em *Um Homem para todas as causas. Biografia do Duque D'Ávila e Bolama*, Lisboa, Universidade Católica, 2003, p. 583 (edição mimeografada).

e no remanescente tradicionalismo nacionalista, que as souberam utilizar como uma percuciente arma de arremesso contra a ordem estabelecida.

Todavia, no que ao movimento republicano concerne, o fracasso da experiência federalista da I República espanhola, o aumento do peso da vertente unitária e nacionalista dentro dos que defendiam o municipalismo e a restauração das Províncias, assim como o exemplo "jacobino" da III República - em que o domínio do poder central procurava compatibilizar-se com uma política descentralista muito restrita, porque só de âmbito municipal<sup>(104)</sup> -, foram condicionantes que contribuíram para o decréscimo da força de atracção do ideal federalista.

Como se comportarão os vitoriosos em 5 de Outubro de 1910? Ter-se-ão empenhado em cumprir o prometido e, portanto, em romper com a estrutura político-administrativa construída pela Monarquia Constitucional, ou limitar-se-ão a um descentralismo moderado que, bem vistas as coisas, pouco ultrapassava os momentos menos centralistas do regime anterior? Por outro lado, o seu intento de tornar a Nação (entendida como uma totalidade espiritual consensualizadora, unificante, identitária e orgânica) sinónimo de República, não impelia este regime a consubstanciar-se num modelo de Estado uno e indivisível? Ou, talvez melhor: a consciência de que teria de ser a República a "fazer" os republicanos não aconselharia cautelas perante os perigos de fragmentação que podiam decorrer dos excessos descentralistas, mais a mais numa época em que o regime lutava pela consolidação de uma legitimidade que não fosse a revolucionária?

### **As crítica republicanas ao insuficiente descentralismo da República**

Lembre-se que, em 1909, se realizou um Congresso Municipalista, já integrado na comemoração do centenário do nascimento de Herculano (1910), e onde as vozes republicanas foram dominantes. Aí, Agostinho Fortes, intelectual maçónico com grande prestígio e vereador republicano

<sup>(104)</sup> Cf. Sophie Lebreton, "Crises et mutations spatiales : un cadre pour l'analyse de l'expérience française de décentralisation ", *Économies et Sociétés*, hors série, n.º 31, Fevereiro, 1989, pp. 161-188. Cf. foão B. Serra, *As reformas da administração local de 1872 a 1910*, p. 1065, not. 73.

da Câmara Municipal de Lisboa, voltou a propor, indo ao encontro do ideário do historiador e de José Félix Henriques, uma reforma político-administrativa assim estruturada: 1º a Pátria devia ser constituída por uma federação de Municípios livres e autónomos; 2º os Municípios formados pela federação de Paróquias, elementos primários da nacionalidade; 3º o Estado confinar-se-ia a funcionar como regularizador e concatenador da acção municipal<sup>(105)</sup>.

Se esta sugestão tinha uma base predominantemente municipalista, a que Alves da Veiga lançou, em 1911, reactualizava a federalização, não só municipal, mas também provincial. Com efeito, o velho conspirador do 31 de Janeiro de 1891, recordava aos novos governantes as promessas feitas na fase de propaganda e os critérios a aplicar para se conseguir uma correcta divisão do território. E, retomando ideias bebidas em Manuel Emídio Garcia - com que manteve relações de índole familiar<sup>(106)</sup> -, aconselhava a República a instaurar a Província, "entidade real da vida portuguesa, um organismo histórico, que as novas instituições devem reconstituir, em substituição das divisões distritais, de pura origem administrativa, sem raízes na tradição nacional, nem justificação de qualquer espécie". Assim sendo, e como ensinava o historicismo positivista e sociológico<sup>(107)</sup>, o legislador devia ser sensível às diferenças existentes entre "o regime de propriedade", "os sistemas de cultura agrícola", as "produções da terra", o "clima", a "configuração geográfica", e entender que a espontânea e secular fusão da natureza com a história e o meio ambiente tinha gerado identidades que os arbítrios e os voluntarismos políticos não podiam apagar, pois "até nos sentimentos se afirma esta diversidade"<sup>(108)</sup>.

<sup>(105)</sup> Cf. *A Vanguarda*, XII armo, n.º 4408,20-IV-1909, p. 1, e n.º 4419,22-IV-1909, pp. 1-2.

<sup>(106)</sup> Aliás, Q antigo mestre traçou o perfil da evolução intelectual do amigo e antigo aluno em Manuel Emídio Garcia, "Augusto Manuel Alves Veiga", *Galeria Republicana*, I anno, n.º 14, Julho 1883, p. 3.

<sup>(107)</sup> Acerca das características deste historicismo e do seu acasalamento com a ideologia republicana, leia-se o que escrevemos em "Os inícios do positivismo em Portugal. O seu significado político-ideológico", *Revista de História das Ideias*, vol. 1, 1977, p. 343 ss. e em *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, vol. 2, pp. 193-205.

<sup>(108)</sup> Alves da Veiga, *ob. cit.*, pp. 52-53.

### *Uma codificação sempre adiada*

As coisas estavam a seguir rumos diferentes. Fosse porque o paradigma dos paradigmas - a III República francesa (e, em particular, o Partido Radical)<sup>(109)</sup> - deu continuidade ao tipo de Estado "jacobino", isto é, centralista, unitário e indivisível, fosse porque, em nome do "oportunismo" de Gambetta e do evolucionismo, se defendia que o povo não estava preparado para uma ampla descentralização - que podia ter o efeito perverso de reforçar o poder do clero e dos antigos caciques regionais -, ou porque rapidamente se percebeu que, com um Estado centralizado, as novas elites políticas controlariam melhor a população e o território, o certo é que venceu a corrente unitarista, ficando os limites da descentralização prometida confinados ao centralismo moderado previsto, com pequenas alterações de pendor mais municipalista, no Código Administrativo de 1878 e nas leis n.º 88 (de 7 de Agosto de 1913) e n.º 621 (de 29 de Junho de 1916). E, em termos de definição do modelo de Estado (unidade ou federação), o sentido das forças maioritárias dentro da Constituinte foi inequívoco<sup>(110)</sup>. Isto explica que alguns dos textos, então saídos para debater a questão constitucional, nem se referissem ao problema da descentralização e muito menos ao federalismo<sup>(111)</sup>, e que o art. 1.º da Constituição de 1911

<sup>(109)</sup> Cf. Serge Berstein, "Le Parti radical et le problème du centralisme ", AA. VV., *Régions et régionalisme en France du XVIII<sup>e</sup> à nos jours*, Strasbourg, PUF, 1977, pp. 225-240.

<sup>(110)</sup> Para além dos textos que explicitamente serão citados por terem passos significativos sobre o tema específico aqui em apreço, outros saíram, no mesmo contexto, com propostas que visam debater o novo ordenamento político constitucional, a saber: José Barbosa, *Projecto de Constituição*, Lisboa, Typ. Bayard, 1911; José Soares da Cunha e Costa, *Projecto de Constituição para a Republica Portuguesa*, Lisboa, Ofic. da Ilustração Portuguesa, 1911; Eugénio Battaglia, *Projeto de uma nova constituição política portuguesa*, Viana, Typ. Eduardo Rodrigues, 1911; Fernão Botto-Machado, *Constituição ou código fundamental da república portuguesa apresentado à Assembleia Nacional Constituinte*, Lisboa, Typ. Bayard, 1911; José Nunes da Mata, *Projecto de Constituição por...*, Lisboa, Liv. Ferin, 1911; Machado Santos, *Constituição apresentada à Assembleia Nacional Constituinte*, Lisboa, Typ. d'O Intransigente, 1911.

<sup>(111)</sup> Entre outros, foi o caso do deputado João Gonçalves na sua *Constituição da Republica Portuguesa. Projecto apresentado à Assembleia Nacional Constituinte*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1911, e onde se limitava a precisar que "A Nação Portuguesa adopta como forma de Governo o sistema representativo e democrático" (art. 1º) e, quanto ao território, que a República se limitava a exercer a soberania

tivesse declarado, sem equívocos, que "a Nação Portuguesa organizada em Estado unitário, adopta como forma de Governo a República".

Em termos político-administrativos, um decreto, com força de lei, de 13 de Outubro de 1910, havia posto em vigor o Código de Rodrigues Sampaio, ainda que a título provisório. De facto, em 25 de Outubro, foi nomeada uma comissão (composta por José Jacinto Nunes - seu presidente - e por António Caetano Macieira, José Maria de Sousa Andrade e Francisco António de Almeida), com o objectivo de elaborar o Código Administrativo da República. Em 15 de Agosto de 1911, o ministro do Interior (António José de Almeida) depositou o projecto na Assembleia Constituinte. Todavia, ele nunca será aprovado na sua totalidade.

Quanto ao seu conteúdo, tácticamente, o documento prometia a descentralização municipalista, mas silenciava a questão provincial (e, logo, federal), por razões que adiante serão indicadas. A divisão do território continuaria a ser a consagrada desde 1835 - Paróquia, Concelhos e Distritos -, porém com os seus órgãos autárquicos respectivos (Juntas Gerais de Distrito, Câmaras Municipais e Juntas de Paróquia). E, em nome da descentralização municipal, suprimia-se o lugar de Administrador de Concelho, cujas funções passariam: nos Concelhos que não fossem sedes de Distritos, para aos Presidentes das Comissões Executivas das Câmaras Municipais, que actuariam como representantes do poder central; e, nos demais, para as Comissões Executivas. Por outro lado, mantinha-se o lugar de Governador Civil, em coabitação com Juntas Gerais de Distrito com estatuto autárquico. Dentro da tradição, tanto aquele como o seu substituto seriam de livre nomeação do Ministério do Interior e, na falta dos dois, o cargo caberia ao presidente da Junta Geral do Distrito. Entre outras funções, o magistrado distrital desempenharia as de cariz policial nos Concelhos que fossem capitais de Distrito.

O projecto retomava, ainda, propósitos de racionalização análogos aos dos reformadores da primeira fase da Monarquia Constitucional. Na verdade, durante os primeiros seis meses após a sua aprovação,

sobre aqueles que "à data da sua proclamação pertencem à Nação Portuguesa" (art. 2º). E Alfredo Pimenta, ainda republicano evolucionista, ao definir as suas propostas de teor presidencialista, nem sequer se refere ao problema em discussão. Cf. Alfredo Pimenta, "Um programa", *Política portuguesa...*, Coimbra, Moura Marques, 1914, pp. 286-290.

o Governo estaria autorizado: a suprimir Distritos, Concelhos e Paróquias que não tivessem recursos para a sustentação dos seus encargos obrigatórios; a mudar sedes de Concelhos e de Paróquias; a transferir Concelhos de um para outros Distritos, e Paróquias de um para outros Concelhos. Depois daquele período, tal capacidade transitaria para a competência exclusiva do poder legislativo<sup>(112)</sup>.

Pelo exposto se vê que não houve vontade ou força para cumprir as promessas feitas. Tal orientação não podia agradar aos que se conservavam fiéis à letra do programa republicano de 1891, como aqueles poucos deputados que, na Assembleia Constituinte, levantaram a sua voz a exigir coerência aos seus correlegionários vitoriosos<sup>(113)</sup>. Em 14 de Julho de 1911, Djalma de Azevedo propôs, de balde, "que se formasse uma República Federalista, como está consignado no programa do Partido Republicano"<sup>(114)</sup>. O mesmo aconteceu com Manuel Goulart de Medeiros que, nas suas *Bases para a Constituição da República Portuguesa* (1911), defendeu a divisão do país nas 6 Províncias tradicionais (Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve), mostrando-se receptivo, contudo, a uma solução conciliatória, já que a sua divisão provincial não anularia a distrital, nem, logicamente, a concelhia e a das Freguesias ou Paróquias<sup>(115)</sup>, posição que será retomada, em 1914, por muitos senadores. Fiel à velha doutrina republicana também se mostrou o deputado Eduardo de Almeida (eleito por Guimarães), ao recordar à Câmara, em Março de 1912<sup>(116)</sup> <sup>117</sup> <sup>118</sup>, que, como os republicanos de finais de Oitocentos haviam propugnado, a divisão provincial seria o caminho que melhor garantiria a defesa "dos costumes e tradições"<sup>(117)</sup>. Pelo mesmo diapasão afinavam outros deputados, publicistas e certos grupos de pressão (como a loja maçónica *Montanha*)<sup>(118)</sup>.

<sup>(112)</sup> Cf. Tito de Sousa Larcher, *Estudos de regionalismo III. A divisão administrativa em Portugal. Correição, província, distrito, região*, Leiria, Tipographia Leiriense, 1930-1931, pp. 234-235.

<sup>(113)</sup> Sobre o que segue, leia-se Fernando Catroga, *ob. cit.*, vol. 2, pp. 276-280.

<sup>(114)</sup> *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 21,14 de Julho de 1911, p. 20.

<sup>(115)</sup> Cf. Manuel Goulart de Medeiros, *Bases para a Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, Typ. da Coop. Militar, 1911.

<sup>(116)</sup> *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 20,13 de Julho de 1911, p. 12.

<sup>(117)</sup> *Ibidem*, n.º 79,19 de Março de 1912, p. 32.

<sup>(118)</sup> Cf. Grémio Montanha, *Projecto de Constituição Portuguesa enviado ao Parlamento pelo...*, Lisboa, Papelaria Typ. Liberty, Lamas & Franklin, 1911.

Todavia, velhos descentralistas e federalistas como Manuel de Arriaga, Fernão Botto-Machado e Antonio Maña da Silva, cautelosamente, aconselhavam ser necessário aceitar-se urna fase transitória, de cariz mais centralista, que se prolongaria até estarem reunidas as condições para, finalmente, se criar a federação (interna e externa)<sup>(119)</sup>. E Teófilo Braga, ao reflectir sobre o modelo de Estado a implantar, também não reacendeu os entusiasmos federalistas da juventude. É verdade que as várias intervenções que fez, no contexto do debate constitucional, revelam fidelidade à divisão provincial. Mais especificamente, o velho positivista mobilizou os habituais argumentos sociológicos e mesológicos, acreditados como científicos, para propor, no fundo, um regresso ao exemplo vintista. Porém, reconhecia ser necessário uma fase de transição, pelo que, até lá, aconselhava, no essencial, o melhoramento da estrutura que a Monarquia Constitucional tinha consagrado. Por palavras suas: "enquanto não se estabelecer a autonomia das Províncias (projecto de 1821), cada Distrito será governado por um representante do poder central, pela Junta Geral e Conselho do Distrito, com funções definidas em código especial; e os Municípios governados por vereadores eleitos, administrando com subordinação às Juntas Gerais"<sup>(120)</sup>.

Quer isto dizer que o seu cientificismo - recoberto por termos que referenciavam condições "masesológicas" e "sociológicas" - vinha confirmar uma alternativa que outros há muito defendiam e na qual se silenciava, ou se punha entre parêntesis, a questão do federalismo interno para se abrir a porta à sobrevivência do Distrito. De acordo com o art. 4º da *Constituição Política da República Portuguesa* da autoria de Teófilo (discutida no Conselho de Ministros do Governo e depois apresentada à Assembleia Constituinte, em 19 de Junho de 1911, com o título de *Indicações*), "para efeitos da administração geral, civil, política, judicial ou contenciosa", o território português ficaria dividido "em Províncias continentais e ultramarinas (Ilhas Adjacentes, Colónias e Possessões). Em Distritos, como unidades administrativas, que encerram: Concelhos, Municípios, Freguesias ou Paróquias". Por outro lado, enquanto não fosse consagrada a autonomia das Províncias, com o seu governo administrativo próprio<sup>(121)</sup>,

<sup>(119)</sup> *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 18,11 de Julho de 1911, p. 14.

<sup>(120)</sup> Teófilo Braga, *Discursos sobre a Constituição Política da República Portuguesa*, Lisboa, Setecaminhos, 2006, p. 48.

<sup>(121)</sup> *Diário da Camara dos Deputados*, n.º 59, 27 de Fevereiro de 1912, p. 6.

devia haver "em cada Distrito um Governador representante do poder central nas suas relações com a vida local representada pela Junta Geral electiva e Conselho de Distrito, com funções definidas em um Código especial" (art. 5º). Assim, e de acordo com os critérios atrás invocados, a definitiva divisão territorial teria de respeitar "as tradições étnicas regionais, que conservaram as divisões das Províncias actuais", bem como a geomorfologia, a densidade da população, fabril e mercantil desses centros, os cursos fluviais "que são verdadeiramente os contornos naturais das divisões dos Distritos". Nesta perspectiva, a nova codificação não podia ser uma criação abstracta e ahistórica, mas resultar do aperfeiçoamento das "bases dos esquemas mais conhecidos das leis e decretos de 26 de Junho de 1867, de 6 de Março de 1878, de 17 de Junho de 1886 e de 2 de Março de 1895, a fim de melhor se descrever a área dos Distritos e a subdivisão das Províncias" (art. 4º § 3)<sup>(122)</sup>.

Para outros, a culpa de não se poder ir mais longe no campo da descentralização recaía sobre a própria Monarquia: se esta, em devido tempo, tivesse instituído "uma organização administrativa que favorecesse a autonomia local", estaria lançada uma prática e criada uma opinião pública aptas para realizarem "o princípio federativo consignado no programa do Partido Republicano". Ora, como isso não tinha acontecido, recomendava-se que, "por ora, o Estado, deve ser unitário"<sup>(123)</sup>, pois a verdadeira descentralização só seria possível quando houvesse uma "consciência cívica de tal modo forte, como forte, perdurável e bela é a Confederação do povo helvético"<sup>(124)</sup> <sup>125</sup>. Análoga prudência foi manifestada pelo senador João de Freitas, quando, em 1914, contestou o projecto que visava instaurar a Província como autarquia: conquanto fosse favorável à ideia, reconhecia as dificuldades "em determinar o número de circunscrições provinciais que devem existir, e em localizar as sedes dessas circunscrições", pelo que seria mais avisado "conservar a ordem existente deixando para mais tarde a realização dessa medida, se um dia for exequível"<sup>(125)</sup>. Dir-se-ia que, rapidamente, ganhou terreno a ideia segundo a qual a imediata aplicação de uma ampla reforma de índole descentralista,

<sup>(122)</sup> Teófilo Braga, *ob. cit.*, p. 79.

<sup>(123)</sup> *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 22, de 17 de Julho de 1911, p. 12.

<sup>(124)</sup> *Ibidem*, n.º 15, de 6 de Julho de 1911, p. 21.

<sup>(125)</sup> *Diário do Senado da República*, n.º 54,12 de Março de 1914, p. 10.

em vez de ser uma solução, acrescentaria mais um problema aos muitos com que a jovem República se debatia.

Outros nem sequer viam grande necessidade na existência de um Código Administrativo, porque seria um instrumento que reforçaria, ainda mais, o centralismo do Estado. Foi a posição, por exemplo, de Álvaro de Castro, ao opor-se, em 1912, à sua consecução e ao defender que, em vez de um novo ordenamento, seria preferível a promulgação de várias 'deis avulsas sobre administração local, acomodadas às diferentes regiões"<sup>(126)</sup>.

A circunstância de o novo regime anunciar que tudo continuaria a ser provisório atenuava a reacção dos descontentes. Voltará a fazê-lo a lei n.º 88 (promulgada em 7 de Agosto de 1913), ao declarar, no seu art. 1º, que o estipulado somente valia enquanto não fosse definitivamente organizada toda a administração local através da promulgação de um novo Código Administrativo. Entretanto, acabava-se por confirmar a estrutura das circunscrições existentes, ao determinar que "os corpos administrativos são: no Distrito a Junta Geral, no Concelho a Câmara Municipal e na Paróquia Civil a Junta de Paróquia (art. 2º).

Como é lógico, a opção por tal política não deixava de ter subjacente receios em relação a medidas que iriam pôr em causa os interesses de muitas capitais de Distrito, acirrar conflitos e rivalidades regionais (que a consolidação da divisão distrital foi acalmando com o tempo), criar insegurança nos funcionários do poder local (base eleitoral importante para os partidos hegemónicos), aumentar custos financeiros numa época de crise, empolar a instabilidade política interna, tanto mais que não existia consenso na matéria e as divergências eram transversais às várias forças políticas. Simultaneamente, os republicanos de poder rapidamente perceberam que, à luz da fraqueza do Estado e da própria radicação, predominantemente urbana (e lisboeta), do ideal republicano, o centralismo, mesmo que teoricamente rejeitado, seria mais útil do que qualquer aventura descentralista, intrinsecamente acoplada a promessas de divisão provincial e federativa.

Aliás, se existissem dúvidas acerca destes motivos, basta atentar na justificação que foi dada pelo insuspeito Jacinto Nunes acerca do abandono de ideias anteriormente expressas. Em declaração proferida na Câmara dos Deputados em Março de 1912, fez um resumo do processo de reforma

<sup>(126)</sup> *Diario da Camara dos Deputados*, n.º 59, 27 de Fevereiro de 1912, p. 6.

iniciado logo após o 5 de Outubro de 1910, nos seguintes termos: "no projecto primitivo, que tive a honra de submeter à apreciação da comissão nomeada pelo Ministro do Interior do Governo Provisório [António José de Almeida], eu tinha estabelecido a divisão provincial [...] Apenas, porém, constou que estava estabelecida a divisão provincial, levantou-se no país uma oposição contra essa divisão administrativa. Vieram Castelo Branco, Guarda e Aveiro, que não se limitavam a protestar indignamente: ameaçaram. Veio Viana do Castelo e vieram os representantes de outras sedes de Distrito que se viam ameaçadas de perder essas sedes, isto é, os interesses que tinham sido criados à sombra da divisão distrital"<sup>(127)</sup>.

A legislação posterior (lei n.º 621, de 29 de Junho de 1916) deu continuidade a estas cautelas, tanto mais que o seu principal objectivo foi secularizar, de vez, a designação "Paróquias Civis", já em uso na fugaz lei de Mártens Ferrão de 1867. Estas passaram "a ter a denominação de Freguesias, designando-se por 'Juntas de Freguesia' o corpo administrativo até agora denominado Junta de Paróquia" (art. 2º). Continha, ainda, disposições respeitantes ao problema da criação de novos Concelhos, à regulamentação do *referendum* (previsto pela Constituição e pela lei n.º 88), bem como sobre a organização, as atribuições e o funcionamento dos corpos administrativos e o problema dos impostos<sup>(128)</sup>.

Independentemente das várias comissões que foram nomeadas para o efeito, e dos múltiplos pedidos formulados nesse sentido por certos grupos de pressão (regra geral, de índole descentralista), a República revelar-se-á incapaz de elaborar um Código Administrativo próprio, muitas vezes prometido e sempre adiado. E não seria só a questão da divisão do território que estava em causa, mas outros problemas atinentes à administração pública. De facto, havia alguma confusão devido à não sistematicidade do ordenamento e à coexistência de novas leis (de 1913 e 1916) com outras herdadas da Monarquia. E foi perante esta realidade, para muitos incoerente e caótica, que, em 3 de Fevereiro de 1921, o *Diário do Governo* (n.º 28, 1.ª série) publicou um parecer da Procuradoria Geral da República destinado a aclarar a situação. Aí se reafirmava a vigência do Código Administrativo de 1878, com as modificações posteriormente sofridas; a dos Códigos de 1886 e 1896 (Título VIII), nas partes não contrárias

<sup>(127)</sup> *Ibidem*, n.º 79, 19 de Março de 1912, p. 35. Os itálicos são nossos.

<sup>(128)</sup> *Código Administrativo. Leis de 1878, 1913 e 1916 e título VIII da lei de 1896, Edição especial*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1923.

ao primeiro; e a do art. 46º e a do seu § único do decreto de 6 de Agosto de 1892, respeitante ao contencioso e aos empregados administrativos<sup>(129)</sup> 130. Entende-se, assim, que, um ano antes da queda do regime instaurado em 5 de Outubro de 1910, Querumbim Guimarães - futuro aderente ao Estado Novo, mas contestatário da sua divisão provincial - afirmou: desde aquela data, e não obstante os vários Governos terem nomeado "comissões para estudar a reforma administrativa e as bases para a elaboração dum novo Código", a situação era a mesma, pois publicaram-se "várias leis, mas sem o carácter ou unidade na matéria, estando-se portanto a viver a vida administrativa do Código de 1896, do Código de Rodrigues Sampaio, e dum pequeno capítulo que consta duma lei que a República fez publicar no seu Governo Provisório. O que seria interessante [...] era que se trabalhasse na organização dum novo Código Administrativo."<sup>(130)</sup>

Tinham razão para protestar os que qualificavam esta ordenação político-administrativa como um desvio do ideal republicano, vozes crescentemente minoritárias dentro de um regime em que as tarefas mais imediatas (impor a Lei de Separação, resistir às investidas monárquicas, consolidar os aparelhos e clientelas partidárias, mobilizar o país para a guerra, gerir as rivalidades inter-partidárias) seriam incompatíveis com partilhas descentralistas e com as suas previsíveis consequências. Pode mesmo afirmar-se que, na prática, os republicanos de governo - em particular o Partido Democrático - cedo perceberam que o centralismo moderado seria um bom meio de sustentação e reprodução do poder, ao mesmo tempo que evitava situações de revolta como as de Janeiro de 1868.

Esta tinha sido a posição maioritária da Câmara dos Deputados quando, em 1912, se discutiu o projecto de reforma administrativa. É certo que a profissão de fé numa larga descentralização, de cariz municipalista, e a recusa do instituto de tutela constituíam lugares comuns na retórica dos deputados. Exemplar ilustração desta atitude são estas palavras de João de Meneses: "a ditadura do Terreiro do Paço não pode subsistir, porque o país não deve depender da acção política e burocrática que caracterizou o constitucionalismo e que há-de caracterizar a República parlamentar, enquanto não se estabelecer a completa descentralização"<sup>(131)</sup>.

<sup>(129)</sup> Cf. Tito de Sousa Larcher, *ob. cit.*, p. 240.

<sup>(130)</sup> *Diario do Senado da República*, n.º 42, 9 de Junho de 1925, p. 16.

<sup>(131)</sup> *Diario da Camara dos Deputados*, n.º 61,29 de Fevereiro de 1912, p. 7; n.º 65, 6 de Março de 1912, p. 20.

Para o evitar, urgia cumprir esta política: "descentralizemos, pois, acabe-se com a ditadura de Lisboa, faça-se uma reforma administrativa, dando-se o máximo que se puder aos Distritos e aos Municípios, e, dentro do que seja compatível com os seus recursos, a maior autonomia financeira; dê-se também a representação, proporcional para essas corporações"<sup>(132)</sup>.

Palavras ditas na conjuntura em que alguns ainda pensavam ser possível articular a descentralização com a regionalização provincial, e para quem, propostas como as consignadas num projecto de Código Administrativo, onde se declarava que "o território da República Portuguesa, no Continente e nas Ilhas Adjacentes, divide-se, para os efeitos administrativos, em Distritos, os Distritos em Concelhos e estes em paróquias Civis" (art. 1º)<sup>(133)</sup>, soavam a incumprimento do programa do velho Partido Republicano. Porém, de acordo com a opinião da maioria dos deputados, a permanência do *status quo*, acompanhada por medidas de descentralização municipal, seria a política mais aconselhável. De facto, essa será a linha vencedora no seio da Câmara e do próprio executivo, com a saída da lei n.º 88, de 1913.

### A falhada reforma senatorial republicana de 1914

Ideia diferente existia emboa parte dos membros do Senado, que aprovou uma disposição que pretendia conciliar os princípios defendidos no período da propaganda com uma tática concessão à realidade de facto: o Distrito. Na verdade, segundo o art. 1.º da proposta senatorial, de Março de 1914, o Continente ficava dividido em Províncias, estas em Distritos, os Distritos em Concelhos e estes em Paróquias<sup>(134)</sup>. E a Província seria a resultante da federação de Distritos. Nas Ilhas Adjacentes essa federalização seria facultativa (art. 2º)<sup>(135)</sup>. Mais concretamente, a nova lei iria reconhecer a existência - a par das Comissões Distritais, das Câmaras Municipais e das Juntas de Paróquia - de uma Junta Provincial. E todos estes órgãos, à excepção dos do Distrito, seriam de eleição directa.

<sup>(132)</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>(133)</sup> *Ibidem*, n.º 79,19 de Março de 1912, p. 29.

<sup>(134)</sup> *Diário do Senado da República*, n.º 54,12 de Março de 1914, p. 6.

<sup>(135)</sup> *Ibidem*, n.º 63, 26 de Março de 1914, p. 45.

Consequentemente, o novo mapa administrativo ficaria com a seguinte configuração: Douro e Minho (Distritos de Aveiro, Braga, Viana e Porto, que seria a capital); Trás-os-Montes (Distritos de Vila Real - a capital - e Bragança), Beira (Distritos de Coimbra - a capital -, Castelo Branco, Guarda e Viseu), Estremadura (Distritos de Leiria, Lisboa - a capital - e Santarém), Alentejo (Distritos de Beja, Évora - a capital - e Portalegre) e Algarve (Distrito de Faro)<sup>(136)</sup>.

No que tange ao provincialismo anterior, a grande inovação da proposta incidia na circunstância de, à tradicional região de Entre Douro e Minho, se agregar parte da antiga Beira, a fim de se instituir a velha Província do Douro e Minho, ao mesmo tempo que se unificava tanto as Beiras como o Alentejo, ressuscitando-se, assim, as tradicionais 6 grandes Províncias, embora demarcadas de um modo diferente a Noroeste<sup>(137)</sup>.

Mesmo na Câmara Alta, a ideia não deixou de provocar polémica, já que, para alguns - como para Daniel Rodrigues -, ela seria uma obra "desconexa, incoerente, ilógica", contendo "disposições que são inúteis, inexecutáveis e excessivamente antagónicas com a nossa tradição administrativa", sendo a mais gritante a que previa a criação de "quatro graus na administração geral do país" a saber: Freguesia → Concelho → Distrito → Província. Este modelo iria provocar uma ainda maior complicação e "morosidade nos serviços". Voltava-se a lembrar: conquanto a Província tivesse gozado de uma existência real em tempos idos, a sua configuração já não se compaginaria com as exigências do sistema constitucional. Este criou os Distritos, os quais, se não podiam reivindicar uma longa história, estariam a mostrar a sua superioridade sobre anteriores critérios. Isto é, a prática provava que eles não só representavam uma "necessidade", como souberam conquistar o apoio "do país", pois, "se assim não fosse não teriam subsistido tanto tempo"<sup>(138)</sup>. E alguns desmontavam o argumento historicista usado para justificar a Província, recordando que esta nunca foi "uma divisão administrativa; foi territorial e militar"<sup>(139)</sup>.

<sup>(136)</sup> Cf. Marcelo Caetano, *A codificação administrativa em Portugal*, pp. 391-392.

<sup>(137)</sup> Cf. Eugénio Castro Caldas e Manuel de Santos Loureiro *et al*, *ob. cit.*, pp. 94-95.

<sup>(138)</sup> *Diário do Senado da República*, n.º 61, 24 de Março de 1914, p. 8.

<sup>(139)</sup> *Ibidem*, n.º 54, 2 de Março de 1914, p. 98.

Aos que continuavam insatisfeitos por não se extinguir a divisão distrital, voltava-se a assegurar que, tarde ou cedo, isso acabaria por acontecer. Sob o espectro das anteriores revoltas populares contra as reformas político-administrativas, prognosticava-o, explicitamente, o senador Pais Gomes: "Os Distritos têm hoje uma tradição; os seus traços são tão profundos que difícil é fazê-los desaparecer, *pelo menos de momento*. [...] A ideia da comissão foi a de manter os Distritos por forma a poderem ir desaparecer gradualmente". Outros, porém, interpretavam tal atitude como um sinal de falta de coragem para os eliminar<sup>(140)</sup>, e para, em sua vez, se "regionalizar" o país, ou melhor, se fundar - de acordo com a proposta do republicanismo federal lisboeta de 1873 - uma "federação dos Concelhos, estabelecendo para o Norte, para o Sul e para o Centro, se se quiser, uma espécie de parlamentos regionais, com organismos suficientemente fortes e superiores às influencias locais e eleitorais"<sup>(141)</sup>. Esta foi a posição do senador Adriano Pimenta. Concordando, tanto com os que consideravam o Distrito uma criação artificial, sem história e administrativamente inapropriado, como com aqueles que rejeitavam a Província - porque ela nunca foi uma circunscrição administrativa e tinha fronteiras difíceis de demarcar -, pedia ousadia política para se acabar com ambas. Por palavras suas: "desejaria que a comissão tivesse a coragem de riscar a existência de Distritos", pois estes somente teriam "sentido para arranjar Governadores Cívicos, que manipulam as questões eleitorais, para manter um estado maior que custa caro ao povo e à nação"; porém, se o Distrito não estava "dentro das tradições portuguesas, a Província, sob o ponto de vista administrativo, também foge a esse critério". Logo, como alternativa, defendia ser preciso instituir "regiões mais largas", capazes de desempenhar tarefas que, por falta de capacidade, os Concelhos não podiam. Assim, além dos inevitáveis problemas de viação, elas também deviam intervir em questões como o ensino regional, a assistência e beneficência, o crédito regional, o abastecimento e controle de preços através do estabelecimento de uma espécie de celeiros regionais, etc. E, quanto às fronteiras dessa "regionalização", não tinha dúvidas: se era "aceite que existem, bem delimitadas e separadas, duas zonas, uma a Norte e outra a Sul, porque é que a comissão, com um pouco mais de coragem

<sup>(140)</sup> *Ibidem*, sessão n.º 54, 12 de Março de 1914, pp. 8-9. Os itálicos são nossos.

<sup>(141)</sup> *Ibidem*, sessão n.º 59, 20 de Março de 1914, pp. 13-14.

em cortar com a tradição, não aproveita a ideia da federação dos Concelhos, estabelecendo para Norte, para Sul e para o Centro [...] uma espécie de parlamentos regionais, com organismos suficientemente fortes e superiores às influências locais e eleitorais? "(142).

A pergunta não teve resposta positiva. Agora parecia ser a do regresso da divisão provincial (mas com a sobrevivência do Distrito), como indica a aprovação do projecto senatorial em Junho de 1914. Todavia, na Câmara Baixa, com deputados muito mais ligados a interesses locais instalados, a ideia continuava a não entusiasmar. E a entrada na guerra tinha tornado o problema da mobilização militar e da sensibilização da opinião pública mais urgente. Por isso, a decisão do Senado irá adormecer no Parlamento, até ser rejeitada em votação de 10 de Maio de 1916<sup>(143)</sup>.

Deste modo, explica-se que alguns republicanos, leais ao programa de 1891, vissem no prolongamento do centralismo moderado, que continuava a ter no Distrito e na figura do Governador Civil os seus símbolos maiores, a prova de que urgia "republicanizar a República". Disse-o o grão-mestre do Grande Oriente Lusitano Unido e figura cimeira do período heroico da propaganda, Sebastião de Magalhães Lima<sup>(144)</sup>. Em 1922, isto é, cinquenta anos depois de, sob o magistério de Manuel Emídio Garcia, ter iniciado, em Coimbra, o seu apostolado, confessava-se desiludido: "O novo regime, proclamado em 5 de Outubro de 1910, não reorganizou administrativamente o país como devia. Mudou a fachada, é certo. Mas conserva a velha estrutura, viciada e corcumida. [...] Na essência tudo ficou como estava - a mesma centralização; a mesma dominação das províncias pelo Terreiro do Paço; as mesmas intrigas de regedorias e os mesmos processos de caciquismo"<sup>(145)</sup>. E foram estas e outras decepções

<sup>(142)</sup> *Ibidem*, n.º 59, 20 de Março de 1914, pp. 13-14.

<sup>(143)</sup> A moção, apresentada por João Baptista da Silva, pedia à Câmara para "rejeitar a parte do projecto do Código Administrativo da iniciativa do Senado". Os resultados foram os seguintes: 57 deputados votaram a favor e 36 contra. Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, n.º 85,10 de Maio de 1916, pp. 7-13.

<sup>(144)</sup> Sobre os ideais federativos deste propagandista, veja-se Maria Rita Garnel, *O Pensamento de Magalhães Lima*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1997 (exemplar mimeografado).

<sup>(145)</sup> Sebastião de Magalhães Lima, "O Congresso municipalista, escola de educação cívica", in Eloy do Amaral (coord.), *Congresso Nacional Municipalista de 1922*, Lisboa, Gráfica d'O Rebate, 1923, p. V.

que o levaram a escrever com alguma ironia: "bela coisa era a República no tempo da Monarquia"<sup>(146)</sup>.

Idêntico diagnóstico crítico foi feito pelo deputado socialista Ramada Curto, cinco meses antes da queda do regime. Com efeito, numa moção que então apresentou pode ler-se: "A Câmara dos Deputados, reconhecendo que não pode protelar-se por mais tempo a realização económico-social prometida no período da propaganda republicana, e reconhecendo que até hoje a República não se tem libertado do domínio militarista e capitalista, aguarda do Governo a realização duma rápida e corajosa reforma administrativa, política, económico-social e militar"<sup>(147)</sup>. Perante este estado de coisas, as velhas reivindicações não teriam perdido actualidade. Continuaria a ser necessário pugnar pela verdadeira autonomia municipal e pela consequente "federação de Concelhos", degrau primordial para se chegar "às federações de Províncias"<sup>(148)</sup>, a fim de se democratizar a República, extirpando o novo caciquismo e os vícios da nova burocracia que o Estado republicano também acabou por segregar.

Este também tinha sido o tom de algumas teses defendidas em Congressos Municipalistas, como salientámos num outro estudo<sup>(149)</sup>. Por exemplo, no de 1922, José Carlos Alberto da Costa Gomes chamava a terreiro a solução já esboçada pelo federalismo dos inícios da década de 1870. A República devia dividir o território segundo um critério que respeitasse as características étnicas, orográficas, hidrográficas e climatológicas, e defender - seguindo os conselhos de Barros Gomes - a necessidade de se distinguir 4 "regiões", as quais, por sua vez, combinadas com as lições da história, aconselhavam a instauração de 9 Províncias: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve<sup>(150)</sup>. Mas, como em outros antecessores, aqui se recomendava a coexistência da divisão provincial com a distrital. E também o fez o Congresso Provincial do Alentejo (5-6 de Maio de 1923), ao sublinhar

<sup>(146)</sup> In Maria Rita Garnel, *ob. cit.*, p. 93.

<sup>(147)</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, n.º 8, 21 de Dezembro de 1925, p. 20.

<sup>(148)</sup> In Eloy do Amaral (coord.), *ob. cit.*, p. X.

<sup>(149)</sup> Sobre o que se segue, leia-se Fernando Catroga, *Geografia e Política. A querela sobre a divisão provincial da República ao Estado Novo*, pp. 184-185.

<sup>(150)</sup> Cf. João Carlos Alberto da Costa Gomes, "Reforma do Código Administrativo", in Eloy do Amaral (coord.), *ob. cit.*, p. 195.

que "a divisão provincial irá levantar grandes dificuldades", pelo que se teria de "transigir um pouco com os Distritos"<sup>(151)</sup>.

Em ligação com esta recomendação, foi apresentado um projecto de "Constituição Municipal", documento que, através do seu Título III, desenhava o Continente e as Ilhas (incluindo Cabo Verde), não em Estados (como acontecia com o documento análogo dos inícios dos anos de 1870), mas em 11 Províncias administrativas (Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira e Cabo Verde), autarquias que teriam como órgão supremo os respectivos Congressos Provinciais<sup>(152)</sup>.

Na mesma direcção apontava o defendido no Congresso Municipalista da Estremadura (Março de 1923): o Continente, os Açores e a Madeira seriam debuxados em Províncias, Distritos, Concelhos e Freguesias. Silenciando-se a organização do poder distrital, cada Província correlacionaria a federação dos seus Municípios, e estes a das Freguesias. Por sua vez, cada uma daquelas seria administrada por um Congresso Provincial, composto por procuradores eleitos pelas respectivas Câmaras, saídos de entre os seus vereadores<sup>(153)</sup>. Com pequenas alterações, ideias parecidas serão apresentadas por outros participantes em reuniões com o mesmo cariz.

Como facilmente se aceita, estas sugestões não eram politicamente neutras. É que a lembrança de antigas promessas também era bramida como instrumento de luta contra os que dominavam a vida política após o 5 de Outubro e, em particular, contra o Partido Democrático, o principal beneficiário da antiga máquina do PR. E não se pode secundarizar - ao invés do que frequentemente acontece - outras facetas do provincialismo. Na verdade, foi nesta conjuntura que as ideias descentralizadoras, justificadas pela valorização das velhas franquias, dos Concelhos e das Províncias, começaram a tornar-se sinónimo, sob influência francesa, de "regionalismo"<sup>(154)</sup>, e foi igualmente nessa época que renasceram, com mais força, os anátemas tradicionalistas contra o tipo de Estado moderno (soberania nacional, delegação e representação do poder),

<sup>(151)</sup> In *ibidem*, p. 360.

<sup>(152)</sup> In *ibidem*, p. 265.

<sup>(153)</sup> In *ibidem*, p. 358.

<sup>(154)</sup> Acerca da génese e evolução da problemática do regionalismo, veja-se o que escrevemos no *art. cit.*, pp. 171-190, bem como a bibliografia aí citada.

cuja nociva matriz seria comum à Monarquia Constitucional e à República, combate liderado por um novo movimento político-ideológico contra-revolucionário: o Integralismo Lusitano (1914).

Convém sublinhar que as contestações que provinham da minoria republicano-federalista compaginavam-se com um propósito de regeneração política que ainda se situava dentro do regime, conforme se pode verificar em publicistas como Alves da Veiga, Sebastião de Magalhães Lima, Ricardo Pais Gomes, Augusto de Oliveira, Costa Gomes, assim como em muitas teses apresentadas em reuniões de descentralistas, ou presentes no ideário de líderes de pequenas organizações partidárias e nos respectivos programas: Integridade Republicana (1911-1912); Partido Republicano Radical Português (1911-1913); Federação Nacional Republicana (1920-1921), chefiada por António Machado e que contava com figuras como Manuel Gomes da Costa; Partido Republicano Radical (1923-1926)<sup>(155)</sup>.

Basta comparar aquilo que defendiam com as censuras ao centralismo distritalista avançadas desde as primícias do liberalismo constitucional, para se perceber que elas nada tinham de novidade, exceptuando uma crescente inclusão das Ilhas Adjacentes - com destaque para os Açores<sup>(156)</sup> \* - e, numa consequência lógica do relevo que a ideologia republicana deu à *questão colonial*, das Províncias do Ultramar nos anelos descentralistas e, em muitos casos, federalistas. Apesar de tudo, ter-se-á de concluir que o equacionamento destas propostas num tempo médio mostra que elas soam mais a um canto de cisne do que a uma real possibilidade de concretização. Por outro lado, se as animava a fidelidade a valores que tinham sido promessas, também as movia interesses mais imediatamente políticos. Na maior parte dos casos, ao lançarem o seu camartelo contra o Estado uno, indivisível e centralista, o seu alvo era, sobretudo, a hegemonia do Partido Democrático, objectivo que, nos monárquicos, ia mais longe, pois visava o próprio regime republicano. Consequentemente, e tal

<sup>(155)</sup> Estas organizações têm sido estudadas por Ernesto Castro Leal, *ob. cit.*, p. 120 ss.

<sup>(156)</sup> Cf. Carlos Cordeiro, *Nacionalismo, regionalismo e autoritarismo nos Açores durante a 1 República*, Lisboa, Edições Salamandra, 1999; *Regionalismo e identidade açoriana: o debate dos anos 20*, separata do Congresso do I Centenário dos Açores, Ponta Delgada, s.ed., s.d.; AA.VV., *Açorianidade e autonomia: páginas escolhidas*, Ponta Delgada, Signo, 1989.

como havia acontecido durante a Monarquia, a aposta na divisão provincial, quer no quadro da solução republicano-federalista, quer no do tradicionalismo, continuou a funcionar como uma atitude de resistência e de contra-poder. E, dada a conjuntura dos anos de 1920, entende-se melhor por que é que o percurso político de alguns destes críticos desembocou em soluções de teor autoritário e corporativo, como, entre outros, a evolução político-ideológica de antigos federalistas como Henrique Trindade Coelho ilustra, ou posições como as sustentadas por Rolão Preto no Congresso Regional das Beiras, de 1929, ao citar Barrés em abono do seu regionalismo, demonstram: "ao Município os interesses Municipais, à Região os interesses da região; à Nação os interesses da Nação"<sup>(157)</sup>.

Pensando bem, a via descentralista-federalista, de cunho republicano, nunca poderia ter grande eco num país em que lhe faltavam fortes raízes históricas e sociais, logo, bem diferente das que, em Espanha, sob o magistério de Proudhon, de algum positivismo e, sobretudo, do krausismo (Pi y Margall, Rafael María de Labra, Salmerón Azcárate, Adolfo Posada, etc.)<sup>(158)</sup> se ancoravam na tradição dos "fueros" e na memória de movimentos de cariz cantonalista. Em Portugal, não raro, a reivindicação surgia como um reflexo de acontecimentos externos, ou como uma forma de luta contra um Estado que estaria excessivamente distanciado da vontade popular. Não se pode escamotear, porém, o que, no fundo, a fazia mover: o enaltecimento de um ideal de autogoverno que, reatualizando franquias concelhias antigas, fosse capaz de garantir a *unidade na diversidade* e de impulsionar a máxima participação cívica possível. E se algum entusiasmo ela suscitou foi na sua versão mais regionalista, movimento que conseguiu sensibilizar algumas elites periféricas, apostadas em conquistar, pelo menos, margem de manobra e de negociação perante o poder central<sup>(159)</sup>.

<sup>(157)</sup> Rolão Preto, "A reforma do Estado e a descentralização administrativa", Jaime Lopes Dias (org.), *Congresso regional das Beiras*, Famalicão, Tipografia Minerva, 1931, pp. 300-307.

<sup>(158)</sup> Sobre estas influências, vejam-se, entre outros, Manuel Suarez Cortina, *El Reformismo en España*, Madrid, Siglo XXI, 1986; Elias Diaz, *La Filosofía social del krausismo*, 2ª ed., Valência, Fernando-Torres Editor, 1983; Diego Núñez Ruiz, *La Mentalidad positiva en España. Desarrollo y crisis*, Madrid, Tucur, 1975; Juan José Gil Cremadas, *El Reformismo espanhol*, Barcelona, Ariel, 1969.

<sup>(159)</sup>Cf. Fernando Catroga, *art. cit.*, pp. 171-190.

No entanto, estes sonhos tornavam-se difíceis de realizar, tanto mais que eles esbarravam com a orientação da própria política republicana oficial. Frustração que facilitou, neste terreno, o avanço da onda autoritária. E, em última análise, esta pretendia concretizar nostalgias e fazer submergir as experiências históricas de matriz liberal e democrática.

## **O Integralismo Lusitano e a descentralização**

Sob a I República, a militância descentralista - que, até aí, tinha enfatizado, sobretudo, o municipalismo (como se viu no Congresso de 1909) - passará a dar um maior relevo à alternativa provincial e regional. Não que esta estivesse ausente no período anterior. Só que, agora e em crescendo, ganhou força a problemática do regionalismo, dentro da qual a Província teria uma escala mais apropriada à sua justificação. Esta metamorfose ajuda a perceber por que é que a continuidade do recurso paradigmático à natureza e à história, para demarcar fronteiras no interior do espaço nacional, recebeu novos argumentos, oriundos, sobretudo, da geografia física e da geografia humana (escola de Vidal de la Blache)<sup>(160)</sup>, reforço cientificista das críticas ao modelo vigente de Estado e dentro das quais os planos de inspiração conservadora e contra-revolucionária irão sobrepor-se (década de 1920) ao projecto federalista e mais democrático.

Um exemplo desta "provincialização" e "regionalização" do municipalismo surpreende-se na própria nomenclatura utilizada para designar algumas das reuniões promovidas pelos anticoncentralistas mais activos. Assim, se as primeiras se intitulavam, tão-só, "Congressos Nacionais Municipalistas" (1909; 1922), e nelas foram defendidas teses de claro pendor federal, as assembleias posteriores passaram a designar-se "Congressos Municipais Provinciais", ou "Congressos Regionais"<sup>(161)</sup>. Estes continuavam a contar com uma participação pluralista e apartidária. Porém, o provincialismo republicano foi perdendo as suas ilusões, cepticismo que começava a explicitar-se em avisos premonitórios, como o que foi lançado

<<sup>160</sup>>Cf. *Idem, ibidem*, pp. 173-174,193-194.

<sup>(161)</sup> Algumas destas assembleias de âmbito provincial foram estudadas por António Ventura em "Centralismo e regionalismo: movimentos regionalistas no Alentejo durante a I República", Ernesto Castro Leal (dir.), *oh. cit.*, p. 109 ss.

ao poder pelo Congresso Nacional Municipalista de 1922: "ou descentralização e autonomia, ou suicídio do regime".<sup>(162)</sup>

Diga-se que, na segunda década de 1920, já não repugnava a muitos regionalistas a queda da República, tanto mais que a causa provincial - como Marcelo Caetano reconheceu - conseguiu transformar-se num movimento "bem organizado" e bem "aceite pela opinião dos meios rurais"<sup>162 (163)</sup>, ou melhor, pelas respectivas elites, sector mais disponível para a adesão a teses corporativas e autoritárias. Em suma: pode mesmo concluir-se que o provincialismo foi sendo subsumido pela crescente influência da contestação mais conservadora ao regime implantado em 5 de Outubro de 1910. Evolução que se reflectiu na apropriação, feita pelo Estado Novo, da via conciliatória que alguns tinham defendido desde os inícios da década de 1870 (Lobo D'Ávila), e que chegou a ser aprovada pelo Senado republicano em 1914, bem como nas reivindicações mais tradicionalistas, que continuavam a propugnar pela extinção do Distrito e pela conseqüente revivescência das Províncias históricas, no quadro, porém, de um regime monárquico que rejeitava as bases (tidas por análogas às da República) da própria Monarquia Constitucional.

Esta será a posição de boa parte dos doutrinadores do Integralismo Lusitano (nesta matéria, o jovem Marcelo Caetano, fiel ao Distrito, constituiu uma das excepções)<sup>(164)</sup>. O organicismo historicista do movimento não pretendia fundamentar os direitos do indivíduo, mas subordiná-los aos imperativos da sociabilidade natural e da histórica, lidos em termos anti-evolucionistas. Daí, a precoce recepção contra-revolucionária de teses holísticas, que convocavam a biologia, a geografia, a etnologia e a sociologia para contestarem os fundamentos demoliberais do Estado moderno. Não surpreende este desfecho, tanto mais que, se o velho paradigma orgânico-social e anti-contratualista, reassumido por Augusto Comte e por outras doutrinas organicistas, consentia leituras heterodoxas - porque mediadas pelos valores nucleares da modernidade -, ele também se compaginava com interpretações tradicionalistas (Charles Maurras)

<sup>(162)</sup> In Eloy de Amaral (coord.), *ob. cit.*, p. 328.

<sup>(163)</sup> Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 6ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1963, pp. 401-402.

<sup>(164)</sup> Cf. Fernando Catroga, *art. cit.*, pp. 180-181.

e autoritárias. Para isso, bastava sobrepor a estática à dinâmica, o todo à parte, e a vontade colectiva à vontade individual.

Tais concepções não poderiam culminar, como é lógico, na defesa da "liberdade dos modernos". Dir-se-á que elas pareciam ter saudades da "liberdade dos antigos". Ora, esta expressão só será correcta se se perceber que o seu ideal não apelava para o exemplo grego, mas para as mitificadas liberdades comunais, que terão existido no período anterior à eclosão do absolutismo, isto é, no tempo em que uma estrutura social composta por ordens ou corpos hierarquizados (e onde o poder não se exercia por uma delegação centrada no indivíduo) teria alcançado plena organicidade. Nesta perspectiva, o futuro ficava reduzido à recuperação do que, do passado, era tido pela manifestação mais primordial da essência eterna da Nação. Isto prova que, desde a Revolução Liberal, a par da corrente descentralista, defensora da restauração da Província num contexto respeitador dos valores políticos da modernidade, irrompeu (embora com uma visibilidade menor depois do enfraquecimento do miguelismo), uma outra, de orientação mais conservadora, nacionalista e até reaccionária, que ganhou um renovado alento sob a I República.

São comuns às dos antigos mestres da contra-revolução - como Francisco José da Madre de Deus e Gama de Castro - as evocações historicistas que irão ser usadas, a partir dos finais de Oitocentos, para justificar o nacionalismo e, dentro deste, a divisão do território que lhe seria adequada. Cite-se o exemplo do Partido Nacionalista. O seu programa (aprovado em 3 de Julho de 1903 e reformulado em 1905, 1907 e 1908) propunha-se "manter lídima a nacionalidade portuguesa", procurando, na lição do passado, ensinamentos para o presente e para o futuro, desiderato que passava por "restaurar a vida municipal" e por "dar à Província o lugar que lhe compete"<sup>(165)</sup>. Pondo entre parêntesis outras articulações, dir-se-ia que este objectivo podia ser adoptado pelo republicanismo mais federalista.

Por sua vez, após 1914, o Integralismo Lusitano retirará todas as ilações de pendor tradicionalista e anti-moderno da idealização da natureza e da história, recuperação selectiva que, a partir de bases aparentemente idênticas, se contrapunha ao descentralismo de inspiração democrática

<sup>(165)</sup> In António Lino Neto, *A Questão administrativa (O municipalismo em Portugal)*, Lisboa, Bertrand, s.d., p. 58.

e republicana. Consequentemente, se, em termos paradigmáticos, o grupo liderado por Antonio Sardinha não trouxe, nesta matéria, qualquer novidade (na sua "Teoria do municipalismo", este invocava a autoridade de autores como Pansay, Tocqueville, Garrett, que os descentralistas citavam desde os meados de 1840), o mesmo não se poderá afirmar, porém, das suas finalidades políticas. Estas alvejavam todos os princípios norteadores da ordem social e política saída das revoluções, tivessem eles expressão monárquica ou republicana. E, se diziam respeitar a autonomia da Freguesia, do Município e da Província, faziam-no porque viam nestas sociedades intermédias os órgãos da Monarquia corporativa que propugnavam e cuja cabeça seria o Rei. Esta teria sido a ordem medieval<sup>(166)</sup>, e a sua renovação, tanto quanto fosse possível, constituiria o único meio que conseguiria vencer a inorganicidade intrínseca às sociedades baseadas no indivíduo e no contrato social, as quais, de acordo com este diagnóstico, teriam entrado numa crise irreversível<sup>(167)</sup>.

A partir do legado doutrinal aristotélico-tomista e das teses municipalistas e localistas do século XIX<sup>(168)</sup>, o grupo da *Nação Portuguesa* procurava convencer a opinião pública de que só o regresso à Monarquia orgânica, tradicionalista e anti-parlamentar superaria a "tendência concentradora" da política moderna (para eles, iniciada, com o absolutismo). Assim sendo, a sociedade, para ser orgânica, teria de revivificar a Paróquia (definida como "representação de um conjunto amplo de famílias pelos seus chefes"), o Município (visto como a "representação de um conjunto mais amplo de famílias pelos seus chefes e de quaisquer outros organismos sociais de importância"), e a Província, caracterizada como uma Câmara composta "por delegação municipal, sindical, escolar e com a assistência do Governador da Província, função governativa especializada na aristocracia (com carácter social e regional)"<sup>(169)</sup>.

<sup>(166)</sup> Sobre todas estas questões, veja-se Paulo Archer de Carvalho, *Nação e nacionalismo. Os mitemas do Integralismo Lusitano*, Coimbra, Faculdade de Letras, 1993 (exemplar mimeografado); António Augusto de Jesus Urbano Rosa, *O Integralismo Lusitano, culto da terra ou nação telúrica*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2004 (exemplar mimeografado).

<sup>(167)</sup> Cf. António Sardinha, *Da Hera das colunas*, Coimbra, Atlântida, 1929, pp. 9-45.

<sup>(168)</sup> A tática de recuperação de pensadores descentralistas (Herculano, por exemplo) como precursores do Integralismo está bem patente em Fernando Campos, *Os Nossos mestres da contra-revolução*, Lisboa, Portugália, 1924.

<sup>(169)</sup> "o que n<sup>os</sup> queremos", *Nação Portuguesa*, 1<sup>a</sup> série, 1915-1916, p. 5.

Também aqui, e tal como acontecia para a Paróquia e o Município, se exortava ao recobro da Província, exalçando-se os ensinamentos da natureza e da história, alvitre que surgia mediado pela visão que se foi tornando dominante dentro do regionalismo e na qual não era pequena a influência das posições da Action Française. Por conseguinte, é lógico que, na linha de Charles Maurras, a *Cartilha Monárquica* (editada por Alberto de Monsaraz, nos finais da década de 1910) se apropriasse, em nome da etnografia e da mesologia, da ideia segundo a qual "a natureza do clima, os acidentes da terra, a situação geográfica, fixaram a determinadas *regiões* características próprias que muito cedo foram conhecidas e respeitadas como indicações para o bom governo dos homens", mas para lhe dar uma interpretação tradicionalista. A condicionalidade indicada teria criado uma certa "homogeneidade de produções, costumes, índole, linguagem, tradições", pelo que seria de ciência certa afirmar-se que a "diversidade de condições exige normas de governo diferentes, enquanto se solidarizam os interesses dos municípios da circunscrição"<sup>(170)</sup> 171. E, com a exceção do texto do jovem Marcelo Caetano saído em defesa do Distrito<sup>171</sup> basta compulsar os escritos de, entre outros, Xavier Cordeiro, José Pequito Rebelo, Conde de Monsaraz e, sobretudo, António Sardinha, para se perceber por que é que, aos olhos integralistas, o liberalismo e a democracia tiveram de segregar uma ordem político-administrativa radicada em abstrações geométricas e racionalistas. Como resposta, o seu modelo colocava, como célula-base, a Família e o "localismo", conforme, numa recuperação tradicionalista do liberal Flerculano, havia sido ensinado por Sardinha no ensaio "Teoria do municipalismo"<sup>(172)</sup>. E a mesma operação descontextualizadora era feita em relação a outros críticos do centralismo, incluindo o próprio Teófilo Braga.

Aquele texto foi publicado na sequência do Congresso Municipalista, que ocorreu em 1922 e seguia a tradição descentralista que vinha da primeira metade do século XIX, a quem juntava os ecos do positivismo (lido pelos olhos da Action Française) e do krausismo espanhol (Azcarate,

<sup>(170)</sup> Alberto de Monsaraz (ed.), *Cartilha Monárquica*, 3ª ed., Lisboa, Comp. e Imp. na Tip. Soares & Guedes L<sup>da</sup>, 1920, p. 11. Os itálicos são nossos.

<sup>(171)</sup> Cf. Marcelo Caetano, "A lição dos 95 anos", *Nação Portuguesa*, 3ª série, n.º 12, 1926. p. 503.

<sup>(172)</sup> Cf. Antonio Sardinha, "Teoria do município", *Nação Portuguesa*, 2ª série, 1922-1923.

Adolfo Losada, Fernando de los Ríos), depurado, porém, da sua "superstição democrática"<sup>(173)</sup>, isto é, do ideal de *self-government*<sup>(174)</sup>. Não foi igualmente estranha a esta corrente a influência da legislação do país vizinho sobre o poder local promulgada por Maura (1907) e por Primo de Rivera (Estatuto Provincial de 1925<sup>(175)</sup>). Em suma: foram utilizadas pressuposições organicistas e historicistas para provar que, do carácter natural das sociedades intermédias e respectivos órgãos e funções, só se podia inferir um Estado anti-democrático, anti-liberal, tradicionalista, orgânico e monárquico, oposto tanto ao da Monarquia Constitucional como ao da República. Logo, apesar das juras acerca da raiz exclusivamente nacional do que se doutrinava, não será precipitado colocar este modo de pensar na sequência do velho tradicionalismo contra-revolucionário, que autores como La Tour du Pain, Le Play, Barrés e, sobretudo, Charles Maurras tinham reactualizado nos finais de Oitocentos e princípios do século XX.

## Nostalgia e modernidade

Chegados a este ponto, algumas perguntas têm de ser feitas. Poder-se-á afirmar, sem mais, que os prosélitos do municipalismo, do provincialismo e do federalismo de orientação liberal e, sobretudo, republicana também sentiam nostalgia por uma realidade perdida? Ou, diferentemente, procuravam integrar o passado, a fim de o superarem à luz dos princípios nucleares da modernidade política? E será pertinente qualificar os sonhos restauracionistas, alimentados pelos críticos mais conservadores e contra-revolucionários, como um desejo de se voltar a usufruir a "liberdade dos antigos", vivência colectiva que o novo *Leviathan* teria soterrado?

<sup>(173)</sup> *Idem*, *Da Era das colunas*, Coimbra, Atlântida, 1928, p. 9, e *Teoria do município*, p. 303.

<sup>(174)</sup> Acerca do aparecimento deste conceito depois de 1875, particularmente em Azcárate, leia-se Gonzalo Capellán de Miguel, *Gumersindo de Azcárate. Biografía intelectual*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2005, pp. 332-342.

<sup>(175)</sup> Sobre este documento (que Marcelo Caetano saudará, apesar de não concordar com algumas das suas teses mais descentralistas), veja-se Sabino Alvarez Gendin, "Estudio del Estatuto Municipal", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t.º 144, año LXXIII, 1924, pp. 687-698.

### ***Liberdade e autoridade***

Nos seus melhores exemplos, é um facto que os primeiros perflhavam, no essencial, os princípios fundantes do demoliberalismo. A divergência maior, no que concerne ao desfecho centralista desses mesmos postulados, estava no convencimento de que a representação da soberania, assente numa concepção atomista do indivíduo-cidadão e centrada numa única sede, criava hiatos que empobreciam a delegação de poderes, ferindo, assim, o seu pleno exercício e abrindo as portas à possibilidade de se regressar a um "feudalismo" de novo tipo. É que não bastaria vincar a prioridade do interesse geral, consubstanciada no primado da lei e na isonomia, nem garantir a sua interiorização como um imperativo social e cívico, tal como o fazia a cultura republicana. Para que esta fosse assumida como *virtus<sup>(m)</sup>*, exigia-se uma *praxis* cidadã que, ao contrário do que tinha acontecido na experiência jacobina, não diluísse os interesses particulares na vontade geral, evitasse o terror, e minimizasse o distanciamento entre representantes e representados mediante modalidades ascendentes de controle do poder delegado e, por conseguinte, de participação cívica, em ordem a conciliar-se a mínima autoridade com a máxima liberdade possível (Proudhon). Daí que esta sensibilidade não pudesse ser confundida com a que deu continuidade ao jacobinismo, nem com a que entroncava em Sieyès e na vertente mais democrático-constitucional da representação da soberania nacional.

Na verdade, Robespierre e os seus seguidores levaram ao extremo os preceitos da ética republicana. Procurando fazer o trânsito da concepção aritmética de povo para a do povo bom e virtuoso, assim como da vontade de todos para a vontade geral, ele enfatizou o conceito de "bom cidadão", postulando-o como entidade virtuosa e distinta de todos aqueles que não trabalhavam para o bem público. Tal selecção só podia conduzir a uma decantação interna realizada por quem se autopromulgava como vanguarda, ao reivindicar para si a fixação dos critérios definidores dessa mesma virtude, numa clara confusão entre o princípio da representação e o dos representados. Na prática, tal interpretação propendeu a dissolver, na unanimidade ética, os conflitos de interesses (individuais e sociais) que deflagravam no interior da sociedade, evitando

<sup>(176)</sup>Cf. Maurizio Viroli, *Repubblicanesimo*, Roma-Bari, Laterza, 1999, *passim*.

o exercício de uma concepção de vontade geral que respeitasse tanto as maiorias como as minorias. Para isso, o Estado teria de criar, coactivamente, e à sua imagem e semelhança, o povo virtuoso, tendo por matéria prima, a modelar, o povo realmente existente. Prática que deu origem, não a uma República participativa, mas a uma outra, que visava fundir, em nome do bem público, todas as vontades, todos os interesses. O que levou a torná-la sinónimo de Estado, assim transformado numa espécie de representante mortal da imortalidade do corpo místico da Nação<sup>(177)</sup>. E daqui decorreu uma outra consequência: a inevitável sacralização do contrato social, selado e reproduzido pelo Estado supletivamente ajudado por uma religião civil de inspiração rousseauiana<sup>(178)</sup>.

As alternativas federalistas também se distanciavam da tendência democrático-representativa que teve em Sieyès o seu principal teórico, mormente no ensaio *Qu'est-ce que le Tiers État* (1789). Sublinhe-se que, como ponto de partida, o abade de Chartres supôs a existência de um estado da natureza, nem bom nem mau, formado por produtores, numa evidente prefiguração do "terceiro estado". Logo, a sua teoria da delegação não implicava, como em Rousseau, a alienação total da soberania dos indivíduos, mas, tão-só, uma temporária delegação do poder através do sufrágio universal. Neste contexto, o Estado limitar-se-ia a ser o garante dos direitos dos indivíduos e, como em Locke, das condições para a realização da sua personalidade: a "liberdade" e a "propriedade". Neste modo de pensar, os fundamentos da nova ordem política não recorriam a argumentos historicistas, ou a inferências de índole organicista. Contudo, para Sieyès, a Nação não constituía só um produto jurídico-abstracto da razão, nem representava a entidade colectiva formada pelos bons cidadãos joeirados pelo Estado (como será no jacobinismo). Originariamente, tinha sido o conjunto dos indivíduos que produziam e comercializavam, fazendo funcionar a actividade económica, de onde só se excluíam os ociosos (a nobreza). Além do mais, essa Nação de produtores teria uma existência prévia ao próprio Estado. Na linguagem de Hegel, ela seria a "atomística multidão de indivíduos reunidos" (*ein blosser atomistischen*

<sup>(177)</sup> Para esta apropriação jacobina do ideal de virtude republicana, veja-se Ramón Máiz, *La Idea de Nación*, Vigo, Edicións Xerais de Galicia, 1997, pp. 38-37.

<sup>(178)</sup> Cf. Fernando Catroga, *Entre Deuses e Césarés. Secularização, laicidade e religião civil*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 227 ss.

*Haufen von Individúen beisammen*) e que viram na organização de um Estado, com um poder constitucionalmente limitado, o meio adequado para desenvolverem o seu trabalho, incrementarem as liberdades e ampliarem os seus direitos naturais. Por isso, aquele terá nascido de um compromisso livremente consentido, ou melhor, de um pacto de cariz democrático-representativo.

A Nação era entendida, portanto, como um sujeito político titular de soberania, mas somente enquanto colectividade de indivíduos unificados pelo comum interesse de defender e realizar os seus direitos. Pelo que o seu exercício teria de se pautar por um ordenamento jurídico-constitucional legitimado pelo povo. Sujeito à Constituição, ao Estado caberia defender os direitos da sociedade civil, mesmo que, para isso, tivesse de, num primeiro momento, unificar e consolidar a Nação com a derrogação de privilégios, o estabelecimento da igualdade de direitos, e a uniformização do espaço territorial, para a qual se propunha uma administração vertical e reticular, desenhada em Departamentos abstractos e geométricos, de modo a conseguir-se consolidar uma nova "adunação política". E todas estas medidas deviam ser acompanhadas pela afirmação de uma língua oficial, por um sistema educativo nacional, pela delimitação das fronteiras, bem como pelo fomento de uma cidadania que fosse capaz de dar alma ao patriotismo cívico, ou melhor, ao civismo<sup>(179)</sup>.

Pode dizer-se que a corrente federalista-republicana também se demarcou desta herança. Para ela, o homem seria, no estado de natureza, irredutível a uma caracterização individualista e cingida à sua faceta de *homo oeconomicus*. É que, indo ao fundo da questão, nela se encontra uma teoria que sublinhava o peso dos factores etno-sociológicos e mesológicos nas modalidades específicas de realização do apetite societal. Consequentemente, a sociedade política não podia ser arrumada na gaveta das coisas artificiais e transitórias, e o patriotismo cívico só poderia desempenhar a sua função cimentadora se fosse permanentemente irrigado pela raiz dos patriotismos locais. Isto é, qualquer "Nação cívica", não implantada no húmus da Nação natural e histórica, erguia-se-ia como um edifício precário e sem alicerces. Para os seus adeptos, a solução federalista, porque construída de "baixo para cima", evitaria tanto a queda na versão hierarquizada da delegação do poder, como o desrespeito da autonomia da sua fonte - o indivíduo-

<sup>(179)</sup>Seguimos, aqui, Ramón Máiz, *ob. cit.*, pp. 43-53.

-cidadão -, libertando-o, porém, do egoísmo do seu estado natural e da sua subsunção no seio de totalidades abstractas. Para o cumprimento deste objectivo, ter-se-ia de reinventar o funcionamento democrático de sociedades intercalares - o que nada teria a ver com o regresso do corporativismo de Antigo Regime -, em ordem a evitar-se a fragmentação e, com o correlacionamento da unidade e da diversidade, a moderar-se a inevitável propensão do Estado, quando entregue a si mesmo, para o autoritarismo.

E verdade que a centralização era vituperada pelos seus opositores, mais em termos ideais do que reais. De facto, a Monarquia Constitucional e, sobretudo, a I República nunca prescindiram da invocação de argumentos historicistas para se legitimarem, assim como do recurso a um centralismo moderado assente numa "negociação" constante e recíproca com os poderes locais. E o seu pecado não residiria tanto no empolamento que fazia da ideia de "Nação cívica", mas na redução desta a um ser espiritual "construído" de uma maneira exclusivamente racional e uniforme, como se os indivíduos-cidadãos não sofressem condicionalidades (naturais e históricas) e como se entre eles e o Estado nada devesse existir, ou o que existisse (Municípios, Distritos ou Departamentos) não passasse de uma mera correia de transmissão da vontade do vértice. Diferentemente, a ciência social convidava a vê-la como a resultante do próprio processo de crescimento da complexidade das sociedades modernas, aparecendo, portanto, como uma consequência da evolução histórica, ou melhor, como um patamar do devir da humanidade a caminho da realização de um ideal de perfectibilidade que, porém, não podia dispensar a assunção da autonomia do indivíduo, sob pena de ir contra a tendência objectiva das coisas. E, no caso da cultura política dos republicanos portugueses, não se forçará a nota se se defender que o centralismo moderado prevaleceu, sobretudo, em nome do realismo político - isto é, do "oportunismo" (Gambetta) -, não obstante, em termos teóricos, a grande maioria dos seus prosélitos perfilhar ideais descentralistas. Mas os mais intransigentes não deixavam de avisar que o adiamento das promessas feitas na fase da propaganda poderia conduzir à inexorável "morte" da própria República.

Para eles, esta devia lançar as bases político-administrativas conducentes à conciliação da *liberdade* com a *autoridade* e da *unidade* com a *diversidade*, o que impunha o preenchimento do vazio, criado pelo centralismo, entre o indivíduo e o Estado, com mediações sociabilitárias várias e que teriam de funcionar, não só como pessoas colectivas e autárquicas, mas também

como degraus de uma crescente prática de cidadania. Pelo que o indivíduo, enquanto fonte de poder, não podia ser postulado como um ente abstracto-formai, atomístico, ou racionalista-utilitarista. Como desde Montesquieu se salientava, a compreensão das suas especificidades obrigava à ênfase dos efeitos do meio, condicionalidade a que Herder acrescentou notas de cariz étnico-orgânico. Dito de outro modo: assim como não faria sentido acreditar na existência de um estado de natureza pré-social, igualmente seria artificialismo metafísico supor que o indivíduo é uma molécula insulada e abstracta, pelo que a reformulação e a legitimação de um novo ordenamento político, decorrentes dos imperativos da evolução das sociedades, não poderia ter uma centração exclusivamente subjectiva. Elas deviam inspirar-se nos ensinamentos da natureza e da história, tidos por objectivos, a fim de se ajornar ou reajustar o que, por errónea orientação, tinha sido deturpado ou desviado da sua desenvolvimento espontânea. Em suma: uma política cientificamente orientada não podia partir de um conceito abstracto-metafísico de indivíduo, mas devia basear-se no seu simultâneo equacionamento como um *homem racional* concreto, isto é, como *homem social*, *homem histórico*, *homem étnico-cultural* e *homem mesológico*, antropologia que, a partir da década de 1870, se encontra subjacente ao núcleo duro do pensamento federalista português.

Dir-se-á que tal escolha implicava uma releitura moderna do velho conceito *defædus* (raiz comum de palavras como "feudalismo" e "federalismo"), tendo em vista harmonizar, com a adesão livre e a legitimação democrática das partes, a *praxis* humana com a natureza, cujo magistério paradigmático, bem compreendido, seria de teor cooperativo e mutualista, e não hierárquico e piramidal. Como escrevia Sebastião de Magalhães Lima, "o organismo é composto de órgãos autónomos, mas subordinados a um centro regulador de todos os novos actos externos. E uma verdadeira federação onde se observam os princípios essenciais, inerentes à teoria federalista: a unidade na variedade, a autonomia na solidariedade"<sup>(180)</sup>. Isto explica por que é que, apesar da sua pouca abertura ao fundante contrato social rousseauiano, se defendia o ideal de "Nação cívica" (baseada na acção pactual e livre dos contraentes), erguida, porém, a partir dos alicerces mais espontâneos dos patriotismos locais. Nesta medida,

<sup>(180)</sup>In Álvaro Neves, *ob. cit.*, p. 213.

o contratualismo federal seria, por um lado, posterior ao precário impulso sociabilitário do homem no seu estado de natureza, e, por outro lado, diferente do contrato sinalagmático, de tipo feudal e patriarcal, que algum tradicionalismo procurava recuperar. Quando muito, visava republicanizar o velho e secular pacto que selava as recíprocas relações "entre os municípios e o rei, entre as cidades e vilas principais, os concelhos e outras designações jurisdicionais do território. [...] Atitude sacralmente renovada através do juramento mútuo em cada aclamação", e em que, "do lado das repúblicas municipais, é possível, assim, acentuar a sua liberdade e soberania interna"<sup>(181)</sup>.

Dito de outro modo: a nova ideia federal é inseparável do propósito de se reformar a sociedade "de baixo para cima", desiderato a que não era estranha a lição de autores como Althusius, bem como - de acordo com influências mais recentes - a intenção de integrar alguns dos princípios estruturantes da sociabilidade política (e social) moderna: a associação e a participação. Por palavras de Proudhon: "FÉDÉRATION, du latin *fœdus*, génitif *fœderis*, c'est-à-dire pacte, contrat, traité, convention, alliance, etc., est une convention par laquelle un ou plusieurs chefs de famille, une ou plusieurs communes, un ou plusieurs groupes de communes ou États, s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement alors et exclusivement aux délégués de la fédération"<sup>(182)</sup>. Como se vê, esta não podia ser unilateral, onerosa, ou aleatoria; tinha de confirmar relações sinalagmáticas, ou bilaterais, sim, mas de índole comutativa e reversível, não se confundindo, por conseguinte, com o contrato social à Rousseau ou à Robespierre. É que, nela, as partes não só não procediam à alienação total do seu poder, como o seu contrato não daria origem a "un *e fiction* de légiste, imaginée pour rendre raison, autrement que par le droit divin, l'autorité paternelle ou la nécessité sociale, de la formation de l'État et des rapports entre gouvernement et les individus". Ao contrário, ele representava "un pacte positif, effectif,

ns) António de Oliveira, "A República e as repúblicas", in Fernando Taveira da Fonseca (coord.), *ob. cit.*, p. 21.

<sup>(182)</sup>Cf. Pierre-Joseph Proudhon, "Du Principe Fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution" (1863), *Oeuvres Complètes*, Paris, Marcel Rivière et C.<sup>ie</sup>, p. 318.

que a été réellement proposé, discuté, voté, adopté et qui se modifie régulièrement à la volonté des contractants"<sup>183</sup>).

Ora, se esta convocação é pertinente, continua a ser necessário precisar melhor a ideia de sujeito que este conceito de *fœdus* pressupunha, em particular devido à crescente importância do argumento sociológico e positivista. Na verdade, se aquela fosse de teor abstracto-formal, tenderia a encarar as formas de sociabilidade política - por exemplo, a Nação - como criações modernas e artificiais. Mas a qualificação dos sujeitos do contrato à luz de condicionalidades sociabilitárias objectivas não se compaginaria com a existência de hiatos entre o patriotismo local e o nacional, pois reivindicava para a Nação uma onticidade natural e histórica, que teria de ser levada em conta na opção voluntária pelo contrato e, por consequência, na progressão dos vários graus de federalização.

Um bom exemplo das divergências entre estas duas posições encontra-se na crítica que Teófilo Braga fez ao modo como Antero de Quental, nos finais da década de 1860 e princípios da seguinte, via o federalismo. Na conjuntura da crise espanhola de 1868 e dos entusiasmos federalistas-iberistas então reavivados, o poeta açoriano, no pequeno ensaio *Portugal perante a revolução de Espanha*, escreveu, para escândalo de alguns: "Eu, por mim, pondo de parte toda a poesia e toda a sentimentalidade, contentar-me-ei de afirmar aos patriotas portugueses esta verdade de simples bom senso: que, nas actuais circunstâncias, o único acto possível e lógico de verdadeiro patriotismo consiste em *renegar a nacionalidade*"<sup>(m)</sup>.

Discordando, outros descentralistas e federalistas da época, principalmente os que começavam a sofrer uma crescente influência positivista, depreciavam esta asserção. Ela seria perigosa e representava uma "extraordinária aberração", porque restringia a ideia de nacionalidade a um facto exclusivo do mundo político, logo, transitório e alterável. Segundo Teófilo Braga, teria mesmo "sido a primeira vez [...] no mundo" que tal foi afirmado. E, na linha de Vico, Herder, Schlegel e do romantismo histórico em geral - agora positificado -, lembrava, em 1880, ao ex-amigo: "as nacionalidades [leia-se: as nações] são produtos orgânicos, naturais, \*<sup>184</sup>

<sup>(m)</sup>*Ibidem*, *ibidem*, p. 318, not (a), p. 345.

<sup>(184)</sup> Antero de Quental, *Prosas*, vol. 2, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1926, p. 82. Para a inserção desta frase no contexto e evolução do federalismo (e republicanismo) anterior, veja-se o que escrevemos em *Antero de Quental História, socialismo, política*, Lisboa, Editorial Notícias, 2001, p. 182 ss.

estáticos, independentes das vontades individuais, formam-se pelo condicionalismo mesológico e pelo determinismo étnico, da mesma forma que os seus produtos internos, como línguas, religiões, instituições sociais, arte, direito, moral e outras manifestações da colectividade humana, que colaboram na diferenciação e agregação nacional". Pressupostos que a nova vivência cívica do sentimento de Nação se limitaria a tornar mais consciente. Neste pensamento, a génese daquela entidade (e identidade) não podia promanar de um acto voluntário e arbitrário, ou de um mero pacto jurídico-político; teria de ser "deduzida da realidade das coisas", isto é, das "diferenças étnicas"<sup>(185)</sup>. Maneira de dizer que a Nação constituía um ser étnico-cultural, com a sua psicologia colectiva própria.

Esta dimensão mais comunitarista não subsumia, contudo, o Estado (como acontecerá em algum pensamento político alemão, ou em várias correntes de índole tradicionalista e totalitária), nem anulava a concomitante necessidade de aquela evoluir para o nível de Nação cívica. As espontâneas e instintivas tendências sociabilitárias, para ascenderem a este estatuto, requeriam a mediação da vontade. Assim sendo, o novo tipo de Estado teria de se estribar num "acordo, não tático e instintivo, como nas épocas atrasadas, mas claro, explícito e escrito, cuja forma é o *contrato federativo*". Consequentemente, frisava Teófilo, os políticos não podiam ser cegos perante "as transformações da era moderna", cujo "sentido preciso e positivo" apontava, tanto para o individualismo, que se afirmava "na ordem política pela autonomia da acção ou o *Self-government*", como para "a sua convergência na colectividade do Estado" restabelecida "por meio da *Federação*. E o que se deduz da sucessão histórica"<sup>(186)</sup>.

Nesta perspectiva, a natureza e a evolução social seriam, tão-só, fontanais paradigmas credibilizadores da possibilidade de se renovar, através do novo conceito de contrato, a ideia de Nação e o funcionamento das sociedades intermédias, lição que, na tradição portuguesa, aconselhava o respeito pelo cariz autárquico de instâncias ascendentes chamadas Paroquia → Comuna → Concelho → Província → Nação, alicerces, por sua vez, da Federação de Povos ou Nações, modo diversificado e gradual de se consumir a Humanidade como um todo. Pelo que a Nação

<sup>(185)</sup> Teófilo Braga, *História das ideias republicanas em Portugal*, Lisboa, Nova Livraria Internacional, 1880, pp. 167,168.

<sup>(186)</sup> *Idem*, *Systema de sociologia*, Lisboa, Typographia Castro Irmão, 1884, p. 273.

não podia ser fundamentada a partir de um ideal exclusivamente subjectivo de autonomia, ou ser vista como uma invenção artificial. Na opinião de Teófilo, ela só seria substancial e legítima se o reconhecimento da individualidade política tivesse uma base "étnica e histórica"<sup>(187)</sup>. De qualquer maneira, na sua face externa, mais do que uma federação de povos - ideal propugnado por Proudhon -, o federalismo republicano dominante sonhava com uma *Res publica* universal formada pela federalização de Estados-Nação, tendo por primeiro patamar a federalização entre Portugal e a Espanha (dividida).

Em última análise, as críticas ao sistema, lançadas pelo descentralismo republicano, assim como os projectos para se autonomizar as sociedades intermédias (Freguesia, Município e Província) e se reformular os nexos entre o centro e as periferias, prometiam respeitar melhor o princípio da soberania popular (ou, para alguns, nacional). Tanto o descentralismo como o federalismo interno possibilitariam a recuperação da "liberdade dos antigos" - que teria reinado na Cidade-Estado grega -, mas helenizando a romântica exaltação das franquias municipais medievais, legado que, contudo, era confrontado com esta evidência limitativa: o crescimento da extensão territorial e demográfica do novo Estado soberano impedia qualquer regresso à democracia directa pura. Mas não bastaria a introdução da divisão de poderes. Esta teria de ser complementada por sistemas factuais representativos que controlassem o centro através do fomento, tanto quanto fosse possível, do *self-government*<sup>(m)</sup>, como bem tinham compreendido os fundadores da Revolução Americana (como Thomas Jefferson e James Madison), o seu primeiro grande narrador europeu (Tocqueville) e os federalistas posteriores.

Nesta ordem de ideias, compreende-se que as teses anticentralistas mais consequentes desaguassem na apologia do auto-governo (*self-government*), ideal já cantado por Teófilo Braga na sua *História das ideias republicanas em Portugal* (1880) e desenvolvido no *Sistema de Sociologia* (1884). Este posicionamento almejava pôr a sociedade, não em antinomia radical<sup>187 188</sup>

<sup>(187)</sup> *Idem, História das ideias republicanas em Portugal*, p. 327.

<sup>(188)</sup> Com uma origem anglo-saxónica, o conceito de *self-government* propagou-se aos EUA e terá encontrado na obra do alemão, ali radicado, Francis Liber, *On Civil liberty and self-government* (1853), um dos seus melhores teorizadores. Não por acaso, este texto foi traduzido para castelhano com o título *La libertad civil y el gobierno próprio*, em 1872. Cf. Gonzalo Capellán de Miguel, *ob. cit.*, pp. 332-333.

com o indivíduo-cidadão, mas ao serviço da sua afirmação como sujeito concreto, possuidor de direitos e de deveres, isto é, como um ente livre de todas as tutelas que não fossem as directas ou indirectamente delegadas pela sua vontade. Todavia, esta, em vez de ser assumida como um livre-arbítrio absoluto, teria de sopesar as condições objectivas da existência<sup>(189)</sup>. Daí, a exaltação que os federalistas faziam de certos períodos da história de Portugal, tidos por mais democráticos, e a eleição de experiências modelares como as da Suíça, EUA e até de Inglaterra. E no mesmo registo se inscrevem os ataques ao voluntarismo subjectivo-metafísico e à opacidade burocrática e caciqueira, fazendo-os acompanhar por incentivos ao reforço da participação cívica do indivíduo nas várias e coexistentes sociedades políticas em que ele se inseria, única via que, impossibilitada a democracia directa e o *mandato imperativo* (que alguns, no entanto, chegaram a defender)<sup>(190)</sup>, atenuaria o desfasamento, que seria inerente à delegação do poder, entre representantes e representados. Pelo que, por mais análogos que possam ser alguns dos argumentos, esta alternativa ao centralismo não podia ser confundida com as de inspiração tradicionalista. Como esclarecia Sebastião de Magalhães Lima nos finais de Oitocentos, "não é certamente em proveito do absolutismo e das velhas monarquias que se manifesta esta tendência para a reconstituição da Província"<sup>(191)</sup>.

É um facto, porém, que os postulados do descentralismo republicano, de cunho municipalista e provincialista, não deixavam de carrear ambiguidades, embora a sua pré-compreensão da "natureza", da "tradição" e da "história" não se confundisse com a do pensamento tradicionalista. E não se pode menosprezar a circunstância de eles estarem enxertados num naturalismo não raro invocado como arquétipo inspirador da lei

089) Para as relações entre cidadania e *self-government* na cultura republicana portuguesa desenvolvem o que já esboçámos no artigo *O Poder político-administrativo das Paróquias em Portugal (Séculos XIX-XX)*, pp. 239-255.

<sup>o</sup>089 90) Poram os casos do grupo ligado ao Centro Federal de Lisboa (1873) e de, entre outros, Teixeira Bastos e Carrilho Videira no seu projecto de um programa radical para o Partido Republicano (1886). Cf. Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, pp. 66,80,251,268,296-297, 198-300, 393.

<sup>(191)</sup> Sebastião de Magalhães Lima, *O Federalismo*, Lisboa, Companhia Nacional, 1898, p. 34.

positiva. Ora, não obstante a tradução política deste naturalismo colocar - em nome da evolução e da crescente heterogeneidade das sociedades contemporâneas - o indivíduo como instância sobredeterminante das sociabilidades políticas (Paróquia, Município, Província, Nação), o certo é que aquele (acasalado com o historicismo) podia ser usado em sentido inverso, como acontecia nas recepções mais ortodoxas e antidemocráticas do organicismo social. De onde decorreu uma nem sempre coerente combinação entre anticentralismo matricial e pós-contratualismo federativo (em França, algum pensamento contra-revolucionário, de cunho social, apropriou-se, nos finais de Oitocentos, de uma certa leitura de Proudhon) e derivou a sua fácil apropriação por parte de projectos de cariz mais totalitário, nos quais o institucionalismo do Estado se foi impondo, não só como instância subordinadora dos órgãos e funções das partes, mas também como meio propulsor da fusão entre o Estado e a Nação. O que acabava por contraditar os objectivos perseguidos pelos defensores do *self-government*: consumir, como pretendeu Proudhon, o máximo de liberdade e de autonomia possíveis dentro de um mínimo de autoridade necessária, ponto de chegada não inteiramente estranho, em boa parte deles, ao eco, mesmo que mitigado, de um assintótico ideal anarquista. Compreende-se. O pensador francês tinha horror, tanto à supremacia de um dos polos da antítese, como à síntese que, à maneira de Hegel, os dissolvesse e ultrapassasse<sup>(192)</sup>. E este desejo de harmonização e balanceamento detecta-se, igualmente, no pensamento político português por ele influenciado.

No que tange ao que se acabou de expor, recorde-se a posição de Teófilo, pelo menos no período da propaganda. Com efeito, o seu comtismo não o impediu de recuperar autores como Proudhon e Spencer e de irmanar o positivismo com o ideal de *self-government*, pois acreditava "no desenvolvimento crescente das actividades e na decrescente intervenção do Estado nas relações particulares; a política como função coordenadora de todos os factores sociais, precisa de estabelecer um justo equilíbrio, uma natural ponderação entre as aspirações individuais ou a *Liberdade*, e as intervenções do Estado, ou a *Autoridade*". E concluía: "os modernos publicistas partem deste ponto do desenvolvimento do indivíduo para estabelecerem a doutrina política conhecida pelo nome de *Self-government* como o desideratum dos tempos modernos. Cada indivíduo, quanto mais perfeito e

<sup>(192)</sup> Cf. George Gurvitch, *Proudhon. Sa vie et son œuvre*, Paris, PUF, 1965, p. 94 ss.

completo no seu desenvolvimento, tanto mais se acha emancipado da intervenção da Autoridade nos seus actos; e se essa perfectibilidade for susceptível de generalizar-se, então chegaremos, como o desejava Proudhon, à eliminação total da Autoridade como desnecessária.<sup>(193)</sup>

Emídio Garcia ensinava - e alguns dos seus alunos repetirão - que o modelo de Estado a construir devia ser o de uma ascendente federalização de Municípios e de Províncias, cujo alfa (e, logo, ómega) só podia ser "o indivíduo livre na Família, a Família livre no Município, o Município livre na Província, a Província livre no Estado, o Estado livre na Nação, a Nação livre na Humanidade."<sup>(194)</sup> Portanto, a configuração do ordenamento político-administrativo não podia ter um perfil piramidal, mas resultar do encadeamento entre as vários círculos de participação cidadã. Como escrevia o mesmo autor - invocando, em 1873, o exemplo da federação americana (através de Tocqueville) "Lá, o indivíduo é livre na Família, a Família livre na Comuna, a Comuna livre no Estado, o Estado livre na Federação. E tantas esferas concêntricas gozam da propriedade geométrica da espiral: tem cada uma a sua circunferência, ligam-se sem solução de continuidade e têm um centro comum"<sup>193 194 (195)</sup>.

Num plano diferente, o tradicionalismo integralista, ao recusar o posicionamento do indivíduo como princípio e fim de toda a sociedade, se recorreu a análogas teses organicistas e historicistas, não as completava, porém, com um ideal de "Nação cívica", de cariz contratualista. Esta seria uma entidade essencial, isto é, de cunho comunitarista (e historicista). Daí que o indivíduo fosse somente entendido, no que a este problema respeita, na sua relação umbilical com as várias totalidades holísticas (Família, Comuna, Província, Nação) de que fazia parte, e que o seu contratualismo fosse restrito e patriarcal, ou melhor, fosse tradicionalista e contra-revolucionário. O que explica a finalidade última das suas propostas sobre a divisão do território: fortalecer a luta contra os princípios sociais e políticos que pudessem legitimar soluções liberais ou democráticas, atitude que, no campo político, ditava a rejeição do individualismo, do liberalismo (político e económico) e da democracia, ou melhor, de toda

<sup>(193)</sup> Teófilo Braga, *Systema de sociologia*, pp. 271, 272.

<sup>(194)</sup> Sebastião de Magalhães Lima, "Teoria da Humanidade", in Álvaro Neves, *ob. cit.*, p. 132.

<sup>(195)</sup> Manuel Emídio Garcia, "Liberdade municipal", *Correspondencia de Coimbra*, n.º 3, II anno, 1873, p. 1.

e qualquer forma de legitimação do poder que não fosse a do consentimento e a da velha representação por corpos, mesmo que reatualizada.

Por outro lado, e ao contrário do que acontecia com o provincialismo republicano, no de teor tradicionalista a relação entre a unidade e a diversidade não era acompanhada, nem pela secularizada ideia de soberania e delegação do poder a partir do indivíduo-cidadão, nem por qualquer remate federalista, pelo menos de acordo com a moderna ideia de contrato. A representação seria corporativa e, quando muito - como em Sardinha -, aceitava-se a herculaniana federação de Municípios, dentro, todavia, de uma visão patriarcal e do intento de se regressar a uma ordem hierárquica, em que a Monarquia, como instituição, desempenharia o velho papel paternal de regulação dos interesses dos corpos intermédios. Não espanta. O federalismo político-administrativo mais amplo tinha, sobretudo, uma feição republicana (Estados Unidos da América; Proudhon; Confederação Helvética) e baseava-se num pacto celebrado entre sujeitos (individuais e colectivos) a quem era reconhecida plena capacidade para delegar poderes. Pelo que o conceito de unidade nacional que esta última posição punha em jogo, por mais apelos que fizesse às raízes étnico-históricas da Nação, não podia ser confundido com o ensimesmamento nacionalista (típico do tradicionalismo), não obstante o antifederalismo de todo o jaez propagandear o contrário, a saber: o descentralismo republicano levaria à fragmentação da nacionalidade, numa exploração do facto de, nos seus melhores exemplos, ele ser a componente interna de um federalismo externo, abrindo-se, assim, a formas mais amplas de associação e de comunicação entre Estados e povos mas que nada tinham a ver com as do nacionalismo integrista, pois este somente se sentia participante da *Res publica* cristã.

## **Pátria, Nação, Humanidade**

Se o chamamento à interiorização de afectividades para com a "pátria chica" - atitude tão característica da sociabilidade de Antigo Regime<sup>(196)</sup>

(196) cf António Manuel Hespanha, "Pequenas repúblicas, grandes Estados. Problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo", in Fernando Taveira da Fonseca (coord.), *ob. cit.*, pp. 133-148.

- constituía a mola real do patriotismo<sup>197</sup> o ideal descentralista republicano não aceitava, contudo, que o cimento comunitário radicasse num autárcico apego à "terra", nem consentia o misto de amor e de temor dos indivíduos perante entidades sacro-políticas, carismáticas e quase míticas, elevadas a instâncias integrativas e religadoras dos patriotismos locais. Por outro lado, e como o mostra o seu investimento na's comemorações cívicas, ele fazia uma leitura futurante da divisa comitiana, segundo a qual deviam ser os mortos a governar os vivos, o que não acontecia com os integralistas. De qualquer modo, o "chão" do seu patriotismo também teria de ser a Paróquia ou Freguesia, o Município e a Província<sup>197 (198)</sup>, caboucos de um ideal de Nação que não parava em si mesma, dado que, como se assinalou, a evolução histórica estaria a impulsionar a federalização como uma espécie de compensação consensualizadora do movimento para a heterogeneidade. Em tal horizonte, por mais "construído" que fosse o patriotismo nacional (através da educação nacional e das festas cívicas), ele só teria vida desde que aquecido no calor dos patriotismos regionais; ou melhor, como versão moderna de velhos "patriotismos comuns" anteriores (polarizados pela Igreja, pela Monarquia), só conseguiria mobilizar o sentimento colectivo a partir do "patriotismo das pequenas pátrias" (Ramalho Ortigão)<sup>(199)</sup>.

Significa isto que, no atinente a este federalismo - e ao republicanismo português em geral -, não fará muito sentido pensar, em termos tipológicos, na existência de um dualismo entre Nação "natural e histórica" e "Nação pactivel", ou melhor, entre, por um lado, a "Nação étnica" e "cultural", e, por outro lado, a "Nação cívica". Esta última dimensão teria medrado a partir da primeira, pelo que também para os descentralistas o novo Estado devia funcionar, a par de outros mecanismos socializadores, como "Estado pedagogo". E se a educação e a escola (obrigatória e gratuita) passaram a ser os instrumentos por excelência desse trabalho de interiorização, eles só agiriam em pleno se conseguissem, de certo

<sup>(197)</sup> Cf. Maurizio Viroli, *ob. cit.*, pp. 74-75.

<sup>(198)</sup> Para o enraizamento da ideia de cidadania através da descentralização e do autogoverno, leia-se Pietro Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'Età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 261 ss.

<sup>(199)</sup> Sobre este patriotismo das pequenas pátrias (ou repúblicas), leia-se António de Oliveira, "Da história das pátrias à história local", AA.VV., *A Cidade e o campo. Colectânea de estudos*, Coimbra, CHSC, 2000, pp. 14-19.

modo, transubstanciar a sociabilidade natural em sociabilidade cidadã, sem que esse trânsito subsumisse o indivíduo nos vários degraus desta última. O que necessitava de uma participação democrática, ou melhor, de uma prática de *self-government*, essa escola das escolas da cidadania, pois só com a conjugação de todos estes requisitos se poderia metamorfosear a Nação numa verdadeira *Res publica*.

De tudo isto se conclui que, nesta maneira de ver, o aparecimento do novo patriotismo nacional era indissociável das raízes e troncos, tidos por naturais e vividos como herança, que o faziam florir. E, para alguns, daqui resultava esta certeza: as Nações descentralistas seriam mais patrióticas do que as centralistas. Contudo, e contra o nacionalismo excessivamente paroquial, importava não esquecer que a Nação representava o nível superior da sociabilidade política interna. Entre outros, teorizou-o Manuel Emídio Gracia, durante as décadas de 1870 e 1880, e relembrou-o Teófilo Braga aos constituintes de 1911. Na verdade, para o presidente do Governo Provisório da República, o erro de muitos consistia na confusão que faziam entre os conceitos de Pátria e de Nação, não percebendo que aquela é menos do que esta. E que todos nós "Temos a nossa Pátria; o minhoto a pátria minhota, o algarvio a pátria algarvia", porque a "pátria é a região onde cada um nasceu, onde tem as suas simpatias, onde tem as suas colheitas; tudo isto constitui Pátria, nos seus tipos provinciais"<sup>(200)</sup>. No entanto, a Nação seria tudo isto, mas mais qualquer coisa.

Esta não podia ser interiorizada e sentida como um mero somatório de pequenas pátrias. Na linha do historicismo romântico, a Nação era genealógica, ou melhor, legitimava-se por filiação, continuidade, herança e organicidade (interna e externa), características próprias que se espelhavam no seu território (lido também como *paisagem*), mas também na cultura do povo, o encarnador da vontade colectiva que a tecia e consensualizava. É neste contexto que se terá de compreender a resposta teofiliana à pergunta: "o que vem a ser a Nação? É a conexão das pátrias unidas por um interesse superior, em uma consciência de continuidade histórica, e mesmo de uma missão, cooperando nos progressos da humanidade". Pelo que a soberania nacional radicava na "vontade virtual, una e indivisível do consenso da sua existência colectiva e coexistência orgânica

(200) Xéofilo Braga, *Discursos sobre a Constituição Política da República Portuguesa*, p. 41.

de todas as suas sinergias.<sup>(201)</sup> Com tal definição, Teófilo geminava uma concepção perene de Nação com a sua consciente assunção como vontade, ou melhor, como uma sinergia que ultrapassaria a espontaneidade e o naturalismo da sua pristina manifestação.

Esta mescla de argumentos étnico-sociológicos (mobilizados para justificar as diferenciações dos vários degraus da sociabilidade natural) com o ideal de um reordenamento político, que não anulasse os indivíduos nem dispensasse a legitimação do poder através de mecanismos pactíveis, ajuda a inteligir melhor por que é que, nesta versão da cultura republicana - e talvez devido ao peso de uma outra herança da Revolução Francesa - a "Nação cívica"<sup>(202)</sup> não foi anulada ou subsumida pela "Nação étnica". Antes, fazia com que esta subisse a um nível superior de consenso: o consenso nacional, cuja capacidade adunante funcionaria como a cola anímica do consenso social.

Por outro lado, como a sua missão seria cooperar "nos progressos da humanidade", este nacionalismo - independentemente das apropriações de que será alvo por parte de alguns integralistas - não pode ser entendido fora dos ideais neo-iluministas de cosmopolitismo e de progresso indefinido teorizados pela modernidade. As afectividades e o comprometimento do indivíduo nas suas "pequenas pátrias" não seriam incompatíveis com a participação na vida de comunidades mais extensas, complexas e heterogéneas. Pode mesmo afirmar-se que, através do contrato federativo, era aí que ele cumpriria, em pleno, a sua vocação para se concretizar como Humanidade<sup>(203)</sup>, meta, afinal, já apontada pelo estoicismo e pelo cristianismo, mas agora inteiramente situada num horizonte histórico e secular,

Se o pensamento de raiz tradicionalista também postulava uma concepção primordial, essencialista e patriarcal de Nação<sup>(204)</sup>, a verdade é que a definia como um conjunto de corpos espirituais e orgânicos

<sup>m)</sup>Idem, *ibidem*, p. 56.

<sup>(202)</sup>Cf. Maurizio Viroli, *For Love of country. An essay on nationalism and patriotism*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>(203)</sup> Cf. Fernando Catroga, *O poder político-administrativo das paróquias em Portugal (Séculos XIX-XX)*, p. 239 ss.

<sup>(204)</sup> Sobre conceitos como os de "Nação essencialista", "Nação perenialista", "Nação primordialista", "Nação étnica", "Nação cívica", leia-se, entre outros, Anthony Smith, *Nationalism and modernism*, London e New York, Routledge, 1998, e *Nacionalismos*, Lisboa, Teorema, 2006.

unificados e tutelados, porém, por instituições de cariz sacro-natural, estatuto que tanto o Estado uno e indivisível como o federativo de cariz republicano rejeitavam, porque colocavam o indivíduo (e a sua vontade autónoma e imanente, materializada na ideia de contrato) como fonte e destino último do exercício do poder. Em oposição, as lições colhidas da natureza e da história apareciam sobredeterminadas, no pensamento tradicionalista, por este preconceito ideológico: elas só regenerariam a contemporaneidade - que, a seus olhos, estaria em crise - se a emanação da essência da Nação se consubstanciasse num Estado orgânico e corporativo, logo, próximo do modelo que teria vigorado na Idade Média. Propunha-se, assim, o restabelecimento de um novo consenso, conseguido, contudo, com o renascimento da supremacia do poder espiritual católico sobre o poder temporal e continuisticamente encarnado, não tanto na pessoa do rei, mas, tal como o Papa em relação à sua Igreja, na instituição monárquica, cabeça ahistórica do corpo místico da Nação.

Estas ideias conseguiram sensibilizar alguns sectores intelectuais, em particular os desencantados com a "República de facto". Simultaneamente, a sua exaltação das virtudes rústicas e a sua diabolização dos perigos que a modernidade transportaria (simbolizados nos vícios do progresso, da cidade e da indústria) engrossavam os ataques aos valores demoliberais. E o debate sobre a questão político-administrativa foi um terreno fértil para a sua propagação, como mostra o tipo de percurso que impeliu os velhos ideais municipalistas e provincialistas a identificarem-se com o movimento regionalista<sup>(205)</sup> e, em muitos casos, a abandonarem as suas antigas pretensões descentralistas e federalistas-republicanas, evolução que o Estado Novo saberá pôr ao serviço dos seus desígnios<sup>(206)</sup>.

Com efeito, a Constituição de 1933 e o Código de 1936 dividiram o território do Continente em Concelhos, formados de Freguesias, que se agrupavam em Distritos e Províncias (art. 1º). Mas o Distrito ficava confinado à área de jurisdição do Governador Civil. Com isto, o regime que Salazar estava a modelar pretendia dar resposta a teses anterior-

<sup>(205)</sup>Um bom exemplo da sobredeterminação integralista do regionalismo encontra-se em Manuel Ferreira Deusdado, *Regionalismo e patriotismo*, Lisboa, Bertrand, 1954.

<sup>(206)</sup> cf Fernando Catroga, *Geografia e Política. A querela sobre a divisão provincial da República ao Estado Novo*, pp. 183-213.

mente avançadas, integrando-as, todavia, numa realidade estadual que se autodeclarava como "nova". Modo de insinuar que, também neste campo, se iria respeitar, para o ultrapassar, o que era tido pelo melhor do passado.

Mais especificamente, o Estado Novo restaurou a Província como autarquia, mas sem riscar o Distrito e o seu Governador Civil, autoridade charneira da máquina administrativa e policiária que se estava a erguer. E esta solução podia valorizar a herança que, em nome do pragmatismo, vinha dos defensores da coexistência das duas circunscções e que, lembre-se, chegou a ser aprovada pelo próprio Senado republicano, em 1914, e apregoada nos areópagos descentralistas dos anos de 1920. Porém, ela também perseguia uma finalidade político-social clara: cativar o apoio de alguns sectores republicanos descontentes e, sobretudo, boa parte da elite de origem provincial que animou o activo movimento regionalista da década anterior.

Tal estratégia foi explicitamente assumida pelos teorizadores da reforma estadonovista. É que as suas disposições não só estariam a dar vida nova á uma tradição gravada na memória dos povos, como faziam suas velhas pretensões consignadas no "programa de dois movimentos absolutamente opostos: o do Partido Republicano histórico [referência ao provincialismo do de 1891] e o Integralismo Lusitano"<sup>(207)</sup>. Por outro lado, num misto de homenagem e de crítica às forças demoliberais, a codificação de 1936 entrou sintomaticamente em vigor no centenário do primeiro Código Administrativo português: o de Passos Manuel (1 de Dezembro de 1836). Sugeria-se, assim, que o aproveitável do passado ganhava, agora, uma sistematicidade que só os valores do regime podiam ditar, ao conferirem-lhe um cunho orgânico e "totalitário", pelo menos no sentido que, em 1936, um dos próceres do regime - Mário de Figueiredo - definiu nestes termos: a transformação administrativa em curso iria "abranger todas as formas de actividade e até a própria concepção da vida"<sup>(208)</sup>.

<sup>(207)</sup> Amorim Girão, *A divisão provincial no Novo Código Administrativo. Conferência, realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 14 de Junho de 1837*, Coimbra, Coimbra Editora, 1937, p. 21.

<sup>(208)</sup>In Joaquim Lino Neto, *A Reforma administrativa de 1936*, Lisboa, Livraria Portugália, 1940, p. 18.

De facto, o Estado Novo recuperou alguns dos alvites provincialistas e regionalistas das décadas anteriores, embora não aceitasse outros: contra os integralistas, não restaurou a Monarquia, não autonomizou o governo das autarquias locais (Freguesia, Município, Província), não extinguiu o Distrito (e o lugar de Governador Civil); e, contra todos, não pôs em causa, em última análise, o tipo de Estado centralista, uno e indivisível que, com especificidades e diferenças próprias, a Monarquia Constitucional e a I República tinham montado. Ao invés, recuperou-o para lhe dar uma feição mais autoritária, corporativa e totalizadora. E estas características seriam o "novo" que vinha corrigir o mau do passado, maneira de afirmar que, afinal, se procurava fazer uma síntese superadora, quer de algumas das insuficiências e irrealismos integralistas, quer dos valores demoliberais apresentados como a causa do advento do novo inimigo (o comunismo) e, em última análise, como a causa das causas da inorganicidade e crise das sociedades ocidentais contemporâneas, situação patológica que Portugal, através da ordem nova, iria redimir.