

Jorge Fernandes Alves*

Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo

R E S U M O

Este artigo procura analisar o percurso parlamentar na discussão sobre um novo código administrativo ajustado ao ideário republicano. Evoca-se o património ideológico do movimento republicano. Sublinham-se as decisões tomadas para a criação de um projecto de código. Indicam-se algumas das vicissitudes da discussão no parlamento, os principais tópicos de discussão e os resultados legislativos. O código administrativo da Primeira República proposto pela Câmara dos Deputados nunca foi aprovado no Senado em pleno. Foi publicada uma lei administrativa (Lei Administrativa nº 88, de 07.08.1913), mas contendo apenas alguns dos artigos previstos no projecto. Assim, a Primeira República não alterou o quadro anteriormente estabelecido, de tendência centralista, e as promessas de federação, de descentralização e de autonomia municipal foram esquecidas.

A B S T R A C T

This article analyzes the way of the parliamentary discussion about a new administrative code set to republican ideals. We conjure up the ideological heritage of the Republican movement at the time of advertising. We stress the decision to create a draft code. We indicate some of the vicissitudes of the discussion in parliament, the main topics of discussion and legislative outcomes. The administrative code of the First Republic proposed by the House of Representatives never approved in full at the Senate. It was issued an administrative law ((Administrative Law No. 88 of 07.08.1913), but it contains only some of the items provided in the project. So, the First Republic did not alter the previously established framework of centralist trend, and the promises of federation, decentralization and local autonomy were forgotten.

A questão do poder local foi um dos temas mais vivos do ideário republicano, suscitando um longo debate durante a fase de combate político e de afirmação ideológica do movimento ao longo das últimas décadas da monarquia. Um debate que fornecia identidade ao republicanismo, dado o impacto que produzia ao nível dos espaços periféricos que se viam subalternizados pelos interesses e manobras do centro político. A condenação do centralismo, a defesa das comunidades locais, o combate ao caciquismo, a luta pela afirmação de uma opinião pública forte ao nível local eram vectores constantemente afirmados no discurso republicano, o qual incorporou, para efeitos de contraponto, propostas administrativas que passavam pelo federalismo e pelo municipalismo, numa recuperação do que se considerava serem as tradições históricas articuladas com novas ideias.

O movimento republicano em Portugal não surgiu como um movimento de ruptura absoluta, antes recuperou algum património da vida política em Portugal durante a monarquia, tanto

* FLUP/Departamento de História e de Estudos Políticos e Internacionais.

mais que o evolucionismo era uma das traves ideológicas do seu pensamento¹. No domínio da administração local, o movimento republicano procurou chamar a si o descontentamento popular perante o atraso económico e social, apelando à participação política local, bem como encontrar respostas novas, responsabilizando, de caminho, os governos monárquicos por desvios e erros, enredados que estavam em práticas pouco democráticas, em função do princípio da soberania do povo e da organização eleitoral.

Na verdade, como já sublinhavam os republicanos históricos, o movimento republicano foi uma confluência de vários processos: uns recuperando a memória revolucionária, aí incluindo o ideário vintista, este já pontualmente recuperado pelo setembrismo de Passos Manuel (1836) e depois pelos agentes da Maria da Fonte e da Patuleia (1846-1847), de cuja radicalidade os republicanos também se fizeram eco; outros processos surgem como modernizadores, ligados ao positivismo e ao cientismo ou a outras correntes de pensamento². Mas, do ideário à prática, como se desenvolveu a acção republicana no domínio do poder local, no que se refere ao campo estrito da produção legislativa para o seu novo enquadramento?

As experiências liberais e as primeiras posições republicanas

No património republicano para a formulação de uma proposta de reforma administrativa, há uma referência perdurável ao vintismo e à sua preocupação com a procura de leis naturais e étnicas para as divisões administrativas. Neste sentido, o republicanismo evocará frequentemente as soluções preconizadas pelas Cortes Constituintes de 1821-1822 (decreto de 17.7.1822), pelas quais o reino, no seu espaço continental, era dividido em 6 províncias (Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve), 26 divisões eleitorais, 785 concelhos, 4086 freguesias. *Províncias, concelhos e freguesias* eram as únicas divisões que subsistiriam assim, na estrutura administrativa, naturalmente reformando-se os concelhos, o que aconteceu por lei de 20.7.1822, pela qual, as cortes “querendo restituir às câmaras a sua antiga dignidade”, tornavam electivos, anualmente, todos os cargos, desde os oficiais e juízes ordinários ou de fora³. As Câmaras ficavam com todas as antigas atribuições, perdendo apenas o contencioso, que passava para o poder judicial (assim como este perdia toda a autoridade em matéria económica e administrativa), em função do princípio da separação de poderes então adoptado.

As soluções vintistas rapidamente perderam espaço perante a reacção absolutista e, sobretudo, com as posições veiculadas pela Carta Constitucional de 1826, legitimadas estas através da guerra civil, adoptando-se então um modelo administrativo de inspiração francesa na reforma conduzida, ainda nos Açores, por Mouzinho da Silveira. Com pequenas variações iniciais de nomenclatura, as divisões adoptadas pelas sucessivas reformas do regime liberal esqueceriam a província como unidade administrativa, introduzindo uma outra, o distrito, à frente do qual estaria o *governador civil*, enquanto representante do governo central, numa cadeia hierárquica que incluía o *administrador do concelho*, no concelho, e o *regedor*, na junta da paróquia, todos

¹ CATROGA, 1999: 165.

² BRAGA: 1983.

³ ARRIAGA, 1886:334.

fiscalizando e tutelando os eleitos locais, num modelo de administração centralista, cristalizado a partir do Código Administrativo de 1842, de Costa Cabral, modelo tutelar que se justificava com o argumento de se evitarem os abusos remanescentes dos senhorialismos locais e assegurar a unidade da Nação.

A condenação política do centralismo, que os vintistas e setembristas tinham desenvolvido, desembocou como herança nos republicanos. Estes exploravam com frequência a memória do vintismo e do setembrismo de Passos Manuel (1836), da Patuleia (1846-1847), invocando os seus ideais democráticos (governo a partir de baixo, ou auto-governo, sem tutela do poder central). Faziam-se eco do estendal de queixas sobre os representantes do poder central (governadores civis, administradores de concelho e regedores) e seu papel policial e político, nomeadamente o controlo eleitoral, vulgo caciquismo. Valorizavam o código administrativo mais descentralizador (o de 1878, de Rodrigues Sampaio), que concedia às câmaras mais poderes fiscais e de execução, nomeadamente na criação de escolas.

Os republicanos posicionaram-se, assim, perante os dois modelos arquetípicos usados para desenhar a administração dos poderes periféricos em Portugal:

a) um modelo descentralizador, desenvolvido pelo vintismo, assente no discurso da recuperação das liberdades tradicionais, na presunção da autonomia das circunscrições locais e no pressuposto do seu naturalismo;

b) um modelo centralista, com circunscrições desenhadas em gabinete, à luz da razão mas também da pressão, em que os poderes locais eleitos são considerados frágeis, influenciáveis e, por isso, acompanhados /tutelados por magistrados de nomeação pelo poder central.

No primeiro modelo, que parte de baixo, acredita-se na livre vontade dos povos expressa em eleições para comunidades livres que, federando-se, formam a nação e delegam o poder num governo central. No segundo modelo, que parte de cima, impera a razão iluminada, que delega poderes parciais em agentes eleitos, mas cuja capacidade de execução é limitada e fiscalizada por agentes do poder central. Esta dicotomia tem atravessado todo o pensamento sobre a organização do poder local em Portugal e dividido políticos e teóricos, a ela não escapando os republicanos que valorizaram mais a relação de poderes do que os princípios de ordenamento territorial.

Neste contexto, o movimento republicano recuperou ainda formulações discursivas sobre o poder local que se tornaram referenciais, nomeadamente as contundentes críticas ao modelo administrativo que Almeida Garrett desenvolveu, formulando princípios e sugerindo uma reforma administrativa na Câmara dos Pares (sessão de 21.01.1854). Garrett critica o abandono do princípio tradicional de que o povo se deve governar a si mesmo e os dispositivos centralistas adoptados, anatematizando a “infinitude de governadores civis que não sei se governam” e a figura do administrador do concelho (inicialmente designado de provedor) como “repugnante excrescência da autoridade que impecendo e intorpecendo a acção municipal em nada coopera para o bem do povo”. E propõe um conjunto de bases para a elaboração de um novo Código Administrativo que, por exemplo, retomava a província como divisão administrativa, à frente da qual estaria o governador civil, a qual se dividiria em comarcas, esta em concelhos e estes em paróquias, desaparecendo a administração do concelho⁴. Posições que serão muito evocadas depois

⁴ ALMEIDA-GARRETT, 1871: 176-195.

por reformistas, monárquicos e, sobretudo, republicanos. Mas os republicanos não esquecem ainda os contributos históricos de Alexandre Herculano sobre os municípios e, principalmente, as propostas de José Félix Henriques Nogueira, a partir dos seus *Estudos sobre a Reforma em Portugal*. Tornou-se relevante o contributo de Henriques Nogueira com a sua obra *O Município no Século XIX* (1856), na qual desenvolve uma teoria para a construção de um município moderno, fazendo do municipalismo uma utopia regeneradora, que ainda hoje se formula, radicando neste autor as suas raízes mais profundas⁵. Nesta obra, Henriques Nogueira:

- Discute a dicotomia centralização/descentralização, suas vantagens e desvantagens;
- Concebe o município a dois níveis: 1) como unidade administrativa, no sentido de conciliar e promover os interesses de todos os habitantes; 2) como fragmento político, enquanto motor para assegurar o acompanhamento do movimento progressivo da humanidade;
- Conceptualiza o município organizado de forma racional, segundo princípios eleitorais claros e de autonomia, o qual poderia assim salvar o nosso país de iminentes catástrofes que antevia vindas do centralismo;
- Defende ajustamentos nas dimensões dos concelhos, concebendo apenas 100 concelhos auto-suficientes (na altura o seu número já tinha descido dos cerca de 700 iniciais para a casa dos 300), a que se seguiriam unidades mais amplas, as regiões, e finalmente, um estado federado, dotado de um poder central com poderes escassos.

Para Henriques Nogueira tudo passava pela adopção da República, a qual adoptando a democracia, permitiria a livre associação, o que levaria à defesa e consolidação do município e este à federação, que seria a base da Nação⁶. Henriques Nogueira, embora falecido precocemente, tornou-se, através da sua obra, um mentor das primeiras gerações do republicanismo para as questões do poder local e da administração pública. Criou-se um clube de discussão e acção republicana designado de “Henriques Nogueira”, considerado fundamental na organização do movimento⁷.

Outros contributos dispersos seriam caldeados na ideologia do movimento, dadas as posições críticas dos republicanos sobre administração pública, continuamente expressas na imprensa e no parlamento (com Rodrigues de Freitas e outros). E, naturalmente, as posições federalistas que se cultivaram de uma forma aprofundada, muito suscitadas para fazer frente ao iberismo dinástico então emergente (caso do jornal dirigido por Felizardo de Lima, em 1873, *O Rebate*, que propunha uma República Democrática e Federal Portuguesa), a que se seguiriam os novos federalistas, como Teixeira Bastos (1886) e, de novo, Felizardo de Lima, agora com *O Radical* (1888).

A reforma administrativa no Manifesto do PRP

Na sequência dos episódios do Ultimatum inglês e posterior agitação política, o Directório do Partido Republicano considerou chegada a hora de condensar num programa formal os posicionamentos republicanos, daí emergindo, na sequência do Congresso Republicano, reunido em Lisboa o Manifesto do Partido Republicano Português (PRP), que foi dado a conhecer,

⁵ NOGUEIRA, 1979.

⁶ CATROGA, 1999: 109-119.

⁷ BRAGA, 1983: 69-75.

simbolicamente, a 11 de Janeiro de 1891, ou seja, no primeiro aniversário do Ultimatum e, estrategicamente, vinte dias antes da Revolta do Porto⁸. Este programa, que seria o único, até à implantação da República em 1910, consagrava o federalismo na vertente administrativa e legislativa, concebendo uma divisão do país em municípios e províncias. Os municípios integravam-se em federações, constituindo as assembleias provinciais. Por sua vez, a federação de províncias daria origem à assembleia nacional.

Para objectivar esses princípios de organização administrativa, o Directório do Partido Republicano encarregou um dos seus membros, José Jacinto Nunes, logo em 1891, de elaborar um projecto de código administrativo, o qual veio a ser editado em 1894. Esse projecto predizia a divisão do território continental em províncias, as províncias em municípios e estes em freguesias, tal como já previsto pela Constituinte em 1822, eliminando-se o distrito. E garantia ao poder local os princípios de não ingerência do Poder Executivo, de autonomia financeira, bem como a divisão dos corpos administrativos em executivo e deliberativo. Por outro lado, afastava a tutela do poder central, bem como prometia a extinção dos magistrados (governadores civis, administradores do concelho, regedores) que, localmente, eram os agentes dessa tutela, sobre os quais recaía a hostilidade popular. Como dirá mais tarde (1912), na Câmara de Deputados, Jacinto Nunes, esse projecto foi elaborado em harmonia com um programa feito por Teófilo Braga, a pedido do directório, sendo um projecto típico de oposição, “quando se não esperava que a República fosse proclamada dentro de poucos anos, obedecia ao “princípio da federação dos municípios” e “integrava a nossa organização local na organização local europeia”⁹.

O Partido Republicano desenvolveu, desde modo, uma doutrina sobre o poder local devidamente ponderada sobre a crítica aos erros das experiências liberais neste domínio, sugerindo amplas transformações na organização dos poderes, que foram glosadas ao longo de duas décadas pelos respectivos militantes, gerando expectativas sobre a futura revolução republicana na administração local. Não por acaso, ao longo da primeira década do século XX, os republicanos conquistaram crescentemente lugares em muitas vereações, incluindo Lisboa e Porto.

O decreto de 13.10.1910 e a comissão de 25 de Outubro

Na sequência da revolução de 5 de Outubro, o ministro do Interior (nova designação para a antiga pasta do Reino) do Governo Provisório da República, António José de Almeida, por decreto de 13.10.1910, repunha em vigor o código administrativo de 1878 (Carta de Lei de 6 de Maio, conhecido como “código de Rodrigues Sampaio”), considerando ser “conveniente dar satisfação”, no tocante às “aspirações liberais e democráticas”, enquanto não se produzisse nova legislação neste domínio, mas com algumas excepções. Aplicava, assim, o princípio da proposta de Afonso Costa que, em 1908, como líder dos republicanos, tinha já proposto na Câmara dos Deputados uma tregua ao regime monárquico, com a condição de ser implementado um conjunto de medidas, entre elas a substituição do código de 1896 pelo de 1878¹⁰.

⁸ CHAGAS; COELHO, 1901:152-163.

⁹ DCD, sessão de 28.05.1912.

¹⁰ MARQUES, 1978: 436.

A razão para essa medida era a de se encontrar ainda em vigor o Código Administrativo de 1896 (carta de Lei de 4 de Maio, conhecido como “código de João Franco”), que tinha sido muito combatido pelos republicanos, considerado como sendo “de estrutura intensamente conservadora, que de modo algum se harmoniza com as doutrinas do sistema republicano”, pelo que, segundo o referido decreto,

*“urge revogar a sua vigência, a fim de restituir à vida local incentivos e energias capazes de permitir aos cidadãos uma fecunda actividade administrativa, que engrandeça todos os agregados nacionais e fomenta o seu desenvolvimento e a sua riqueza, ao mesmo tempo que permita aos cidadãos uma ingerência sempre salutar na vida íntima da Nação. Desta forma o Governo dá público testemunho do seu amor pelos princípios liberais e dos seus propósitos de descentralizar a administração; e tendo felizmente o país entrado numa época de tranquilidade, que já permite dar à administração pública uma garantida estabilidade, pode o Governo substituir a situação recentemente estabelecida por uma mais orgânica e profícua, aproveitando para isso, provisoriamente, a orientação liberal e democrática do Código Administrativo de 1878. Assim, os propósitos democráticos do Governo começarão a concretizar-se em realidades, até que franca e abertamente possamos chegar a um fecundo regime descentralizador e autónomo, que é a força e a vitalidade dos povos”.*¹¹

Sublinhe-se que a reposição do Código de 1878 não se verificava em toda a sua extensão, apesar de o artigo 1º do decreto estabelecer que, enquanto não fosse promulgado um novo código administrativo segundo os princípios republicanos, seriam adoptados os magistrados e organismos previstos por aquele código e as suas diversas atribuições, mas com a excepção das relativas a serviços que foram, entretanto, confiados a outras entidades, bem como continuariam as circunscrições que subsistiam à época. Por outro lado, não haveria eleições de imediato, preenchendo-se os diversos organismos (câmaras e juntas de paróquias) com comissões nomeadas pelos governadores civis, salvo as juntas gerais e conselhos de distrito que só seriam nomeadas quando o governo o ordenasse. O diploma salvaguardava ainda o estatuto especial das câmaras de Lisboa e Porto e os câmaras já constituídas por cidadãos republicanos, bem como as disposições sobre tutela administrativa, que, no que respeitava àquelas câmaras, seriam somente as do artigo 55º do Código de 1896. Este artigo impunha apenas aprovação governamental para: celebração de empréstimos, criação de empregos, adicionais sobre contribuições directas quando excedessem 50% das contribuições, contratos de iluminação ou abastecimento de água, concessões de exclusivos de sistemas de viação e outros contratos com companhias. Libertavam-se assim as câmaras da aprovação governamental imposta por outros artigos do código de 1896 para várias outras deliberações, tais como orçamentos, regulamentos, posturas, execução de obras, empréstimo e dotações com parecer obrigatório dos 40 maiores contribuintes, aprovação ou rejeição das decisões pela assembleia distrital, entre outras¹². Com a excepção das câmaras em que já predominavam os republicanos, seriam dissolvidos todos os restantes organismos administrativos constituídos anteriormente ao decreto de 13 de Outubro, aplicando-se-lhes a directiva da nomeação de comissões administrativas para o efeito.

Cerca de duas semanas depois desse decreto de 13 de Outubro, o ministro do Interior voltava à carga com a nomeação de uma comissão, nomeada por decreto de 25.10.1910, para a elaboração de um projecto para o futuro código administrativo, a qual era presidida pelo histórico

¹¹ Decreto de 13.10.1910.

¹²

José Jacinto Nunes (o mesmo que, em 1891, tinha sido encarregado de formular um projecto pelo Directório do Partido Republicano), acompanhado de António Macieira, José Maria de Sousa Andrade, Francisco José Fernandes Costa e Francisco António de Almeida. Entretanto, por decreto de 28.10.1910 os governadores civis recuperavam algumas das atribuições que lhes eram conferidas pelo código de 1896, pois muitas das disposições do código de 1878 já não faziam sentido em face da evolução entretanto verificada.

Na Assembleia Constituinte

Entretanto, após eleições realizadas em 28 de Maio de 1911, foi constituída uma Assembleia Nacional Constituinte que tinha por competência elaborar e apresentar uma Constituição. A Assembleia Nacional Constituinte reuniu pela primeira vez em 19 de Junho de 1911, começando por tomar medidas simbólicas, como a abolição da Monarquia, a proclamação da República Democrática e a adopção da nova bandeira e do Hino Nacional. Com o regimento interno aprovado a 7 de Julho de 1911, a Constituição da República foi, por sua vez, aprovada na 56ª sessão em 21 de Agosto de 1911. A última sessão da Assembleia Constituinte ocorreu em 25 de Agosto, reunindo os deputados no dia seguinte já como Congresso da República, que, nos termos constitucionais, assumia uma configuração bicameralista, dividindo-se em Câmara dos Deputados e Senado. A comissão criada pelo Ministro do Interior elaborou um novo projecto de código administrativo, já com amplas diferenças face ao modelo de 1891, que foi apresentado ainda à Assembleia Constituinte em 15.8.1911, transitando depois para o Congresso da República como ponto de partida para a elaboração do novo código. A grande novidade, contra toda a expectativa, era a manutenção do distrito e do governador civil, recuperando-se também as antigas juntas distritais. As divisões administrativas mantinham-se – distrito, concelho, paróquia civil, mas desapareciam os administradores de concelho (com as funções remanescentes a serem absorvidas pelo presidente da comissão executiva municipal) e os regedores de paróquia.

No ofício enviado à Constituinte, o ministro António José de Almeida subscreve em geral a proposta, ainda que considerada em esboço, discordando apenas do articulado proposto para os partidos médicos, mas sublinhando o espírito de autonomia municipal e o “largo espírito de liberdade”.

Do próprio texto constitucional ficou desde logo arredada a promessa histórica do programa republicano no sentido da organização federalista, optando-se por uma solução unitária, em continuidade histórica. Esta abdicação suscitou polémica, mas um grande número dos republicanos históricos transigiu com a opção, o que para alguns se transformou num “enigma”, na expressão de Djalme de Azevedo, tanto mais que ninguém da comissão de redacção deu alguma explicação, razão por que se mostrava perplexo:

“Habitou-me o meu espírito a estar em harmonia com o programa do partido republicano, que eu vi sempre defendido, quer nos comícios e nas conferências, quer nos artigos dos jornais, pelos republicanos mais distintos. (...) Foi por esse programa que se bateram os revolucionários de 31 de Janeiro e de 5 de Outubro. O que eu desejava era que se formasse uma República federalista, como está consignado no programa do partido republicano. Uma República federalista, dir-me-ão, não corresponde à nossa maneira de ser. Então para que estava esta forma de governo consignada no programa (...)? Tive muito prazer em ouvir o Sr. dr. Manuel

de Arriaga apesar de não nos dizer por que, tendo assinado um programa no qual preconizava a República federativa, firma agora um projecto de Constituição no qual se estabelece a República unitária”¹³

O dilema república unitária vs. república federativa foi, naturalmente, alvo de debate no plenário, mas não terá convencido os mais crentes na revolução! Esquecer as promessas da propaganda pagava-se, desde logo, caro, com forte perda de credibilidade entre os republicanos mais convictos, que passaram a insistir recorrentemente na herança ideológica. Alguns insistiam na solução federal, e, no exterior, também Alves da Veiga propunha uma confederação das oito províncias, designadas de Estados Provinciais, autónomos na sua vida particular, mas ligados pela federação para a defesa mútua dos seus interesses comuns, com cada um desses Estados a terem um governo completo, replicando o governo nacional¹⁴. Mas a sua sugestão não teve qualquer seguimento.

Esquecida a promessa federalista, restava, para os históricos, a aposta no municipalismo. Mas os constituintes seguiriam um modelo minimalista, deixando algumas questões quentes para serem objecto de leis posteriores. Como reconheceu José de Castro no plenário da Constituinte, todo o articulado sobre as instituições locais foi da responsabilidade de Jacinto Nunes, embora depois sujeito à discussão e emendas¹⁵. Assim, no que se refere às instituições locais administrativas, tratadas no título IV, art. 66º da nova constituição, estabelecia-se apenas que a organização e atribuições dos corpos administrativos seriam reguladas por lei especial, a qual deveria assentar nas seguintes bases:

- Não ingerência do poder executivo;
- Deliberações só podem ser alteradas pelos tribunais de contencioso quando ofensivas das leis gerais;
- Poderes distritais e municipais divididos em deliberativo e executivo;
- Exercício de referendo em termos a definir por lei;
- Representação das minorias nos corpos administrativos;
- Autonomia financeira nos termos que a lei determinar.

Entre as disposições transitórias, a Constituição estabelecia (art. 85º) que o primeiro Congresso da República elaboraria os seguintes diplomas: lei sobre os crimes de responsabilidade, código administrativo, leis orgânicas do Ultramar, lei da organização judiciária, lei sobre acumulação dos empregos públicos, lei sobre incompatibilidades políticas, lei eleitoral, em paralelo com o orçamento de Estado e outras medidas urgentes. A prioridade de cada um destes diplomas, todos eles urgentes, tornou-se, desde logo, uma opção política discutida e polémica.

Na Câmara de Deputados

Importa lembrar que na sequência do encerramento da Assembleia Constituinte e da realização de um novo congresso do partido republicano se verificaram cisões e a consequente proliferação partidária: Partido Democrático, de Afonso Costa, Partido Evolucionista, de António

¹³ *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*: 129.

¹⁴ VEIGA, 1911: 47-61.

¹⁵ *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*: 461.

José de Almeida, e União Republicana (os Unionistas), de Brito Camacho, pelo que a obrigação e a urgência de criação de leis constitucionais passou a ser vista sob critérios diferentes, no jogo político da afirmação de identidades partidárias, que desde logo se alinharam no espectro parlamentar, subsistindo alguns independentes. Assim, se uns consideravam urgente um novo código administrativo para a normalização da vida local e a legitimação do novo regime através de eleições (evolucionistas), outros (democráticos) achavam prioritário assegurar a defesa do regime e vedar a participação de forças contrárias, numa altura em que as incursões monárquicas se faziam sentir em várias frentes, exigindo mobilização popular, propondo, em vez de um regime aberto e plural, uma república defensiva, argumentando que a realização de eleições a poderia fragilizar em face do debate público e da eventual escolha de inimigos da República. E havia ainda as alianças tácticas (unionistas) e as vozes dispersas. Daqui resultou um longo folhetim sobre a elaboração e aprovação de um novo código administrativo, que a República quis elaborado na própria assembleia, pela opção da Constituinte (note-se que os códigos anteriores, ao tempo da monarquia, foram sempre elaborados por equipas de juristas nomeadas pelos governos e só o produto final subia ao parlamento para aprovação).

Em sessão da Câmara dos Deputados, a 16 de Novembro de 1911, quando da apresentação do segundo governo constitucional (antes, já caíra o primeiro ministério constitucional, presidido por João Chagas, que durou cerca de dois meses, por desinteligências com o ministro da Guerra, Pimenta de Castro, acusado de não se opor com eficiência às incursões monárquicas no Norte), o presidente do ministério, Augusto de Vasconcelos, fazia um apelo à Câmara para que aprovasse as leis constitucionais previstas: “O Governo não necessita, decerto, recordar ao Parlamento quanto importa que se iniciem o estudo e elaboração sucessiva das leis (...) a que se refere o artigo 85.º da Constituição, sem se privar do seu direito de iniciativa. Mas é do seu dever fazer notar que a reorganização administrativa, em moldes mais adaptáveis às actuais condições políticas do país, se impõe em termos tais que a promulgação, tão rápida quanto possível, de um novo Código Administrativo se torna de uma urgência que ousamos classificar de inadiável”¹⁶.

Foi na sessão seguinte, a 17 de Novembro de 1911, que a Câmara dos Deputados aprovou uma proposta, com carácter de urgência, de Jacinto Nunes para fosse nomeada a comissão de administração pública, com vista a dar início aos trabalhos do Código Administrativo, afirmando:

“Os poderes públicos acham-se definitivamente constituídos e a funcionar. Entretanto, os poderes locais são simplesmente provisórios.

Acrece que as comissões, tanto paroquiais como municipais, são simples delegações do poder central.

Por outro lado, a Constituição consagra um dos seus capítulos às liberdades locais. Estas liberdades estão garantidas no título IV da Constituição da República.

O Estado não pode intervir na vida local: está expresso na Constituição.

Igualmente na Constituição se consigna a divisão dos poderes municipais. O que impera hoje é o Código Administrativo de 1878 e o de 1896, conforme apraz ao poder central; e depois - e para isto é que eu chamo a atenção da Câmara - as comissões que se encontram constituídas são mais um elemento de perturbação e desorganização que outra coisa.

¹⁶ DCD, sessão de 16.11.1911.

Algumas, que eu sei, não reúnem há meses; e as que porventura tem reunido é para afastar todos quantos queiram e desejam colaborar na administração local.

E como a constituição dos poderes locais se acha há três meses em projecto de lei e a comissão de administração pública ainda não está eleita - visto que a que foi eleita pelo Congresso ficou ipso facto extinta com a dissolução da Assembleia Constituinte - entendo que a Câmara deve imediatamente proceder à eleição dessa comissão para que lhe seja desde já entregue o projecto do Código Administrativo.

De todos os cantos do país estão a chover reclamações nesse sentido, pois que não sabem em que lei vivem. (...) Esta anarquia administrativa é que não pode continuar. Eis a razão porque proponho que desde já se proceda à eleição da comissão de administração pública¹⁷.

A proposta suscitou um confronto imediato entre princípios e oportunidade política, mas, a 20 de Novembro a comissão era dada como constituída, presidida de novo por Jacinto Nunes, considerado o patriarca republicano no domínio da administração local. O anterior projecto de código foi novamente distribuído, solicitaram-se ao ministério do Interior as apreciações e reclamações de diversas câmaras. A discussão iniciou-se na comissão, mas um mês depois (21.12.1911), Jacinto Nunes confessava em plenário ter sido discutido, em comissão, todo o projecto do Código Administrativo, mas a revisão final aguardava que a comissão reunisse em pleno, aumentando as ausências de alguns membros que nunca tinham aparecido.

Na realidade, a falta de enquadramento administrativo e a necessidade de articular disposições dos dois códigos do tempo da monarquia criava disfuncionamentos diversos. Um, por exemplo, era o da aplicação de uma nova reforma da instrução primária, que, pela letra do código de 1878, deveria ser entregue às câmaras municipais, descentralizando o serviço, o que se tornava impossível sem assegurar a estas os recursos necessários em funcionários e meios financeiros. A Câmara de Deputados teve, assim, de aprovar uma proposta para suspender a execução da reforma da instrução primária, na componente da administração e dotação escolares, continuando os encargos desta administração provisoriamente a cargo do Estado para pagamento do professorado, até que entrasse em vigor o novo código de forma a clarificar a situação. O autor da proposta, Baltasar Teixeira, explicava:

“As câmaras municipais, actualmente, não podem receber o serviço da instrução primária, sem o perigo inevitável de lançarem esse serviço num caos.

As câmaras municipais, actualmente, não tem pessoal que possa fazer o serviço. Mesmo, em geral, o seu pessoal é muito limitado.

Quando estiver em vigor o Código Administrativo, que extingue as administrações do concelho, e os empregados dessas administrações passem a fazer serviço nas câmaras municipais, então sim; (...) Precisamos, primeiramente, regularizar os serviços das câmaras municipais; precisamos votar o Código Administrativo, e depois desse Código em execução e dos trabalhos estarem regulados, é que devemos fazer a descentralização, que desejo muitíssimo, porque sou o primeiro a concordar em que a centralização tem sido um mal para a instrução do país (...) Daqui a três ou quatro meses, repito, teremos, por certo, o novo Código Administrativo em execução. Então será ensejo de se executar a descentralização do ensino¹⁸.

¹⁷ DCD, sessão de 17.11.1911.

¹⁸ DCD, sessão de 27.12.1911.

A 13 de Fevereiro de 1912 entrava finalmente em discussão no plenário o projecto nº 74, relativo ao código administrativo, cuja base de trabalho tinha sido o projecto elaborado pela referida comissão nomeada pelo decreto de 25.10.1910, a que se juntaram novos contributos.

Uma das principais questões para debate desde logo levantada pelo próprio presidente da comissão (Jacinto Nunes) era a eventual existência de tutela excepcional sobre diversas corporações, aspecto que o projecto não contemplava (prevendo apenas o contencioso sobre deliberações e actos através dos tribunais administrativos). Em muitos países europeus a tutela era um facto e, pelo menos, essa possibilidade deveria ser considerada em situações extremas, dizia Jacinto Nunes:

“Entendo que os distritos, os municípios e as paróquias, em determinadas circunstâncias, devem ser declarados em tutela. Assim como o cidadão maior pode ser julgado interdito por não se saber administrar, os municípios e as paróquias com mais razão. Isto não é em nome da comissão, isto é em meu nome individual. Os casos em que os organismos locais devem ser declarados em tutela são os especificados na emenda que passo a ler (...) Entendo que as corporações locais que dêem provas de incapacidade, de desonestidade e de pouco respeito pelos dinheiros públicos, devem ser declaradas em tutela, a qual será exercida nas condições constantes da minha emenda”¹⁹.

Segundo a sua proposta, as câmaras municipais deveriam ser declaradas interditas, quando os encargos das suas dívidas absorvessem mais de metade das receitas, quando fossem dissolvidas mais de duas vezes, quando decorressem dois anos sem que os respectivos corpos administrativos tivessem saldado as dívidas ou chegado a acordo com os credores.

Outra dúvida, já levantada na altura pelo ministro do Interior, António José de Almeida (ele próprio médico), era a da persistência ou não dos partidos médicos, tradição municipal que o projecto continuava a contemplar, mas que os médicos tinham recusado pouco antes em congresso profissional, solicitando mesmo à Câmara dos Deputados a sua afectação ao governo central, usando o argumento de que, para dar eficiência aos serviços sanitários, todos os médicos deveriam constituir como que “um exército bem disciplinado e debaixo da direcção do Ministro do Interior”.

Seguia-se a classificação administrativa dos concelhos e respectivas atribuições, a possibilidade de referendo administrativo para validar deliberações, desde que suscitadas pela décima parte dos eleitores num prazo de 15 a 20 dias. Previa-se a possibilidade de suprimir/criar paróquias, concelhos ou distritos, pela expressão de “um mandato imperativo”, imposto pela livre escolha dos cidadãos, estabelecendo-se para o efeito condições de dimensão demográfica, recursos necessários e a vontade de dois terços dos eleitores, processo a ser avaliado pelo congresso. A necessidade de qualificar e responsabilizar o secretário da câmara: “na maioria das câmaras municipais, quem resolve é o secretário, porque os vereadores ou não querem incomodar-se, ou não conhecem o Código Administrativo (...) por isso, o lugar de secretário exige um grande número de qualidades e requisitos (...) como esses secretários desempenham papel tão importante, é preciso que se lhes imponha a devida responsabilidade”. Reconhecia-se a conveniência de um quadro administrativo especial para o Porto e Lisboa, já usufruído desde 1896, mas o presidente da comissão informava que esse aspecto não constava ainda do projecto pois as respectivas vereações nem sequer tinham respondido ao pedido repetido da comissão para envio de elementos fundamentais para essa avaliação.

¹⁹ DCD, sessão de 13.02.1912.

Em suma, Jacinto Nunes, que procurava ser o mais fiel possível às antigas ideias republicanas, mas fora já convencido a esquecer a província e a transigir no sentido da manutenção do distrito e respectivo governador civil (como forma de manter a extensão tutelar do poder central através do governador civil), embora re-criando como autarquia a junta distrital, combatia pela defesa da maioria das posições dos seus documentos anteriores, no pressuposto de que “arrancar das mãos da burocracia a administração das localidades, para as entregar às municipalidades, fazendo intervir o povo nos negócios administrativos, é preparar esse povo para a vida cívica, formando cidadãos”²⁰.

Não faltaram opositores ao texto do projecto, criticando as abdições da comissão ao pendor centralista, apesar das formulações sobre participação popular. Álvaro de Castro, reconhecendo a militância municipalista de Jacinto Nunes, lembrava a crise de 1891: quando o país “atravessou uma era agónica, todos que visionaram o futuro do país pressentiram que ele só poderia aurir força libertando os municípios, porquanto só nas franquias municipais existia a libertação do Portugal do porvir”. Expondo as fontes tradicionais do municipalismo, considerava que a codificação as deveria seguir de perto, o que não acontecia no projecto, sugerindo que as câmaras deveriam: poder fazer acordos para obras de interesse comum aos concelhos; constituir uma escala hierárquica com poucas ligações à direcção central do Estado; ter a máxima liberdade de acção, junta com a máxima responsabilidade. Enfim, o código não deveria ser uma obra abstracta, mas harmonizada “com a vida local e tradicional das regiões do país”²¹.

O deputado Barbosa de Magalhães, integrante da comissão parlamentar, defendia as virtualidades do projecto, assinalando a possibilidade histórica de concretizar a utopia municipalista, através da codificação administrativa:

“É este o momento de fazer uma obra democrática sobre o municipalismo, entendendo-se por municipalismo todos os agregados administrativos.

Desde há muitos anos que se reclama a implantação do antigo municipalismo, do regresso à tradição das administrações locais, existentes anteriormente ao estabelecimento do regime liberal. O município, então, era considerado como um núcleo de resistência contra as classes nobres e muitas vezes também contra as prepotências do poder central. Era o legítimo defensor do povo.

A restauração dos municípios, como então existiam, impõe-se como uma conveniência social, porque representam, como fim, não só um núcleo de resistência contra as prepotências do poder central, mas até contra as pressões e exigências com grandes empresas financeiras.

Foi a este mesmo critério que a comissão subordinou o seu trabalho; o que resta saber é como o traduziu no seu parecer”²².

Barbosa de Magalhães comenta ainda e defende o facto de o código manter a divisão administrativa existente (distritos, concelhos e paróquias), ao contrário de sugestões alternativas que defendiam a criação da província como autarquia, embora reconheça a necessidade de uma nova divisão que se deveria fazer paulatinamente. Sublinha a não interferência do poder central nas autarquias, já preceituada na constituição, tendo a descentralização e a autonomia administrativas

²⁰ DCD, sessão de 16.02.1912.

²¹ DCD, sessão de 22.02.1912.

²² DCD, sessão de 27.02.1912.

como linhas definidoras da proposta, que incluía outros vectores como a municipalização e o referendo:

“A municipalização dos serviços impõe-se hoje em toda a parte. Em todos os países é manifesta a tendência para essa municipalização, e isso pelos magníficos resultados que tem dado, mesmo entre nós, e de que são exemplo frisante, não só Coimbra, mas Sesimbra, com as carnes verdes; vários pontos do Alentejo, com os celeiros comuns; Castelo de Vide, com as águas sulfúricas; Montemor-o-Velho com o seguro de gados etc.. A municipalização dos serviços, porem, só se pode conseguir com a ausência absoluta da tutela administrativa (...)

O princípio do referendun, que é antagónico com o da tutela, é também hoje considerado como uma das mais preciosas conquistas liberais(...)

A maneira de se corrigirem os abusos, a que se referiu quando tratou da independência administrativa, é pelos tribunais administrativos, os únicos a que devem competir as funções de fiscalização, e pela dissolução, nos casos taxativamente marcados na lei, em que haja manifesta incúria ou má administração. É partidário, como a Câmara viu, da municipalização dos serviços, mas alguns há que, sem inconveniente, não podem ser entregues aos corpos administrativos, porque neles é preciso que haja uma uniformidade de acção. Estão nesse casos os serviços da instrução primária e os da saúde e higiene pública. (...) a bem da administração local, a magistratura administrativa podia ser suprimida. Ninguém, que conheça um pouco a vida local, ignora que os administradores de concelho são um estorvo constante à acção dos municípios. As funções administrativas que eles exercem podiam, sem inconveniente algum, passar para os presidentes das comissões administrativas, assim como as de governadores civis se podiam transferir para os presidentes das juntas de distrito. (...) Este projecto dá a esperança do ressurgimento do país, por uma boa administração local, e representa a satisfação dos compromissos tomados pela República para com o povo. É uma obra absolutamente descentralizadora, de ressurgimento das nossas tradições administrativas”²³.

O previsível arrastamento temporal que viria da discussão do projecto de código administrativo em plenário da Câmara dos Deputados, a par de outros diplomas com ele relacionados como era o caso do Código Eleitoral, tornou-se um ponto de tensão. Dizia João de Meneses, ao apresentar moção para contrariar esse arrastamento: “A Câmara, para aceder aos desejos do país, tem de discutir e votar, o mais rapidamente possível, o Código Administrativo. Aprovado este, tem de entrar-se no período eleitoral; mas em Portugal não há nem Código Eleitoral, nem leis especiais relativas às eleições dos corpos administrativos e dos corpos legislativos”. E, perante a agitação social dos sindicatos, deixa entrever uma surpreendente disponibilidade política de sentido corporativo: “o Parlamento é, com efeito, hoje, uma instituição atrasada, que não corresponde, quer sob o ponto de vista político, quer sob o ponto de vista económico, às modernas exigências sociais. (...) Se em todas as capitais de distrito estabelecermos que um terço dos corpos administrativos fosse constituído por delegados das associações de classe, praticaríamos um erro, ou andaríamos acertadamente? Parece-lhe que havendo nesse ponto já organizadas associações de classe, inconveniente algum poderia resultar de se lhe dar representação, e, antes pelo contrário, haveria conveniência, porque é de toda a vantagem interessar a todos na administração local”. Do seu ponto de vista, o referendun representaria um grande avanço no caminho liberal e democrático, tal como a adopção do sistema regionalista, mas uma autonomia completa para as juntas gerais e municípios implicaria a avaliação de recursos a disponibilizar e a responsabilidade civil pela sua

²³ DCD, sessão de 28.02.1912.

gestão aos membros dos corpos administrativos. Tudo isto porque “a ditadura do Terreiro do Paço não pode subsistir, porque o país não deve estar dependente da acção política e burocrática que caracterizou o constitucionalismo e que há-de caracterizar a República parlamentar, enquanto não se estabelecer a completa descentralização”²⁴.

Alexandre Braga, em crítica à pressa com que António José de Almeida defendia eleições municipais, objectivo que considerava coincidir com os dos monárquicos, afirmava que as ideias de descentralização exaradas no Código Administrativo eram perigosas, pois “no momento em que muitos concelhos estão ainda entregues a criaturas que não merecem confiança, e numa política como a actual, é perigoso abandonar a província aos nossos antigos inimigos”²⁵.

As intervenções e as apresentações de moções sucediam-se à medida que a câmara de deputados concedia tempo à discussão do projecto. No cenário da retórica sobre o poder local, glosavam-se os temas centrais da arquitectura dos poderes, contrapondo-se as posições ideológicas subjacentes aos grupos partidários entretanto criados, bem como o sentido de oportunidade política das posições a tomar:

Francisco Luís Tavares – *“Explico toda a decadência da vida portuguesa pela centralização excessiva. Se pudesse fazer, neste momento, a distinção entre a minha qualidade de republicano e a de patriota, diria que essa centralização tinha sido um bem, porque facilitou o triunfo das minhas ideias. Estava no Terreiro do Paço, estava nas secretarias do Estado, toda a vida administrativa jurídica e política do país; quando nos apoderámos desse reduto não houve por esse país adiante o mais pequeno protesto e a mais pequena parcela de resistência. E compreende-se; é porque as iniciativas tinham desaparecido, estavam esmagadas por esse poder central, pelo Terreiro do Paço, que era um balcão onde se vendiam os votos e se prostituíam as consciências. A Câmara não poderá deixar de dar o seu voto a um código descentralizador, que concede aos municípios autênticas e seguras regalias locais, que contribuam para a educação popular, convertendo os cidadãos de simples administrados em valiosas unidades sociais”*²⁶.

Brandão de Vasconcelos – *“Pela minha parte receio tenho se for decretada descentralização absoluta, dado o enorme atraso em ilustração e educação do nosso país. Desejo a fiscalização, o que não quer dizer tutela, exercida porém por entidades competentes e completamente independentes do poder central(...)Em absoluto concordo com a extinção dos administradores de concelho. Até o seu nome deve ser esquecido. Foram e seriam sempre os maiores agentes da pressão do Poder Central. Dizem alguns que devem ficar por motivo do exercício das funções policiais. A comissão desfez este argumento permitindo às câmaras cujo movimento policial seja grande criar comissário especial. Nas funções policiais é que os administradores mais tem abusado. Os crimes mais graves quando cometidos por amigos políticos ficavam impunes; quando cometidos por adversários, serviam para qual espada de Dâmocles reduzir estes à impotência”*²⁷.

Se a possibilidade de uma república federal tinha ficado arredada pela própria Constituição de 1911, não faltava quem quisesse ainda introduzir no Código Administrativo a ideia federal, nem sempre de forma ajustada. José Dias da Silva, que integrava a comissão parlamentar respectiva, mas divergia do projecto, propôs uma alteração em que a fraseologia federal emergia, defendendo: “Que o território da República se divida em comunas, formadas pelos povos aglomerados, ou dispersos,

²⁴ DCD, sessão de 29.02.1912.

²⁵ DCD, sessão de 05.03.1912.

²⁶ DCD, sessão de 06.03.1912.

²⁷ DCD, sessão de 07.03.1912.

que actualmente se agrupam em paróquias civis; que as comunas se federam, constituindo concelhos, mantendo-se para cada federação a actual divisão concelhia; que os concelhos se federam, constituindo distritos, os quais continuam a manter a demarcação actual”. Defendia ainda que não se extinguissem os administradores dos concelhos, os quais deveriam ser nomeados em concursos e serem funcionários de carreira, ficando às ordens dos presidentes dos municípios nas questões administrativas e, na investigação dos crimes, recebendo ordens do Poder Judicial, recendo ordens dos governadores civis no que respeitasse e à segurança do Estado²⁸.

A boa vontade da Câmara levou a que se realizassem sessões parlamentares duplas, uma de dia e outra à noite, para permitir que a discussão do Código pudesse decorrer paralelamente à discussão de outros assuntos. Havia, naturalmente, quem apoiasse o projecto inicial da comissão e nele visse a concretização possível das promessas republicanas, sem o questionar. Valente de Almeida apressou-se a apresentar uma moção no sentido da sua aprovação na generalidade: “A Câmara, reconhecendo que este projecto de lei, pelas suas bases descentralizadoras e pelos princípios, sob que se estabelece de autonomia dos corpos administrativos, satisfaz a uma legítima e inequívoca aspiração nacional; reconhecendo que só há vida política enérgica e digna, progresso social e riqueza pública em estados dotados de instituições locais florescentes, objectivo invejável que se não pode alcançar sem o influxo de boas leis; e reconhecendo que o projecto de Código Administrativo realiza essas condições benéficas e necessárias, resolve aprová-lo na generalidade”. Via no código a garantia expressa da descentralização administrativa e da autonomia das corporações regionais e locais, considerando que tinha sido necessário para tanto “que uma revolução política se fizesse e instituições republicanas se implantassem na nossa terra”, o que só por si justificaria os sacrifícios passados para justificar a mudança de instituições políticas, valorizando, sobretudo, o referendo local previsto, como forma de dar a palavra ao povo²⁹.

Com o início da discussão na especialidade, aprovou-se que esta se fizesse por capítulos e que as emendas apresentadas fossem remetidas à comissão de administração pública, responsável pelo projecto, a fim desta emitir o seu parecer (sessão de 19.03.1912). E porque os trabalhos parlamentares se previam longos e a sessão legislativa terminasse nos inícios de Abril, o Congresso (reunião das duas câmaras) aprovou, em sessão de 29.03.1912, uma prorrogação em dois meses, com base num acordo de programa mínimo que constava da discussão do Orçamento, Código Administrativo e Lei Eleitoral, seguindo ainda uma nova prorrogação da sessão até 10 de Julho.

Foi a partir daqui que se acentuaram as clivagens entre os vários blocos partidários e mesmo dentro destes, quando se verificava e/ou acusava que a comissão nem sempre respeitava as propostas aprovadas no plenário e esta se defendia, argumentando que algumas delas eram contraditórias com outros pontos, não se coibindo mesmo de formular sugestões novas, ou quando se acusava um grupo de não querer eleições e de dilatar a discussão (democráticos) ou outro de as querer a todo o custo (evolucionistas).

Uma das questões mais acesas teve a ver com a divisão do território, em torno da questão distrital e da re-criação das juntas gerais de distrito: uns queriam introduzir as províncias, enquanto divisões histórico-naturais, tal como sempre defendera o Partido Republicano, mas o projecto

²⁸ DCD, sessão de 07.03.1912.

²⁹ DCD, sessão de 12.03.1912.

transigia com o distrito, porque entretanto um ministro do Interior se lembrara de consultar os governadores civis, os quais, obviamente eram contra a sua própria dissolução. Jacinto Nunes teve de explicar a opção, numa interessante retrospectiva histórica, embora com uma leitura muito simplista:

“Entende o Sr. Eduardo de Almeida, que deve estabelecer-se a divisão provincial e não a distrital. Devo dizer a S. Exa. que no projecto primitivo, que tive a honra de submeter à apreciação da comissão nomeada pelo Ministro do Interior do Governo Provisório, eu tinha estabelecido a divisão provincial. Nisso estava de acordo com o projecto, que há dois anos formulei, por incumbência do Directório dessa época.

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 limitaram a protestar indignadamente: ameaçaram. Veio Viana do Castelo e vieram os representantes doutras sedes de distrito, que se viam ameaçados de perder essas sedes, isto é, os interesses que tinham sido criados à sombra da divisão distrital.

O Ministro do Interior, vendo as reclamações que se levantaram em todo o país entendeu que devia dar-lhes satisfação.

*Optou-se, então, pela divisão distrital. Eu, Sr. Presidente, costumo ser franco quando falo; talvez, mesmo, demasiado franco*³⁰.

Jacinto Nunes teve de se esforçar durante meses para tentar manter minimamente as linhas de força do projecto que era apresentado pela comissão a que presidia. Das suas múltiplas e longas intervenções, sobressai a defesa da autonomia municipal, ele que tinha sido longamente presidente da Câmara de Grândola durante a Monarquia, apresentada frequentemente como exemplo pelos republicanos:

“As juntas gerais de distrito não tiveram tempo de se enraizarem no país. No antigo regime não havia senão municípios. Não havia paróquias civis. Estas foram criadas em 1830 e suprimidas pelo decreto de 16 de Maio de 1832. De modo que o único organismo que havia no antigo regime era o município – e o município é o organismo mais importante do país.

*Dou mais pela organização dos municípios do que pela organização dos chamados poderes públicos. É o município que me dá a iluminação, a viação, a boa calçada, o chafariz, o médico, etc. Tudo quanto dou ao município, recebo-o em garantias, mas o que dou para o Estado não sei se o recebo em melhoramentos*³¹.

Neste domínio da valorização do município, para além da atribuição de funções e dos recursos, o que mais se discutiu foi a relação com os poderes hierarquicamente superiores e, sobretudo, com o poder central. O que era, afinal, a autonomia, quais os seus limites, como se poderia exercer a fiscalização (contencioso) sobre actos e deliberações sem ferir aquele princípio, como enquadrar os diversos agentes. Para muitos, todo o mal se restringia à centralização e à sua personificação local, o administrador do concelho, enquanto agente do governo, sobre o qual recaíam todas as acusações, numa verdadeira diabolização, embora alguns mostrassem a possibilidade de regeneração da figura no novo regime político e outros apontassem as suas funções, agora reorganizadas e exclusivamente policiais e não políticas, como necessárias para garantia da ordem pública. Mas a memória dos princípios republicanos antes defendidos vinha ao de cima, não se coibindo os deputados de exemplificarem com casos conhecidos de práticas condenáveis, pedindo coerência

³⁰ DCD, sessão de 19.03.1912.

³¹ DCD, sessão de 19.04.1912.

entre os princípios apregoados na oposição e a prática política no exercício do poder. Para além da questão de segurança, havia, contudo, outras que alguns achavam necessário sobrelevar, como o fazia Álvaro de Castro, um jovem deputado democrático, em relação à questão da unidade do Estado:

“a questão relativa aos administradores de concelho não pode ser tratada só sob o ponto de vista dos princípios, visto que o partido republicano inscreveu no seu programa a extinção dos administradores de concelho. Os princípios, na prática, nem sempre se podem aplicar quando se deseja.

Não se poderá pulverizar o Estado em vários agregados administrativos, sem criar um elo que os prendesse ao poder central. Isso seria negar a acção directa do Estado, que tem por obrigação manter um certo número de serviços, que não são iguais para todos os organismos. É preciso que o Estado tenha representantes em todos esses organismos administrativos, para dar ligação necessária a todos os seus movimentos.

Como todos os agregados administrativos trabalham, segundo as influências locais, para conseguir a harmonia necessária ao progresso dum Estado, é indispensável que não haja uma completa liberdade nesses organismos.

Os administradores de concelho, com este nome, ou o de provedores, ou outros, são necessários para exercerem funções de ordem pública e outras de carácter geral”³².

Outro jovem democrático, Ramada Curto comungava dos mesmos princípios, reconhecia “a necessidade e a vantagem do manter junto das autarquias locais delegados de confiança do poder central, com atribuições que, salvaguardando os interesses da República, de forma alguma colidam com a autonomia administrativa local”. Condenava o “apriorismo de princípios”, que levava os republicanos a virem para as pugnas legislativas com o mesmo élan com que se apregoava a República nos comícios. Na situação de ameaça monárquica, que não desarmava e avançaria na primeira oportunidade, mal andariam a República e os republicanos se, numa “grave ingenuidade”, confiassem nas “nossas instituições e nas nossas belas doutrinas, e, imbecilmente, déssemos aos nossos inimigos todas as armas de defesa”³³.

A expressão de tais posições, que acolhiam muitos “apoiados”, suscitavam, porém, a oposição dos republicanos mais históricos, essencialmente do Partido Evolucionista e de independentes, com alguns a considerarem que a República não se podia resumir à mudança de uns homens por outros, mas teria de produzir uma mudança legislativa e, conseqüentemente, tais cargos teriam de desaparecer. E o novo Código Administrativo seria uma contribuição decisiva para a mudança da vida pública, desde que lá ficassem os princípios defendidos desde sempre pelos republicanos. Como dizia, de novo, Jacinto Nunes:

“para mim a palavra República, por si só, não quer dizer nada, se não se observarem os princípios democráticos. Democracia é o Governo do povo pelo povo. Sem uma larga descentralização administrativa não há democracia, como nela não pode haver tutela do Poder Central. Sr. Presidente: estou pasmado, profundamente surpreendido com o discurso do Sr. Deputado Ramada Curto, donde se conclui que o país está num estado de ignorância, e ignorância tão profunda, que não lhe podem ser confiados os menos importantes interesses dos municípios. Sr. Presidente: se o país se não pode governar por si só, ponhamos de parte as disposições do Código Administrativo. Se o país está nesse estado é melhor rasgarmos a Constituição”³⁴.

³² DCD, sessão de 01.05.1912.

³³ DCD, sessão de 01.05.1912.

³⁴ DCD, sessão de 01.05.1912.

E sublinhava que já no congresso municipalista do Porto, em 1910, tinha proposto a substituição dos administradores de concelho por comissários de polícia para a manutenção da ordem pública, devendo ficar os presidentes das comissões executivas das câmaras com as restantes funções, quadro que voltava a defender para o projecto parlamentar. E, naturalmente, surgiam outras posições intermédias, como as de Casimiro Sá, que não aceitava suprimir uma função só porque durante muito tempo os respectivos funcionários tinham abusado. Por isso, sugeria uma alternativa:

“Proponho que, em substituição dos administradores de concelho, seja organizada uma magistratura de carreira e que nesta o funcionário entre por concurso em conformidade com as condições que forem fixadas por lei.

Estes funcionários terão acesso que se efectuará pela sua passagem a concelhos de 2.ª e 1.ª classe e pelo direito a ascenderem a todas as categorias nos quadros das juntas gerais, dos governadores civis e do Ministério do Interior.

Conveniente seria mesmo que as nomeações para lugares no Ministério do Interior dependessem do facto dos concorrentes terem percorrido toda a escala nos diversos corpos administrativos supracitados”³⁵.

Mas persistiam as posições no sentido de se não alterarem os cargos, uma vez alterada a política. Era o caso do bastante interveniente deputado Moura Pinto, que insistia na alteração de regime como factor de alteração dos comportamentos políticos dos administradores, manifestando-se contra a atribuição de funções de contencioso ao Procurador da República, como estava previsto no projecto da comissão, até pela mistura de funções, em contravenção à teoria da separação de poderes. E enunciava as posições dos governadores civis numa consulta realizada pelo ministro do Interior sobre os administradores de concelho. A favor da manutenção: Aveiro, Porto, Viseu, Viana do Castelo, Braga, Castelo Branco, Vila Real, Horta, Coimbra, Faro, Portalegre, Lisboa, Beja, Ponta Delgada, Bragança, Funchal e Leiria. Contra a conservação dos administradores de concelho: Santarém e Angra³⁶.

A questão dos administradores, pelo significado que encerrava, era polémica e fracturante (mesmo no interior das diferentes correntes partidárias), esgrimindo-se em torno dessa figura o combate político que a elaboração do código administrativo suscitou, uma vez que, eliminada a hipótese federal, a discussão se desenvolveu em torno do municipalismo. Com efeito, através da figura simbólica do administrador do concelho passava grande parte do entendimento das dicotomias centralização/descentralização, autonomia/dependência, tutela/contencioso entre os poderes central e local, entre outras questões penosas, como tinha sido a memória das funções policiais ou as do uso e abuso do poder de dissolução das câmaras municipais pelos governos monárquicos, flutuando de acordo com as cores partidárias e tendo como instrumento local o dito administrador. Perante a persistência de manutenção do cargo ou de figura homóloga por parte dos jovens “democráticos”, a um velho republicano, como Jacinto Nunes, parecia que “a única preocupação é a de garantir a onipotência política do Poder Central, considerando a existência da República ligada à existência desses administradores”. Ou, face à manifesta secundarização dos princípios pela nova geração republicana, Brandão de Vasconcelos diria: “Pelos princípios é que

³⁵ DCD, sessão de 01.05.1912.

³⁶ DCD, sessão de 01.05.1912.

nós combatíamos há muitos anos, pelos princípios é que se proclamou a República”. E António Granjo não se coibiria de apontar o oportunismo partidário: “cousa extraordinária: os que mais gritavam quando era Ministro o Sr. António José de Almeida, contra o caciquismo, são os que agora mais lutam pela conservação da entidade, que é o mais completo símbolo desse mesmo caciquismo”. E lamentava que se “perdesse o ensejo de se garantir o municipalismo em toda a sua pureza e em toda a sua grandeza, preferindo a conservação de entidades que representam um desmentido à propaganda do partido-republicano”³⁷. Naturalmente, as jogadas partidárias e as suas tácticas políticas, após a divisão do PRP, passaram a ter uma importância determinante.

Nenhuma das várias propostas alternativas ao projecto da comissão teve maioria para ser avaliada pela comissão, conforme votação em sessão de 8 de Maio de 1912, excepto a de Moura Pinto sobre a possibilidade de criação de delegados do ministro do Interior, de sua livre nomeação, quando este achasse oportuno, com funções de informação para o governo, proposta de compromisso para substituir os administradores de concelho. Entretanto, começava a chegar ao fim o mandato legislativo, não sendo previsível a finalização do projecto, que deveria ser dado como discutido e aprovado até 10 de Junho. Acontecia muitas vezes que, no final da tarde, à hora das votações, já não havia deputados suficientes para assegurarem o quorum e a sessão tinha de ser encerrada. Neste quadro, Moura Pinto propôs a realização de três sessões nocturnas por semana, para se conseguir a discussão do Código Administrativo, do Orçamento e lei eleitoral. Outros advogavam já que se aprovasse apenas o orçamento e se deixasse a elaboração do código para outra altura.

Mas uma nova lei eleitoral teria sempre de ser elaborada e aprovada, como forma de introduzir a normalidade na vida política, uma vez que a legislação de 1911 tinha sido um mero expediente para legitimar apenas o mandato da constituinte, e a função legislativa do Congresso resultara apenas de uma auto-extensão desse mandato, sem novo recurso à urna. Era preciso pelo menos renovar parcialmente a Câmara para os lugares vagos por falecimento de alguns deputados e senadores, bem como realizar as primeiras eleições para os órgãos locais. Mais uma vez Jacinto Nunes tomava posição contra os que só queriam discutir o Orçamento, colocando mesmo a hipótese de deixar cair o projecto de código para facilitar a aprovação da lei eleitoral, de forma a garantir eleições claras e justas, objectivo que os evolucionistas não se cansavam de exigir:

“Eu julgo absolutamente indispensável que o Congresso se não encerre sem votar a lei eleitoral (Apoiados) Já não faço questão do projecto do Código Administrativo, não o julgo absolutamente indispensável. (...) À testa das paróquias e dos municípios estão individualidades sem mandato; podem ser muito boas pessoas, e quero crer que sejam cidadãos desinteressados, mas a verdade é que não tem autoridade, porque não tem mandato, não são oriundos do sufrágio. É uma vergonha para nós, depois de estarmos constituídos politicamente vai num ano, ainda não termos os poderes locais constituídos. E nós sabemos que disparates, abusos e violências têm sido cometidos por essas individualidades sem mandato. (...) Se não houver tempo para votar o projecto que há-de vir, que por ora ainda não apareceu, da lei eleitoral, temos também legislação, a da monarquia, e não o decreto eleitoral da República, que é uma vergonha. Isto para o caso que nós não tenhamos tempo para discutir o projecto de lei eleitoral. O que é absolutamente indispensável, é que o país tenha administradores por ele escolhidos, da sua confiança e responsáveis”³⁸.

³⁷ DCD, sessão de 04.05.1912.

³⁸ DCD, sessão de 15.05.1912.

As eleições eram, pois, fundamentais para legitimar o regime e os respectivos órgãos aos diversos níveis e, por isso, eram indispensáveis e prioritárias, mas não apresentar o código, como sublinhava Brito Camacho em resposta, ao fim de dois anos de trabalho e com base numa comissão composta por pessoas de idoneidade, seria uma demonstração da incapacidade de legislar. Também António Granjo exigia que se terminasse a discussão das três leis apontadas, afirmando não compreender que “após a votação da Constituição, se persista num regime administrativo que constitui uma verdadeira e intolerável ditadura” e a perpetuação desse regime constituía um factor para “o espírito de conspiração que se está exercendo contra a República”³⁹.

Mas para outros as prioridades eram diversas, como era o caso de Ezequiel de Campos, que, perante o quadro acima traçado, propunha que desse “preferência máxima em todas as sessões futuras antes de se tratar do Orçamento, ou do Código Administrativo, ou da lei eleitoral, aos projectos de lei de valor económico-financeiro já tratados, no todo ou em parte, no Senado ou na Câmara dos Deputados, nomeadamente porto franco, caminho de ferro do Alto Minho, utilização dos terrenos incultos e hidráulica agrícola, dragagem da barra do Guadiana e os mais fundamentais relativos ao Porto, de modo que fiquem terminados de vez antes de se encerrar o Parlamento, fazendo-se as necessárias sessões conjuntas”⁴⁰.

Na sessão de 17 de Junho de 1912 apresentava-se um novo governo, o terceiro constitucional, chefiado por Duarte Leite, com programa mínimo para terminar a legislatura, apoiado pelos três partidos, com base na aprovação do Orçamento. Após as intervenções dos chefes partidários, Jacinto Nunes lamentaria que, nesse quadro, se já não pensasse em aprovar, na sessão legislativa (já prorrogada) a terminar, o Código Administrativo, nem a lei eleitoral, sugerindo mesmo que, em alternativa, fosse adoptada uma solução que passava pela correcção do código de 1896 com as moções de emenda que tinham sido apresentadas no Congresso Municipalista do Porto. A resposta do novo chefe do governo, Duarte Leite, foi uma devolução da responsabilidade ao Parlamento:

“Lamentou o Sr. Jacinto Nunes que a discussão do Código Administrativo não se faça imediatamente. Também o sente, mas não há tempo para isso. Todos os grupos políticos tomaram o compromisso que se encontra no programa mínimo. Nessa tarefa a parte que cabe ao Ministério é relativamente pequena; é ao Parlamento que cumpre executar esse programa, que não é de iniciativa do Governo, pode mesmo dizer-se que é de iniciativa colectiva, porque nele colaboraram todos os agrupamentos partidários. O Governo o que deseja é que o Código Administrativo se discuta com rapidez, para que se possam realizar as eleições administrativas. É evidente, que, para se discutir o orçamento, o Código Administrativo e a lei eleitoral, é preciso tempo, e que até 10 de Julho é impossível fazer-se essa discussão. O Governo, como já disse, reconhece que é uma necessidade votar-se o Código Administrativo, e tanto, que proporá, se for preciso, que para esse fim se antecipe a nova sessão legislativa. Fazer-se um arreglo dum antigo código da monarquia, como o Sr. Jacinto Nunes propôs, não lhe parece bem”⁴¹.

A discussão terá azedado nos corredores do Congresso, pois Jacinto Nunes, com todo o seu prestígio de velho republicano e de especialista na matéria, já se opusera a uma moção de teor idêntico ao que agora propunha (o que lhe foi mesmo lembrado num aparte), sendo acusado de

³⁹ DCD, sessão de 15.05.1912.

⁴⁰ DCD, sessão de 16.05.1912.

⁴¹ DCD, sessão de 17.06.1912.

obstaculizar quais alterações ao “seu” projecto que desvirtuassem a pureza originária do documento. Por isso não foi estranha a sua declaração no dia seguinte: perante a acusação que lhe era feita de usar como “meio dilatatório” o uso da palavra na discussão do projecto, o que fazia “com o intuito único de defender os princípios que presidiram à sua elaboração e lhe imprimiam carácter”, com alguns desses ataques a virem de membros da respectiva comissão que antes não tinham manifestado divergências, e, considerando que não queria responsabilizar-se por alterações que “quebravam a unidade da estrutura do mesmo projecto”, solicitava a dispensa dos trabalhos da comissão de administração pública respeitantes ao projecto do Código Administrativo⁴².

Consultada a Câmara de Deputados, o seu pedido foi rejeitado, embora Jacinto Nunes expressasse a intenção de não voltar mais à comissão. Tornara-se uma figura incómoda, como notou Henrique Cardoso, pois, se todos tinham “imensa consideração pela sua longa vida de trabalhos e dedicação pela República”, a verdade é que introduzia “aquela juvenil anarquia” em qualquer discussão e via “em tudo um ataque à Constituição e às regalias individuais da colectividade (...) sempre a ver a República a fugir da órbita e dos limites constitucionais e a enveredar por ditaduras e leis de excepção”⁴³. Crítica porventura excessiva, para quem era uma espécie de guardião do templo constitucional e da herança descentralizadora dos tempos da fé republicana propagandeada nos comícios!

Apesar dos prolongamentos da sessão legislativa para o efeito, o Congresso fechava sem ter terminado a discussão do projecto. Depois da retoma dos trabalhos parlamentares, em 10 de Janeiro de 1913, novo governo se apresentava ao Parlamento, desta vez chefiado, finalmente, por Afonso Costa, acumulando a presidência com as Finanças. O novo governo centrou a sua atenção no Orçamento, prometeu desde logo a criação do ministério da Instrução e formulou o voto para que “o Parlamento o habilite, o mais depressa possível, a democratizar o país pela execução do Código Administrativo, realizando-se as eleições dos corpos respectivos, visto que vão passadas as razões que ainda há meses as contraditavam formalmente. Para a realização deste propósito, o Governo colaborará com o Senado no aperfeiçoamento do projecto do Código Administrativo e com a Câmara dos Deputados no da lei eleitoral”⁴⁴.

Três dias depois, o Parlamento voltava à discussão do Código Administrativo, com a apresentação do articulado relativo à proposta de Moura Pinto sobre a colocação de delegados do Ministério do Interior nos municípios e suas atribuições, com dois tipos de funções: a) de simples informação, inspecção e execução de determinados serviços públicos; b) de autoridade policial. Moura Pinto explicava que essa entidade para substituir os administradores de concelho tinha sido apresentada “quando a opinião da Câmara se dividia, querendo uns os administradores de concelho e outros não, por atribuírem a essas autoridades todos os males”, tendo sido seu propósito retirar o odioso histórico em questão, pois o país não podia dispensar essas entidades”, sendo preciso “que o Governo tenha delegados para se informar da vida dos organismos locais, vigiando pela boa administração”, mas sem intervirem nas resoluções camarárias, nem procederem a buscas ou levantarem autos⁴⁵.

⁴² DCD, sessão de 18.06.1912.

⁴³ DCD, sessão de 18.06.1912.

⁴⁴ DCD, sessão de 10.01.1913.

⁴⁵ DCD, sessão de 13.01.1913.

Vários deputados viram nesta proposta mais uma contradição, a acrescentar a outras, no projecto em discussão, pelo que ocorreriam dificuldades óbvias para apreciação no Senado, sugerindo uma nova comissão que harmonizasse todas as disposições. Mas Jacinto Nunes sentenciava: “Já ninguém se entende, pois que já nada resta da estrutura do Código Administrativo. Nos termos da proposta do Sr. Moura Pinto, os municípios ficam sendo de soberania... de cana verde”. E terminava dizendo que era melhor não fazer nada, do que concluir um Código Administrativo nos termos em que se vinha fazendo, ou seja, “um caos”⁴⁶.

A dinâmica da discussão do Código perdeu-se ao longo de 1913, já só se era abordado de quinze em quinze dias, no meio de múltiplos pequenos projectos e de acusações mútuas entre governo e parlamento e os grupos políticos, sobretudo à medida que o governo de Afonso Costa dissolvia comissões municipais de pendor evolucionista, sem qualquer sindicância prévia. Mas Afonso Costa reiterava o seu empenho na aprovação e promulgação tanto do código administrativo como do eleitoral, revelando pressões realizadas junto de alguns deputados para o efeito, pois considerava que se estava em condições para se proceder à normalização da vida política. Em sessão do Congresso de 29.05.1913 votou-se nova prorrogação de dois meses, de modo a poder-se cumprir a parte do programa mínimo (Código Administrativo, Lei Eleitoral) que o mesmo congresso aprovara cerca de um ano antes, mas que continuava em falta.

Finalmente, em sessão de 6 de Junho de 1913, procedeu-se à votação da última redacção do Código Administrativo, sendo dispensada a sua leitura, para depois o texto ser enviado ao Senado. Em 25 de Junho, o Senado devolveu o Código, com a introdução de algumas alterações.

No Senado

Entretanto, o que fazia a segunda câmara do Congresso, perante a evolução da discussão do Código Administrativo na Câmara dos Deputados?

No contexto da aprovação pelo Congresso do programa mínimo aprovado em 29.03.1912, o Senado passou a equacionar a urgência dessas leis, ponderando acompanhá-las desde logo. Assim, uma proposta do senador Miranda do Vale, em 11 de Abril de 1912, levou a que fosse eleita uma comissão para elaborar a lei eleitoral, ainda que em complemento à comissão idêntica da Câmara dos Deputados, como forma de ganhar tempo, uma vez que esta se encontrava atarefada com o Orçamento e o Código Administrativo, cujas comissões do Senado poderiam também ir acompanhando os respectivos trabalhos para poderem emitir parecer em tempo oportuno, sem precipitações. A preocupação era um facto, perante o atraso dos trabalhos e a conveniência de cumprimento do calendário político, sendo as eleições para os órgãos locais consideradas uma prioridade. Comungando da necessidade de imprimir um novo ritmo nos trabalhos parlamentares, com o Parlamento a ser acusado de se fixar em pequenos projectos que acresciam à despesa e de esquecer as leis estruturantes e de obrigação constitucional, Faustino da Fonseca, em apoio, sublinhava:

⁴⁶ DCD, sessão de 14.01.1913.

“Quem frequenta as agremiações populares, tem verificado que muitas acusações se dirigem ao actual Parlamento; e havendo um Governo, onde estão representados todos os grupos em que se divide a política republicana, pode dizer-se que é uma mistificação a situação política actual. O Parlamento segue uma orientação que o povo republicano censura, e por isso peço a todos os Srs. Senadores que façam todo o possível para que terminem as pequenas cousas que dividem os republicanos, aprovando-se, com a brevidade necessária, uma lei eleitoral e o Código Administrativo”⁴⁷.

O Senado teve de suportar a longa demora na elaboração do projecto de Código Administrativo pela Câmara de Deputados, embora acompanhando-a de perto, pelo que o parecer e propostas que sobre ele emitiu foram relativamente rápidas, revelando o trabalho político subjacente. Com efeito, tendo sido enviado o projecto ao Senado em 6 de Junho, logo em 19.06.1913 era apresentado no Senado o respectivo parecer (nº 214) para discussão. Mas este parecer apontava para a complexidade da produção do código, a exigir cuidadosa atenção, “tanto mais quanto no regime do projecto referido, de larga autonomia local, há a não perder de vista inovações”, que, podendo remeter-se para a tradição, divergiam de novas tradições criadas pelo regime monárquico constitucional, que criou também determinados costumes, o que traria dificuldades para uma boa administração, por falta de “preparação conveniente”. Seria o caso do referendo, por falta de tradição cívica, daí a necessidade de estudar a sua aplicação parcimoniosa, não compatível com o “presente na vida administrativa local”. Mas, sendo urgente a resolução das contradições derivadas da aplicação dos códigos de 1878 e 1896, e sendo impossível fazer do projecto “um estudo consciencioso e completo” no curto prazo da sessão legislativa, a comissão do Senado entendeu, depois de ouvir o presidente do ministério (Afonso Costa), propor “uma solução intermédia que, se de todo não obviar a inconvenientes, pelo menos modifica essencialmente o regime dos corpos administrativos, já harmonizando-o com princípios que devem ser prática iniludível numa sã democracia, já dando ensejo, necessário e urgente, a que cesse a ditadura administrativa em que ainda estamos, e seja entregue aos eleitos dos povos a gerência dos seus negócios”. Assim, mantinha-se a legislação vigente numa série de itens (divisão administrativa, governos civis, administradores de concelho, contencioso administrativo e outros), propondo-se em execução como lei transitória um conjunto de artigos do projecto, sobre a organização, funcionamento e atribuições dos corpos administrativos, garantias do regular funcionamento dos mesmos corpos, como único meio de, nas circunstâncias verificadas, “normalizar e harmonizar com a República a administração local”. A comissão propunha-se ainda dar continuidade ao estudo do projecto e apresentar os resultados na sessão legislativa seguinte. O parecer era datado de 16 de Junho de 1913, tendo tido como relator Ricardo Pais Gomes, tendo ainda participado na comissão Anselmo Xavier, João de Freitas, Manuel Goulart de Medeiros (com reservas), José Miranda do Vale, António Brandão de Vasconcelos, Domingos Tasso de Figueiredo, Francisco Correia de Lemos, Feio Terenas e Sousa Fernandes⁴⁸.

Importa dizer que o presidente do ministério (Afonso Costa), que no início do mandato governamental se prontificara a trabalhar em estreita ligação com o Senado, declarou que a posição do governo era a de “confirmar o que diz o relatório da comissão que deu parecer sobre o projecto”.

⁴⁷ DSR, 17.04.1912.

⁴⁸ DSR, 19.06.1913.

Neste quadro, o parecer foi seguido de uma proposta, transposta em novo projecto de lei, que veio a ser aprovado, sendo conhecida como a Lei Administrativa nº 88, que seria publicada em *Diário de Governo* em 07.08.1913, representando embora uma parte apenas daquilo que fora discutido pelos deputados. Ou seja, não se aprovou o projecto de Código Administrativo elaborado pelos deputados, nem mesmo com as propostas de alteração do Senado, senão um pequeno extracto, mantendo-se divisões e corpos administrativos que vinham da monarquia, com a recuperação das juntas gerais de distrito e a adequação de algumas atribuições. O artigo 1º da Lei era explícito: “enquanto não for definitivamente reorganizada toda a administração local pela promulgação do novo Código Administrativo, ficam reguladas pelas disposições seguintes a organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos”.

Sublinhe-se que também a Lei Eleitoral foi aprovada nesta altura, embora ainda mais restritiva do que a de 1911, pois só podiam votar os portugueses do sexo masculino que soubessem ler e escrever, no gozo de direitos políticos, afastando os chefes de família analfabetos e os militares no activo, além das mulheres.

O jogo político de Afonso Costa e dos seus correligionários permitia-lhe, assim, seis meses após iniciar o governo, ultrapassar as delongas da Câmara dos Deputados, mas também evitar as suas propostas mais revolucionárias, as que poderiam produzir uma nova reorganização administrativa e uma reconfiguração incerta dos poderes. Numa altura em que já se falava de uma conflagração europeia e o regime estava longe de consolidado, os democráticos consideravam mais seguro ocupar o poder do que transformá-lo, reduzindo as reformas ao estritamente necessário, a que não faltaria, porventura, a tentação denunciada pela oposição, de assegurar o controlo e a influência dos governadores civis, nomeados pelo ministro, e dos administradores de concelho, nomeados por aqueles, todos magistrados sobreviventes graças à acção parlamentar dos democráticos. Por isso, Afonso Costa podia considerar-se satisfeito na sessão do Congresso (30 de Junho) que aprovou os referidos diplomas, apesar das acusações de que era alvo por parte dos opositores, pois conseguia fazer transparecer uma imagem de acção política, uma imagem dinâmica face à inércia da Câmara dos Deputados:

“Encerrando-se hoje a sessão legislativa, observa que ela foi imensamente proficua em trabalho útil para a República. O Parlamento teve as suas horas desagradáveis, teve amigos e detractores, mas o que é verdade é que se fez uma obra com que nem os mais optimistas podiam contar. Fez-se a lei eleitoral, fez-se a parte necessária do Código Administrativo para se proceder desde já às eleições, entregou-se a instrução às câmaras municipais, organizaram-se muitos capítulos do Orçamento, fez-se uma larga legislação de fomento, numa palavra, fez muita obra importante, e só quem não tiver nenhuma parcela de justiça poderá deixar de considerar como útil para a República esta sessão legislativa. Saúde por isso, em nome da República, o Parlamento Português”⁴⁹.

Foi, então, possível organizar eleições para Novembro de 1913, pelo que só em Janeiro de 1914 houve, finalmente, vereações eleitas por consulta popular no exercício do poder local. Pela nova legislação, a câmara tinha uma função deliberativa, cabendo as funções executivas à comissão executiva, restrita e eleita no seu interior, da qual saía o presidente. Havia disposições especiais para Lisboa e Porto, desde o nível fiscal à organização dos serviços, com distribuição de pelouros .

⁴⁹ Diário do Congresso, 30.06.1913.

Sublinhe-se, ainda, que, passados cinco meses depois de aprovada, a Lei nº 88 foi suspensa em alguns artigos pelo Decreto nº 258, de 31.12.1913, de cuja execução poderia resultar aumento de despesa, numa altura em que o governo procurava mostrar resultados no controlo do orçamento.

No Senado, em 1914

Em 09.02.1914, caía o governo de Afonso Costa, atacado pela coligação das várias forças políticas, sucedendo-lhe um outro presidido por Bernardino Machado, que durou menos de seis meses (09.02 a 23.06.1914), para lhe suceder outro ainda presidido por Bernardino Machado (23.06 a 12.12.1914), o qual teve de enfrentar a situação decorrente do início da Primeira Guerra Mundial.

Entretanto, a produção do código administrativo voltaria a ser retomada no Senado em 1914, sendo criada uma nova comissão para revisão do projecto apresentado pela Câmara dos Deputados. Com a apresentação de novo parecer e projecto revisto, voltaram à liça os temas já antes abordados, com alguns senadores a tomarem posição sobre os conceitos estruturantes da administração. Recuperam-se as anteriores dicotomias, com alguns afloramentos novos ou meros ajustamentos de discurso: fala-se agora de concentração (para atenuar o efeito de centralização), de associações entre municípios (em vez de federações), da introdução da província vs. distrito como instâncias administrativas, da possibilidade de congressos provinciais, mas tudo já num tom moderado. Muitas intervenções, com longos discursos, uns com fundamentações eruditas, outros mais pragmáticos. Veja-se, por exemplo, Ladislau Piçarra:

“Eu, em princípio, sou também pela descentralização; mas, atento o atraso em que se encontra o país, atenta a sua ignorância e a sua falta de educação cívica, tenho também sérias apreensões acerca duma descentralização ampla e sem limites.

E não é só em Portugal que o entusiasmo pela descentralização vai enfraquecendo. Os princípios descentralizadores já hoje não são defendidos com o mesmo calor de outrora.

Eu também entendo que, em vez de descentralização, nós devemos aceitar o princípio da concentração, concedendo autonomia às localidades.

Diz-se que não devemos advogar o princípio da centralização para que não se sacrifiquem as iniciativas particulares, mas o que é facto é que a concentração é indispensável para que haja um poder, que regularize todo o funcionamento da vida social. (...) entendo que a existência administrativa da província não é incompatível com a existência do distrito. A primeira destas instituições completa a vida da outra. Eu desejaria que em cada província houvesse um pequeno congresso, formado por delegados dos diferentes municípios, onde se discutissem as questões de interesse local, como a instrução, e, sobretudo, a profissional, a higiene, a viação, etc.”⁵⁰

Surgiram de novo os defensores da federação, usando argumentação sustentada no evolucionismo histórico. Com antecedentes na monarquia constitucional, este tipo de discurso republicano ficou, de forma inapelável, para trás, mas registem-se algumas linhas de força:

⁵⁰ DSR, 11.03.1914.

O Sr. Goulart de Medeiros: (...) “a nossa orientação política é filha, não podemos negá-lo, da orientação política da revolução francesa, que era essencialmente unitária. Como V. Ex.^a sabe, apareceram na revolução francesa alguns elementos que foram completamente esmagados e que defendiam os princípios federativos, a organização natural das sociedades humanas.

Mas a revolução francesa, absolutamente escrava dos princípios da unificação, entendeu que devia moldar a sociedade em formas ideais, e não o conseguiu, como não se conseguiu isso em país algum. Os princípios federativos não são uma aspiração teórica, como aqueles em que se firmaram os franceses da Revolução para estabelecer a nova sociedade. São a tendência para a organização natural das sociedades humanas. Essas sociedades são agregados com vida própria, sujeitos a leis determinadas que, a sociologia procura descobrir.

As fórmulas de organização artificial, não correspondendo em nada à natureza das sociedades humanas, são efêmeras e impedem o progresso e aperfeiçoamento dessas sociedades. Por uma servil imitação dos princípios da revolução francesa, seguimos a mesma orientação na organização administrativa do país, criando os distritos a exemplo dos departamentos franceses e ligando pouca importância à nossa antiquíssima organização municipal, peculiar dos países ibéricos e quase sem importância na França. Contra isso não sou eu o primeiro a protestar.

Entendo, como disse, que o Código Administrativo devia ser a lógica consequência dos princípios basilares da Constituição. Os princípios federativos, que defendi por ocasião da discussão da Constituição, não contrariam a natureza das sociedades humanas. (...) Não tem feito obra original os legisladores republicanos; as suas leis são feitas segundo o espírito do constitucionalismo, e este foi inspirado pelas ideias da revolução francesa.

Assim se esqueceu o que de bom havia no regime anterior em organização administrativa: a independência municipal. Não pretendi, pois, subverter a sociedade portuguesa, como me foi objectado, quando defendi os princípios federativos (...) Pretendi, sim, reatar o passado com o presente, defender os princípios apontados pela ciência como verdadeiros e evitar a teimosia do constitucionalismo em sustentar organismos artificiais, que obstaram ao natural desenvolvimento da sociedade portuguesa. Por consequência, Sr. Presidente, eu insisto em que a verdadeira organização devia ter sido feita por espontânea congregação dos cidadãos em pequenos agrupamentos ou paróquias, pela federação das paróquias em municípios, pela federação dos municípios em províncias e pela federação das províncias, constituindo a grande nacionalidade portuguesa⁵¹.

E continuavam presentes os defensores das reformas minimalistas. Daniel Rodrigues criticou fortemente o novo parecer, que “só poderia contribuir para piorar a obra que foi submetida ao voto desta casa do Parlamento”, dado ter sido produzido por uma comissão “discordante nos seus critérios”, resultando numa “obra também desconexa, incoerente, ilógica”, defendendo a sua não aprovação pelo Senado. E sublinhava, não sem alguma razão, que “os legisladores nunca podem fazer obra profícua em colaboração colectiva. Os grandes monumentos legislativos saem, por via de regra, das mãos duma só pessoa, conquanto recebam influxo subsídio e colaboração doutras”. Considerava que o Código Administrativo devia ser confeccionado pelo Poder Executivo sobre bases fixadas e aprovadas no Parlamento”. E procurava mostrar como o “prurido de legislar de novo, de levar nova doutrina, deu em resultado a inserção, no Código Administrativo, de disposições que são inúteis, inexequíveis e excessivamente antagónicas com a nossa tradição administrativa”, dando como exemplos a província ou o uso inadequado da palavra federação⁵².

⁵¹ DSR, 11.03.1914.

⁵² DSR, 24.03.1914.

De qualquer forma, a comissão apresentou parecer (nº 42) e projecto sobre vários capítulos do Código Administrativo, quer para aprovar novas disposições, quer para rever a lei nº 88, os quais subiram a votação em 17 Junho de 1914, sendo aprovados na generalidade no plenário do Senado e remetidos para a discussão na especialidade. Mas uma nova crise política (que levaria a novo governo em 12.12.1914, com Azevedo Coutinho, que duraria apenas 44 dias, caindo sob o “movimento das espadas” e a ditadura de Pimenta de Castro, com muitos parlamentares a demitirem-se e o congresso a ser encerrado) e a conjuntura marcada pela guerra mundial secundarizaram o projecto do código administrativo, não tendo sequência os trabalhos respectivos.

Durante a Iª República, ainda saíram algumas leis administrativas, mas limitadas. Sublinhe-se a Lei nº 621, de 23.6.1916, referente às condições de criação de concelhos e freguesias (nova designação da paróquia civil) e pela qual a junta de paróquia passou a ser designada por junta de freguesia. Mais tarde, em 1919, o então ministro do Interior, José Relvas, por Portaria de 26.02.1919, mandou imprimir, para ser estudado, um projecto de código do director geral da Segurança Pública, João Lopes Carneiro de Moura, como forma de superar a legislação que se dispersava por artigos dos códigos de 1878, 1896 e Lei de 1913 e outras disposições avulsas. Mas o texto não oferecia condições mínimas, sendo juridicamente arrasado por João Tello de Magalhães Colaço, o qual começa a sua abordagem crítica da seguinte forma: “Desde 1911, que, no nosso direito, este Código traja as vestes d’ O Desejado... Terá chegado, enfim, na figura do actual projecto?”⁵³. Mas este projecto também não passaria de um texto impresso! E das novas comissões parlamentares para o efeito (1918, 1919, 1922 e 1924) não surtiu trabalho significativo.

Ainda no campo do poder local, publicou-se a Lei nº 1453, de 26.7.1923, que regulamentava os adicionais à colecta (75%). E, finalmente, o Decreto nº 9356, de 08.01.1924, pelo qual os cargos de administradores de concelho eram suprimidos, mas as suas funções mantinham-se e seriam exercidas por cidadãos nomeados pelo governador civil, de entre funcionários civis e militares no activo ou na reforma, deixando o cargo de ser um lugar remunerado, mas recebendo os ditos funcionários o vencimento a que tinham direito, mantendo-se, porém, os administradores de bairro em Lisboa e Porto. No preâmbulo do decreto, considerava-se que “seria de desejar a eliminação completa (...) satisfazendo assim uma velha aspiração dos republicanos dos tempos de propaganda doutrinária do ideal democrático (...) mas considerando que tais organismos não podem ser extintos de momento (...)”⁵⁴. Ou seja, o administrador continuava, mas desaparecia a designação, além de serem nomeadas outras personalidades. Enfim, um verdadeiro jogo de sombras do governo de Álvaro de Castro, com Sá Cardoso a ministro do Interior, então membros do Partido Republicano de Reconstituição Nacional (criado em 1920).

Sublinhe-se que o cargo de administrador do concelho, criado por decreto de 18 de Julho de 1835, só seria extinto definitivamente pelo decreto n.º 27424 de 31.12.1936, já em pleno Estado Novo, regime responsável por novo Código Administrativo, em 1940 (Decreto-Lei nº 31095, de 31.12.1940), mas com uma matriz completamente diferente do produzido pelo ideário republicano.

⁵³ Colaço, 1919:7

⁵⁴ Decreto nº 9356, de 08.01.1924

Considerações finais

Se a reforma administrativa foi um dos temas mais debatidos pelos republicanos ao longo do seu período de propaganda anti-monárquica, num tom de forte crítica ao centralismo, com a promessa de reconfiguração de divisões e de atribuição de competências e meios às instituições locais, o exercício político, através da instância parlamentar, provocou uma forte desilusão naqueles que, fervorosamente, tinham acreditado na viabilidade de uma revolução no poder local, reforçada com a promessa de descentralização implícita no decreto de 13 de Outubro de 1910, que mandava substituir o código de 1896 pelo de 1878, seguido de um outro criando uma comissão para a elaboração de um projecto de código administrativo adequado ao ideário republicano.

O jogo político desde a Constituinte negou a promessa federal e inviabilizou as soluções descentralizadoras, quando definiu a nação como um estado unitário, condicionando desde logo a produção relativa a um novo Código Administrativo, cuja produção atribuiu ao Congresso da República, embora permitisse a produção de uma solução municipalista que os republicanos históricos também perfilhavam como retoma de uma tradição nacional que os liberais históricos teriam desprezado.

Em nome da unidade nacional, da imaturidade do povo, da necessidade de defesa perante a ameaça monárquica, do eventual aumento de despesas públicas e do omnipresente jogo de controlo partidário, a Câmara de Deputados e o Senado tiveram comportamentos frustrantes, não obstante algumas vozes que reclamavam a concretização do ideário republicano neste domínio e o cumprimento das promessas feitas no tempo da propaganda. É verdade que a Câmara de Deputados, após longa discussão, chegou a aprovar um projecto de Código, que, embora muito afastado do projecto inicial por sucessivas alterações introduzidas durante o debate, não foi o suficiente para satisfazer o Senado, o qual, em conjugação com o Governo de Afonso Costa, acabaria por aprovar uma lei (Lei Administrativa nº 88, de 07.08.1913) resultante da extracção cirúrgica de alguns artigos do projecto, com o argumento da urgência da realização de eleições locais para legitimação dos poderes locais e a consequente necessidade de enquadramento mínimo dos vários órgãos administrativos.

A nova lei, de natureza provisória, no seu minimalismo, não alterava o figurino centralista predominante nos tempos monárquicos, ainda que o discurso político dominante falasse de descentralização, perdendo-se uma oportunidade histórica para alterar num sentido democrático e descentralizador os poderes locais. Não obstante alguns outros diplomas avulsos, aquela lei restaria, até ao Estado Novo, como o quadro administrativo no qual se moviam os eleitos locais durante a Primeira República, a isso se reduzindo a promessa republicana de profundas alterações na vida local, num símbolo marcante da incapacidade do parlamento republicano e da falta de vontade das forças políticas para a realização de uma reforma que consideravam poder minar a República (embora alguns lhe apontassem capacidade para reforçar o seu enraizamento) e, sobretudo, os poderes partidários dominantes.

FONTES:

- Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*, 1986. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto nº 258 de 31 de Dezembro de 1913. *Colecção de Legislação Portuguesa de 1913*. Lisboa: Imprensa Nacional, p. 1034.
- Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1911*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt>
- Diário da Câmara dos Deputados, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt> [DCD]
- Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt>
- Diário do Congresso da República, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt>
- Diário do Senado da República, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt> [DSR]
- Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913. *Colecção de Legislação Portuguesa de 1913*. Lisboa: Imprensa Nacional, p. 482-502.
- Projecto de Código Administrativo elaborado pela comissão nomeada por decreto de 25 de Outubro de 1910*. Lisboa: Imprensa Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA-GARRETT, 1871 - *Discursos Parlamentares e Memórias Biográficas*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- ARRIAGA, José de, 1886 - *História da Revolução de 1820*. Porto: Livraria Portuense Lopes & C^a.
- BRAGA, Teófilo, 1983 - *História das Ideias Republicanas em Portugal*. Lisboa: Vega [original de 1880].
- CATROGA, Fernando, 1999 - *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*. Lisboa: Editorial Notícias.
- CHAGAS, João; COELHO, ex-tenente, 1901 - *História da Revolta do Porto de 31 de Janeiro de 1891*. Lisboa: Empreza Democrática de Portugal.
- COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães, 1919 - *Notas a um projecto de Código Administrativo*. Coimbra: edição de autor.
- HOMEM, Amadeu Carvalho, 1990 - *A Propaganda Republicana, 1870-1910*. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.
- MARQUES, A. H. de Oliveira, 1978 - *História da Primeira República Portuguesa. As estruturas de base*. Porto: Figueirinhas.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques, 1979 - *Obras Completas*. Lisboa: Imprensa Nacional (org. de António Carlos Leal da Silva).
- NUNES, José Jacinto, 1894 - *Projecto de Código Administrativo*. Lisboa: Tipografia Progresso.
- OLIVEIRA, Carlos, 1924 - *Código Administrativo. Leis nºs 88, 621 e 1453 de 7 de Agosto de 1913, 23 de Junho de 1916 e 26 de Junho de 1923, anotadas*. Lisboa: Lumen.
- OLIVEIRA, César (dir.), 1996 - *História dos Municípios e do Poder Local, dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- SERRA, João B. , 1996 - Os poderes locais: administração e política no primeiro quartel do século XX. In OLIVEIRA, César (dir.), 1996 - *História dos Municípios e do Poder Local, dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- SOUZA, Marnoco e, 1913 - *Constituição Política da República Portuguesa. Comentário*. Coimbra: F. França Amado, 1913.
- TELO, José António, 2010 - *Primeira República I: do sonho à realidade*. Lisboa: Presença.
- VEIGA, Alves da, 1911 - *Política Nova. Ideias para a reorganização da sociedade portuguesa*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.