

Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo Da
Revolução Liberal ao Estado Novo (*uma síntese*)

Fernando Catroga

Estudos em Homenagem a Luís António de Oliveira Ramos
Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2004, p. 407-420

Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo Da Revolução liberal ao Estado Novo (*tuna síntese*)

Fernando Catroga*

Durante o século XIX e primeiras décadas de Novecentos, nas várias concepções sobre a sociedade subjacentes à defesa do descentralismo, encontra-se esta atitude comum: a recusa das teorias contratualistas e a invocação de teses jusnaturalistas e de pendor histórico (ou de ambas) para justificar a autonomia administrativa e política das circunscrições intermédias, apresentadas, simultaneamente, como reacção e como alternativa perante o impulso uniformizador do novo Estado. A racionalização do espaço *more geométrico*, ou melhor, o modelo "absolutísta-imperialista-democrático" (Alexandre Herculano), ou "burocrático" (Manuel Emidio Garcia, José Tavares), que se teria imposto com a legislação da Revolução Francesa e de Napoleão, e com a teorização de autores como Charles Bonnin¹, encontraram acolhimento nas reformas político-administrativas que os liberais portugueses estavam a lançar desde os célebres decretos de 16 de Maio de 1832, promulgados ainda na Terceira. Como é lógico, estas leis - posteriormente continuadas pela esmagadora maioria dos novos Códigos Administrativos (1836, 1842, 1870, 1878, 1886, 1896, 1900) - constituíam os alvos privilegiados da crítica dos que apelavam para a necessidade de se levar em conta a herança histórica e as lições da natureza, ainda que em nome de ideais de sociedade diferentes.

O argumento naturalista

Não deixa de ser sintomático que, nesta literatura, a célebre citação de Tocqueville, feita por Alexandre Herculano no quarto volume da *História de Portugal*, segundo a qual o município "parece ter saído das mãos de Deus"², venha a ter uma grande voga. Encontrá-la-emos em autores tão distantes (no tempo e no pensamento) como José Félix Henriques Nogueira, Manuel Emidio Garcia, Joaquim Tomás Lobo d'Ávila³, António Sardinha, etc. No fundo, esta imagem casava-se bem com a origem espontânea e natural da freguesia e do município (e mesmo da própria província), associações qualificadas como prolongamentos do núcleo fundante da própria sociabilidade: a família. Com efeito, negar ou secundarizar a sua dimensão natural seria esquecer que ela constituía a "fórmula de unidade, de simpatia, entre as moléculas sociais, entre a família e a família"⁴ e que formava uma realidade

* Universidade de Coimbra

¹ Charles Bonnin, *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du projet de ce code*, 2^e éd., Paris, Clement frères, 1809.

² Alexandre Herculano, *História de Portugal*, t^o IV, Lisboa, livraria Bertrand, 1981, pp. 33-34. Cf. «la commune paraît sortir directement des mains de Dieu» (Alexis Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t^o I, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1837, p. 105).

³ Cf. Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, *Estudos de administração*, Lisboa, Typographia, 1874.

⁴ Alexandre Herculano, "O caminho-de-ferro e a nacionalidade", in António José Saraiva, *Herculano desconhecido (1851-1853)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1971, p. 193.

que não se esgotava nas especificidades de suas objectivações históricas. Por palavras de Herculano: o município seria uma "instituição tão antiga, tão permanente como as sociedades"⁵.

O pensamento anti-centralista português ecoava, assim, as ideias dos que, na linha de Royer-Collard, Simonde de Simondi⁶, Henrion de Pansey⁷ e Tocqueville, anatematizavam as teorias anti-contratualistas. É ainda o caso de Vivien, centralista moderado, mas que, num dos capítulos dos seus célebres *Études*, retomou esses ensinamentos, escrevendo: "La commune n'est point une simple division administrative, l'oeuvre artificielle du législateur. M. Royer-Collard disait en 1818: 'La commune est, comme la famille, avant l'État; la loi politique la trouve et ne la crée point. C'est dans la commune que naissent les premiers sentiments qui attachent les hommes au sol natal'".⁸

Por análogo diapasão afinavam as primeiras lições de Direito Administrativo, ministradas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra por Basílio Alberto de Sousa Pinto⁹ e, depois, por Justino António de Freitas¹⁰. E, a partir dos meados da década de 1860, Manuel Emídio Garcia, professor da mesma cadeira, radicalizou a cruzada para demonstrar que a freguesia, o município e a província tinham uma origem natural. Reactualizando os ensinamentos anteriores, também invocava as tomadas de posição de autores recentes como Étienne Vacherot, para quem o município seria uma perfeita unidade administrativa, uma perfeita unidade natural¹¹, ou Th. Mannequin, que via a comuna como "le premier degré de l'association politique"¹², que o homem não tinha liberdade para formar ou dissolver por um mero acto de vontade. E como o Estado monárquico-liberal havia acelerado a diminuição dos municípios - os concelhos passaram de 796 (segundo o Decreto-Lei de 29 de Julho de 1833), para 351, com o Decreto-Lei de 6 de Novembro de 1836 -, tais medidas foram entendidas, pelos descentralistas mais radicais, como lesivas dos interesses das populações, destruindo ou anexando o que a natureza e a história espontaneamente teriam criado: sendo o município (e a freguesia) a "base e o elemento indispensável de toda sociedade política", alterar a sua constituição implicava "ofender a própria sociedade"¹³.

A partir dos finais dos anos de 1860, a tese jusnaturalista, a que o krausismo deu justificações modernizadas, será facilmente enxertada no organicismo sociológico, coabitação já bem visível em Manuel Emídio Garcia e em alguns dos seus discípulos, como foi o caso do então jovem Cândido de Figueiredo, autor do ensaio *O Município e a descentralização*, saído em 1872. Contestando a aplicabilidade da teoria do contrato social à explicação da génese do município, o futuro dicionarista repetia esta ideia: "desde que existe a sociedade, existe a comuna", porque o homem "pertence à sociedade como pertence à natureza". Por isso, a teoria de Rousseau falhava quando o filósofo de Genebra a alargava "ao facto e ao momento da associação". Como o fenómeno da formação espontânea das comunas lhe parecia incontestável, careciam de sentido as divisões administrativas artificiais. Dito de outro modo: a concepção jusnaturalista servia de arma, não só para atacar a política de anexações de concelhos, posta em prática desde o início da monarquia liberal, mas também para rejeitar a subordinação do poder local à tutela do poder central. Daí que, quanto a este último aspecto, Cândido Figueiredo comparasse os direitos das circunscrições aos dos indivíduos, pois, "assim como o homem, nos actos que se referem exclusivamente à sua individualidade, não deve ser embaraçado, nem ainda mesmo dirigido pelo poder colectivo, assim a comuna em seus interesses exclusivamente locais não deve ser dominada por poderes que, em nome da unidade, tendam a regular ou a alterar os

⁵ *Idem, ibidem*, p. 191.

⁶ J. C. L. Simonde de Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, Bruxelles, Société Typographique Belge, 1839, p. 75.

⁷ Henrion de Pansey, *Du Pouvoir municipale, de sa nature, et de ses attributions et de ses rapports avec l'autorité judiciaire*, Paris, T. Barrois père, 1820.

⁸ M. Vivien, *Études administratives*, 2^{ème} éd., t. II, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires-Éditeurs, 1852, p. 23.

⁹ Cf. Basílio Alberto de Sousa Pinto, *Apontamentos de direito administrativo, com referencia ao Código Admin. Portuguez de 18 de Março de 1842.....*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1849, pp. 4445.

¹⁰ Cf. Justino António de Freitas, *Instituições de direito administrativo portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, pp. 156-158.

¹¹ Cf. É. Vacherot, *La Démocratie*, 2^{ème} éd., Paris, E. Chamerot, 1860, p. 243.

¹² Th. Mannequin, *Le Problème démocratique ou la politique du sens commun*, Paris, Librairie Internationale, 1870, p. 126.

¹³ Charles Savary, *Un Projet de loi sur la décentralisation*, 3^{ème} éd., Paris, G. Pichon, Lamy et Dewez, 1870, p. 82.

¹⁴ Cândido de Figueiredo, *O Município e a descentralização. Rápido estudo a propósito do ultimo projecto de reforma administrativa*,

direitos e as tradições dos municípios"¹⁴.

Na conjuntura dos anos 1870, bem como nas décadas seguintes, este pensamento alternativo foi enfatizado pela emergente propaganda republicana, que acusava o centralismo monárquico-liberal de prolongar o absolutismo. E, dentro das várias correntes do movimento anti-dinástico, a mais sensível a esta problemática foi, por razões óbvias, a de orientação federalista¹⁵. Não surpreende, assim, que republicanos federalistas como Carrilho Videira e Teixeira Bastos tenham procurado popularizar a fundamentação jusnaturalista e organicista da descentralização, recobrando-a de pretensa cientificidade. Em 1880, incorporaram-na no seu *Catecismo Republicano*, ensinando que, "assim como um organismo qualquer é composto de partes independentes e autónomas, mas ao mesmo tempo ligadas entre si por múltiplas relações, e contribuindo para o desenvolvimento da unidade, do mesmo modo no sistema federal dá-se a máxima descentralização subsistindo relativamente autónomos os Estados, províncias, comunas, paróquias e indivíduos, cada um dos quais gozar a liberdade indispensável à liberdade de outrem"¹⁶.

Como facilmente se percebe, a invocação da anterioridade de uma ordem natural em relação ao direito positivo colidia com os propósitos racionalizadores, que visavam consolidar a unidade e a indivisibilidade da soberania nacional. Nesta estratégia, pouco importava a natureza e a história, quando muitos concelhos nem sequer teriam extensão, meios financeiros, ou população para continuarem a sobreviver. E não foi por acaso que, em 12 de Janeiro de 1872, no relatório da proposta de lei apresentado à Câmara dos Deputados por António Rodrigues Sampaio, se sublinhava, com intenções polémicas evidentes, que o "município não é uma associação natural"¹⁷, dado que o Estado, quando surgiu, somente teria como antecedentes a família (e a paróquia religiosa). Atento, Manuel Emídio Garcia retorquiu imediatamente, lembrando que tanto uma associação como a outra (e a própria província), nunca foram em tempo algum uma "criação artificial de leis", porque "a vida local é uma geração espontânea da natureza e das necessidades sociais, que circunstâncias imperiosas desenvolveram ou modificaram, independentemente da vontade do governo"¹⁸.

Esta afirmação baseava-se numa teoria sociológica de inspiração organicista, modelo que Garcia ensinava desde a segunda metade da década de 1860, miscegenando-o com o krausismo e o proudhonismo, e que alguns dos seus discípulos começaram a propagar (Cândido de Figueiredo, Sebastião de Magalhães Lima¹⁹, Alves da Veiga²⁰, etc.). Foi ainda o caso de José Tavares. Em 1896, teorizando o estatuto da freguesia, ele recorreu à taxionomia do antigo mestre sobre os fenómenos sociais e respectiva divisão e hierarquização das ciências (política, economia, administração, direito e moral), para defender, não só a sociabilidade natural das circunscrições, mas também o cariz orgânico do Estado. A sociedade seria uma totalidade composta por várias órgãos e funções, cuja unidade resultava da coordenação entre as partes. E como a evolução social estaria a gerar realidades cada vez mais complexas (A Comte), ou heterogéneas (Herbert Spencer), as autonomias teriam de ser respeitadas, sob pena da sociedade se tornar anormal ou patológica.

Como facilmente se percebe, estas ideias atacavam a concepção atomista e contratualista acerca da origem da sociedade política. Daí que José Tavares lembrasse: o "Estado moderno não é apenas a justaposição de seres simples e justapostos, mas um complexo de outros organismos tendo vida própria e individualidade característica, de tal forma coordenados, que os mais simples elementos participam e concorrem para a vida do organismo inteiros e dos organismos secundários; o Estado é a integração unitária de entes autónomos"; logo, ele teria de ser entendido como um "todo orgânico", e a sua constituição devia respeitar a autonomia das gradações de sociabilidade que o formam, pois "os indivíduos associam-se numa integração natural para formar a família; as famílias, integrando-se

2.- ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1872, pp. 8-9

¹⁴ Cf. Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, 2.- ed., Lisboa, Editorial Notícias, 2000, *passim*.

¹⁵ Carrilho Videira e Teixeira Bastos, *Catecismo republicano para uso do povo*, Lisboa, Nova livraria Internacional, 1880, p. 62.

¹⁶ In *Correspondência de Coimbra*, n. 47, II anno, 1873, p. 1.

¹⁷ Manuel Emídio Garcia, "Descentralização e preconceitos. Falta de pessoal e carência de meios", *Correspondência de Coimbra*, II anno, n.º 70, p.1.

¹⁸ Cf. Sebastião de Magalhães Lima, *A Sociologia aplicada à administração pública*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1873.

por sua vez, formam freguesias ou paróquias; estas integram-se nas comunas, que dão origem às maiores circunscrições; enfim, o complexo de todas as entidades sociais, harmonizando-se na sua coexistência e desenvolvimento, constitui a organização superorgânica do Estado²¹.

Neste contexto, não espanta a crítica feita, a partir dos finais dos anos 1870, pelos adeptos da sociabilidade natural ao influente jurista italiano Orlando. Se este reconhecia que, no plano do "direito filosófico abstracto", a divisão administrativa devia ser uma consequência da distribuição natural e orgânica da população, porém, no campo do direito positivo, atribuía a sua existência jurídica ao simples reconhecimento do poder e a uma capacidade por ele delegada. Ora, para os mais descentralistas, o direito positivo não poderia contraditar o direito natural, porque tal posição acabava por servir o arbítrio dos que controlavam o poder (central).

Fosse por uma necessidade espontânea, nascida da vida em comum num dado espaço concreto (o seu meio), fosse em consequência da índole sociabilitária do homem, ou fosse devido a ambas as razões, a defesa da anterioridade da freguesia e do município (e mesmo da província) em relação ao Estado funcionava como um paradigma crítico face à realidade existente e à auto-suficiência do direito positivo. Pode mesmo dizer-se que ela se tornou numa das pedras-de-toque do imaginário que, recuperando o velho municipalismo reavivado por Alexandre Herculano, pretendia pôr em causa o centralismo monárquico-liberal (e, mais tarde, o da própria República), acusando-o de dar continuidade às estruturas do absolutismo.

No que toca à justificação da autonomia das circunscrições político-administrativas, estas foram as ilações dominantes que - sobretudo após a década de 1870 - se retiravam das premissas jusnaturalistas e organicistas. Contudo, não se pode esquecer que os mesmos postulados podiam desembocar em idealizações bem diferentes acerca da organização das futuras sociedades descentralizadas. O seu modelo tanto podia compaginar-se com o ideal de *self-government*, como servir de argumento contra o avanço da modernidade, em nome do "regresso" a uma ordem que teria sido artificialmente agredida e desviada do seu percurso idiosincrático. Esta será, em síntese, a argumentação do pensamento tradicionalista no decurso de Oitocentos. Mas, António Sardinha, ao avançar, sob a I República, com a sua teoria sobre o "localismo", ainda invocava a galeria de autores (Pansy, Tocqueville, Garrett) que tinham servido de referência aos que, desde os primórdios do regime liberal, combateram o centralismo, juntando-lhes, significativamente, a doutrinação do krausismo em geral (Ahrens) e sobretudo espanhol (Ázcarate, Adolfo Posada, Fernando de los Rios), embora rejeitasse a "superstição democrática"²² que estes extraíam do seu descentralismo²³. Entende-se. No Integralismo Lusitano, o cariz natural dos órgãos sociais intermédios era sublinhado para legitimar um modelo de monarquia orgânica, tradicionalista, anti-individualista, anti-democrática e anti-centralista, contrapondo-se, assim, tanto à Monarquia liberal como à República.

Por outro lado, a matriz organicista podia ainda servir para justificar o próprio centralismo, mormente quando se procurava demonstrar a inevitabilidade da função dominante do Estado em relação às partes que o constituem. De facto, na conjuntura e na perspectiva que aqui particularmente interessam, não deixa de ser revelador que uma das reformas administrativas mais centralizadoras encetadas pelo regime monárquico-constitucional - a de João Franco, em 1892 - a ela recorresse, mas para demonstrar a necessidade da tutela do poder central e, de certo modo, extinguir a autonomia administrativa das paróquias. Com efeito, aí se reivindicava que, tanto "no organismo social, como na estrutura de cada indivíduo, a vida perfeita e harmoniosa só pode resultar da justa ponderação de todas as energias que o constituem, ligadas entre si, [embora] subordinadas umas às outras"²⁴.

Diga-se que este modo de pensar não deixará de ter continuidade, no século XX, na doutrina corporativa, a qual, neste aspecto, se demarcou das propostas vindas do Integralismo Lusitano. Como lembrava Marcelo Caetano, se o corporativismo pretendia instaurar uma forma de Estado *nacionalista, orgânica e autoritária*, a soberania nacional tinha de ser *una e indivisível*, princípio que qualquer

²¹ Cf. Alves da Veiga, *Política Nova. Ideias para a reorganização da nacionalidade portuguesa*, Lisboa, - M. Teixeira & C.^a, 1911.

²² José Tavares, *A Freguesia ou parochia como divisão administrativa*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1896, pp. 25,32.

²³ António Sardinha, "Teoria do município", *Nação Portuguesa*, 2.ª série, 1922-1923, p. 303.

²⁴ *Idem*, *Da Hera das colunas. Novos estudos*, Coimbra, Atlântida, 1928, p. 9.

²⁵ *Relatório do decreto de 6 de Agosto de 1892*, s. ed., s.d.

reforma administrativa não podia pôr em causa. Consequentemente, os órgãos municipais só representariam os interesses específicos da comunidade municipal se estivessem subordinados ao interesse geral da Nação²⁵. E se no republicanismo e no tradicionalismo descentralistas o organicismo serviu para credibilizar as críticas ao centralismo, agora, o símile era usado com claros intentos de dar legitimidade (científica) a uma maior estaticização da reforma administrativa então em curso.

Prova-o o parecer emitido em 1938, pela Câmara Corporativa do Estado Novo, acerca do lugar da freguesia, do concelho e da província no novo Código Administrativo em discussão (1936-1940). Invocando a analogia biológica, o relator - não por acaso, tratava-se de Mendes Correia - recorria à velha analogia orgânica, para sustentar, todavia, que, tal como nos organismos naturais, também nas sociedades a ordem dos órgãos e funções não podia ser arbitrária. Logo, como "em biologia, a classificação *natural* dos seres difere das velhas classificações *artificiais*", quando se substituem critérios arbitrários por "princípios de *hierarquia* e *associação* dos caracteres", o mesmo teria de ser aplicado por "quem proceda à divisão de um país em circunscrições administrativas"; as regras taxinómicas da biologia são aqui substituídos "pelas variadas razões de individualizações ou diferenciação regional", numa ordenação hierárquica que tinha de respeitar este princípio geral: "a razão do interesse nacional dev[e] sempre sobrelevar à de simples interesse local"²⁶.

Esta verticalização do paradigma almejava confirmar (com uma linguagem aparentemente científica) as teses institucionalistas, à luz das quais a pretensa índole natural das circunscrições não podia sobrepor-se a esta evidência: elas só teriam existência política quando criadas pelo direito positivo. Por isso, o organicismo corporativo tinha por propósito relevar o papel preponderante do poder central (e do direito positivo), perspectiva claramente explicitada por Marcelo Caetano.

Assim, em 1936, ao responder à velha questão: será o município uma associação natural?, o teórico da nova reforma demarcava-se das interpretações descentralistas e naturalistas nestes termos: "se por *associação natural* se entende a congregação de esforços *imposta* pela necessidade de resolver localmente certos problemas de interesse imediato e que, portanto, não resultam de um pacto voluntário pode aceitar-se a definição. Mas se se pretende dizer que o concelho retira a sua origem e razão de ser da própria *natureza* e não da lei, se se pretende ressuscitar a doutrina da anterioridade e primazia dos direitos do municípios sobre os direitos da nação; se se pretende afirmar que cada concelho é inatingível na sua existência e na sua circunscrição, será fazer violência à realidade e aos princípios²⁷. Com esta tese, atacava o jusnaturalismo e o historicismo demo-republicano e integralista²⁸, ao mesmo tempo que vincava a centralidade do Estado na racionalização e tutela das circunscrições administrativas²⁹. E, por mais paradoxal que possa parecer, esta doutrina acabava por ter afinidades objectivas com a tradição "jacobina", apesar do seu reconhecimento da província como circunscrição administrativa. É que, simultaneamente, não só dava continuidade à existência do distrito (a divisão tida por mais artificial, segundo o pensamento descentralista), como reafirmava, ainda com uma maior ênfase, que a estrutura administrativa nunca podia colocar em causa a unicidade e a indivisibilidade da soberania nacional.

O argumento historicista

Irmão gémeo do paradigma natural foi o argumento historicista. Com efeito, o enaltecimento dos concelhos medievais transformou-se num lugar comum no discurso sobre o poder local, dando-se particular destaque aos ensinamentos de Alexandre Herculano. No entanto, havia igualmente a consciência de que a especificidade desta experiência não se confinava à história de Portugal; ela

²⁵ Cf. Marcelo Caetano, *O Município no Estado Novo*, Lisboa, União Nacional, 1937, p. 323-332 (Série de conferências promovidas pelo Centro de Estados Corporativos e realizada na sede da União Nacional em Outubro de 1937).

²⁶ *Diário das sessões da Assembleia Nacional*, 8º suplemento do n.º 185, 10 de Abril de 1938, 702 - L.

²⁷ Marcelo Caetano, *O Município na reforma administrativa. Conferência*, Lisboa, Imprensa Universitária Editora, 1930, pp. 12-13.

²⁸ Um antigo adepto desta corrente veio a público demarcar-se das ideias de Caetano. Cf. Joaquim Iino Neto, *Reforma administrativa em 1936*, Lisboa, livraria Portugal, 1940.

²⁹ A história desta institucionalização foi feita por Marcelo Caetano em *A Codificação administrativa em Portugal (um século de experiência; 1836-1933)*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1935.

constituía, sobretudo, um modo concreto de expressar uma necessidade natural, passível, por isso, de ter análogas caracterizações em outros países.

António Iino Neto, nos anos imediatos à implantação da República³⁰, fez uma bem informada retrospectiva sobre o uso deste tipo de justificação, não deixando de sublinhar que, neste campo, o próprio Alexandre Herculano não foi indiferente à lição da historiografia alemã (Savigny, Niebuhr, Mommsen) sobre os municípios romanos, bem como aos ensinamentos da historiografia liberal francesa (Thierry e Guizot), autores que relevaram as conquistas das liberdades nas cidades medievais, na sua luta contra a aristocracia. De facto, o culto das origens (mitificadas) foi atitude comum aos vários romantismos europeus, apostados em corrigir os excessos de racionalidade abstracta, centralista e cosmopolita a que algum Humanismo deu origem, particularmente o que inspirou o modelo político-administrativo imposto pela Revolução Francesa. Daí, esta aparente contradição: mesmo quando se sublinhava o cariz natural das formas intermédias de sociabilidade, reivindicava-se, igualmente, as suas especificidades, tendo em vista nacionalizá-las, como quem retoma uma essência perdida.

As críticas às reformas administrativas promulgadas em 1832 (e às que lhe seguiram) estavam imbuídas desta perspectiva: o legislador, em vez de se ter inspirado na história pátria, teria caído em abstracções e em imitações. Esta já foi a objecção que o jovem Almeida Garrett fez à legislação de Mouzinho da Silveira. Para o poeta - então soldado liberal exilado nos Açores -, as novas leis tinham-se esquecido de que "a administração de Portugal, como desde remota origem deste povo, se afeiçoou com as leis hábitos romanos, com hábitos e instituições da Idade Média", e que, por isso, se estribava "num princípio que ninguém por longos séculos se lembrava jamais de revocar em dúvida nem de discutir sequer - embora se reafirmasse muitas vezes - que é o povo que a si mesmo administra por magistrados eleitos e delegados seus". A moda francesa fez romper com essa tradição, pelo que se impunha "a necessidade de rectificar e nacionalizar os princípios da nossa administração"³¹. E Passos Manuel, no preâmbulo do Código Administrativo de 1836, lastimava o facto de o decreto de 16 de Maio de 1832, no que respeita às liberdades municipais, ter consultado "mais as leis e institutos estranhos do que as nossas leis e costumes"³².

O francesismo administrativo foi igualmente objecto de crítica por parte de Herculano. O revaloramento do município era aconselhado pelos restaurados "instintos de liberdade, pelas conveniências de organização política", e pelas lições colhidas na história, já que aquela instituição, "em parte alguma, talvez durante a Idade Média teve mais influência no progresso da sociedade, foi mais enérgica e vivaz que em Portugal". Depois do seu declínio, provocado pelo centralismo absolutista, o liberalismo só teria de ser coerente com os seus princípios, dado que as liberdades municipais tinham sido o seu embrião. Daí, o optimismo que o historiador manifestava em relação ao municipalismo: "grandes destinos lhe estão porventura reservados no porvir: ao menos é dela que esperamos a regeneração do nosso país, quando de todo se rasgar o véu, já tão raro, das ilusões deste século"³³. Caberia ao século XIX, sob o regime liberal, recolher esta herança descentralista, reformando-a, todavia, de acordo com os princípios da modernidade. Quer isto dizer que não se tratava de um mero restauracionismo. Como o próprio Herculano escrevia nos seus *Apontamentos para a história dos bens da coroa*, depois das transformações ocorridas entre os séculos XVI e XVIII, regressar ao modelo de concelho, como a Idade Média o concebera e criara, "seria uma monstruosidade impossível, e aqueles que imaginassem restituir-lhes as atribuições, ou ainda uma pequena parte da importância que outrora teve, deveriam, para serem lógicos e darem-lhe uma significação, restabelecer as formas feudais ou bárbaras que pela sua justa-posição lhe traziam cor, vida, relevo, e valor social"³⁴. Em suma: só os novos valores liberais poderiam reinterpretar correctamente o magistério da história.

³⁰ Cf. António Iino Neto, *A Questão administrativa. (O municipalismo em Portugal)*, Lisboa, Bertrand, s. d., p. 52.

³¹ Almeida Garrett, "Relatório sobre a reforma administrativa apresentada na Câmara dos Pares em sessão de 21 de Janeiro de 1854", *Discursos parlamentares*, Lisboa, Europa-América, s. d., p. 138. Algo de parecido já ele tinha afirmado em discurso proferido a 8 de Abril de 1837. Cf. Marcelo Caetano, *Os Antecedentes da reforma administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)*, separata da "Revista da Faculdade de Direito", vol. 22, 1968, p. 132.

³² In José Félix Henriques Nogueira, "O município no século XIX", *Obras completas*, t^o II, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1979, p. 56.

³³ Alexandre Herculano, *História de Portugal*, vol. 4, p. 34.

³⁴ *Idem*, *Opúsculos*, T. VI, *Controvérsias e Estudos históricos*, t III, 3.^a ed., Lisboa, Bertrand, p. 238.

Para isso, impunha-se aprender com o passado, mas para o recriar como alternativa à ordem excessivamente centralista que os sucessivos governos monárquico-liberais estavam construindo³⁵. Assim sendo, pode concluir-se que o argumento historicista pretendia mostrar que o tempo tinha dado especificidade e concretude a uma exigência da natureza, e eleger, como paradigma-José Félix Henriques Nogueira chamar-lhe-á "arquetipo"³⁶ -, o momento em que a natureza e a história melhor se tinham fundido: a Idade Média. Herculano havia indicado o caminho, mas faltava sistematizá-lo, à luz dos ditames dos ideais políticos democráticos. E será isso que, numa perspectiva demo-republicana e federalista, Nogueira pretenderá fazer no ensaio *O Município no século XIX* (1856).

É esta função arquetípica que se encontra na exaltação do exemplo medieval (e da leitura de Herculano) na defesa da descentralização. Alguns usos do modelo tinham, porém, uma finalidade "restauracionista", tradicionalista, ou nacionalista (Gama de Castro, António Sardinha, Pequito Rebelo, Joaquim Uno Neto), porque visavam anular as transformações de cariz liberal ou democrático ocorridas desde as revoluções americanas e francesas. Posição que pode ser assim sintetizado: "para a reorganização municipal portuguesa devemos procurar base na reorganização municipal da Idade Média, tomando em linha de conta as necessidades e aspirações do nosso tempo e correspondendo assim a um movimento geral de reaproximação de tradições sociais, quebradas umas pelo que chamamos a renascença do século XVI e outras pelas revoluções constitucionais do século XIX"³⁷.

Diferentes eram as interpretações que colocavam as velhas autonomias como precursoras das aspirações demo-liberais modernas, denunciando, tão-somente, o pendor centralista que as dominava. Esta reinterpretação será feita, em termos liberais, por Herculano e por muitos dos seus discípulos; e, de um modo mais democrático, entre outros, por José Félix Henriques Nogueira e por Manuel Emídio Garcia, bem como pelo republicanismo e socialismo posteriores (sobretudo o de inspiração federalista). Seja como for, é indiscutível que, em todos, Herculano foi elevado a uma espécie de refundador do ideal municipalista, tendo as suas teses sido apropriadas, à direita e à esquerda, como arma crítica contra o centralismo.

Como é lógico, este uso da história incomodava os centralistas. Assim, não admira que, nos primórdios do século XX (1901), um político como Emídio Navarro, apostado em contestar o excesso das teses municipalistas, procurasse descredibilizá-las, acusando os seus cultores de caírem num anacronismo incoerente, ao reproduzirem, no século XX, "a crítica das instituições como se estivéssemos no século XII." É que, se, na Idade Média, os municípios foram importantes para o progresso da humanidade, a evolução histórica tê-los-ia feito perder a sua razão de ser, sobretudo na época contemporânea, na qual, ao invés, se assistia a um "movimento de concentração social". Logo, "os que enternecidamente choram pelas regalias municipais decapitadas, e pelas franquias populares desatendidas", fariam apenas "retórica para uso da sua política"³⁸.

De qualquer modo, é um facto que as opiniões de Herculano continuaram a ser citadas para provar o cariz emancipador do município medieval, tese que ganhou particular relevo aquando da passagem do centenário do seu nascimento (1910). E como a I República, por razões várias, acabou por não cumprir o essencial das promessas descentralizadoras que havia feito na fase da propaganda, não surpreende que o Congresso Nacional Municipalista (realizado em 1922) tenha começado por um extenso ensaio sobre *O Município através da história pátria*, apresentado por Carlos Alberto da Costa Gomes. Aí se lembrava, com intuítos críticos evidentes, o pensamento de autores como Herculano, César Cantu, Henriques Nogueira, João Bonança, José Leite de Vasconcelos, Oliveira Martins, Pereira de Lima, Pinho Leal, Pinheiro Chagas, para se reafirmar, mais uma vez, os ideais nucleares do descentralismo, a saber: "a instituição municipal foi entre nós o principal factor: 1.ª da formação da nacionalidade; 2.ª da consolidação da pátria; 3.ª do enfraquecimento das classes privilegiadas; 4.ª da supremacia do poder civil; 5.ª das liberdades públicas, 6.ª do desenvolvimento da riqueza local; 7.- das utilidades gerais"³⁹.

³⁵ Para todo este debate, veja-se José António Santos, *Poder local. Antologia*, 2- ed., Lisboa, Mosaico Editores, 1988.

³⁶ José Félix Henriques Nogueira, *ob. cit.*, p. 13.

³⁷ António lino Neto, *ob. cit.*, p. 6.

³⁸ *Idem, Ibidem*, p. 135. Opinião análoga foi expandida por Alexandre de Albuquerque na sessão de 19 de Abril de 1909 do Congresso Municipalista Português.

³⁹ João Carlos Alberto da Costa Gomes, "O município através da história pátria", Eloy do Amaral (coord.), *Congresso nacional*

Descentralização e francofobia

Comumente, o apelo à história é tido como sintoma de empolamento da auto-suficiência nacionalista. Ora, como se viu, o fenómeno é bem mais complexo nas suas consequências político-ideológicas, e não se pode esquecer que a justificação historicista era frequentemente apresentada como uma tradução específica de uma exigência mais universal, porque enraizada na natureza sociabilitária do homem. Por conseguinte, compreende-se que o enaltecimento de períodos do passado também fosse acompanhado por juízos de valor positivos em relação a experiências de outros países, mormente da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da Suíça, em que aquela estaria a ser correctamente concretizada. Por antítese, a esta enfatização contrapunha-se um modelo a evitar: o centralismo francês, nascido da Revolução e continuado (independentemente das mudanças de regime) nos séculos XIX e XX.

De facto, nesta matéria, a apologia do descentralismo foi síntona com um explícito anti-francesismo. Como se assinalou, Almeida Garrett e Passos Manuel fizeram acompanhar as suas apologias do concelho com a contestação do novo modelo administrativo gaulês. Por sua vez, Coelho da Rocha, no *Ensaio sobre a história do governo e da legislação em Portugal para servir de introdução ao Direito Pátrio* (1843), viu os decretos de 1832 como uma reforma necessária, mas, devido à "precipitação e forma, que se lhes deu, fez com que em lugar de remédio, elas viessem antes aumentar os males públicos". É que, em vez de se ter ido buscar a inspiração dentro da própria casa, se recorreu "à França e à Inglaterra, as duas nações mais ricas e poderosas da Europa"⁴⁰. E Alexandre Herculano, não obstante a sua grande admiração por Mouzinho da Silveira, considerava que o sistema de "administração francês", que se introduziu em Portugal, foi um "erro" e, por isso, não admirava que ele funcionasse "mal"⁴¹. Daí que, depreciativamente, o qualificasse como um modelo "absolutista-imperialista-democrático", numa síntese irónica da evolução do Estado administrativo francês desde o absolutismo e a Revolução até ao II Império⁴². Posição análoga tomou José Félix Henriques Nogueira, para quem os sucessivos regimes gauleses levaram ao "estado de dependência absoluta a que se acham reduzidos os corpos populares naquele país, onde os excessos da centralização, num modelo necessário para derrubar as velhas instituições e repelir os invasores, acabaram por aniquilar os últimos vestígios legais da energia política"⁴³. Por isso, a França não podia servir de paradigma para a elaboração do "arquétipo" do poder local a instaurar.

Pelo exposto, pode concluir-se que, se o pensamento tradicionalista anatematizava o "jacobismo" - em nome da defesa dos órgãos sociais intermédios -, o republicanismo descentralista também não deixou de ser, neste campo, mais "girondino" do que "jacobino", isto é, não deixou de se distanciar da tradição centralista gaulesa, com a sua propensão para a tutela do poder local e com a consequente "burocratização" da máquina do Estado, mal que impediria a genuína representação da vontade popular⁴⁴.

Como se vê, mesmo quando se sublinhava a necessidade de se respeitar a ordem da natureza e, sobretudo, as lições da história genuinamente nacional, os descentralistas também não olvidavam os ensinamentos do presente, mesmo que encarnados em exemplos estrangeiros. Os adversários apontaram-lhes esta contradição, mas Alexandre Herculano respondeu-lhes sem complexos: "Nós não nos envergonhamos de procurar as tradições da nossa escola nos países clássicos da liberdade, nos países municipalistas e não centralizadores, chamados a Inglaterra e os Estados Unidos da América, antes do que nas teorias dos reis de Paris, reis da rua, reis do palácio, reis da monarquia, reis da tradição, reis por emboscada, reis ou imperadores por sufrágio universal"⁴⁵. Em 1856, na mesma linha, José Félix Henriques Nogueira fazia o resumo do "admirável sistema de autonomia administra-

municipalista de 1922, Lisboa, Ofic. Gráf. d'0 Rebate, 1923, p. 95.

⁴⁰ M. A Coelho da Rocha, *Ensaio sobre a historia do governo e da legislação de Portugal, para servir de introdução ao direito pátrio*, 4.^a ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1861, pp. 239-240.

⁴¹ Alexandre Herculano, *Opúsculos*, t.^o *W. Questões publicas*, t. m, Lisboa, Viuva Bertrand & Cr Sucessores Carvalho & C.^a, 1879, p. 6.

⁴² *Idem*, "Descentralização", in António José Saraiva, *ob. cit.*, p. 244 e ss.

⁴³ José Félix Henriques Nogueira, *ob. cit.*, pp. 125-126.

⁴⁴ Cf. Pierre Rosavallon, *UEtat en France de 1789 à nos jours.*, Paris, Seuil, 1990.

⁴⁵ Alexandre Herculano, "Descentralização", in António José Saraiva, *ob. cit.*, p. 231; veja-se também p. 244.

tiva (*local self-government*)" inglês e, de acordo com Tocqueville, idealizava o que vigorava nos Estados Unidos nestes termos: "feliz nação onde se não teme a guerra, e todos trabalham para a paz, onde o Governo é simples e barato, e a dívida pública insignificante, onde as assembleias de cada cidade, de cada Estado e de toda a nação exercem o poder soberano, e promovem por todos os modos a prosperidade pública; onde a população, como em novo paraíso, quadruplica em meio século; onde, finalmente, os cidadãos gozam, quando é lícito gozar, a mais completa liberdade religiosa, civil, política e individual!"⁴⁶. Em 1873, Manuel Emídio Garcia também exaltava a pátria de Washington, lastimando-se que os nossos políticos nada aprendessem com ela: "Debalde nos dá edificante exemplo a civilizada e civilizadora América... Lá o povo não é o *ignobile vulgus*, e não está abaixo da burguesia, nem a burguesia abaixo da nobreza... Lá o indivíduo é livre na família, a família livre na comuna, a comuna livre no Estado, o Estado livre na federação. E tantas esferas concêntricas gozam da propriedade geométrica da espiral: *tem cada uma a sua circunferência*, ligam-se sem solução de continuidade e têm um centro comum."⁴⁷.

O encómio destes sóis da terra do descentralismo tornar-se-á numa constante nos escritos municipalistas, sobretudo nos de inspiração mais republicana. Por exemplo, em 1881, José Jacinto Nunes incentivava a atentar-se no que se passava na Suíça e nos Estados Unidos - a Inglaterra era excluída, talvez por ser monárquica -, países onde os municípios, "*inteiramente autónomos* são modelos de administração. Notem como a liberdade e a prosperidade daquelas duas confederações assentam na independência dos municípios"⁴⁸. Exaltação que se prolongará em outros autores, como é o caso de José Tavares, no ensaio *A Freguesia e a paróquia como divisão administrativa* (1896). Aí dedicou um capítulo comparativo à análise das tradições descentralistas dos vários países (Rússia, Inglaterra, Prússia, Espanha), com o claro propósito de mostrar "que o organismo administrativo [inglês] acusa uma incomparável superioridade sobre os sistemas continentais"⁴⁹, e o dos Estados Unidos recomendava-se, ao contrário do francês, pelos seus "efeitos políticos"⁵⁰.

Mais pragmático, Guimarães Pedrosa ensinava aos seus alunos a existência de condicionantes históricas para explicar a orgânica de ambas as soluções. Assim, para o professor de Direito Administrativo (finais do século XIX e primeiras décadas de Novecentos), para além de todos os voluntarismos, ter-se-ia de aceitar que, "nos países onde o feudalismo mais actuou ou onde a grande propriedade foi predominante os factos são pela tendência centralizadora na administração pública; que nos Estados influenciados pelas tradições do império romano ou de propriedade bastante dividida a tendência centralizadora se manifesta na administração"⁵¹.

Ora, independentemente dos efeitos práticos das críticas e das alternativas apresentadas pelos descentralistas, é indiscutível que, durante décadas, estes conseguiram colocar o debate na agenda política. E quando, a partir da década de 1870, se consolidou a necessidade de os movimentos apresentarem os respectivos programas, não deixa de ser interessante notar que todos, em maior ou em menor grau, e sobretudo quando estavam na oposição, se declararam defensores da descentralização.

Não admira que tivesse sido assim com os vários programas nascidos do movimento republicano - federalistas (1873, 1886, 1888), democráticos (1873), unitário (1891) -, bem como com os de orientação socialista e anarquista. Por razões politicamente diferentes, a apologia do município também se detecta no partido nacionalista e, com maior ênfase, no Integralismo Lusitano, e não foi estranha à retórica fundadora do Estado Novo. Mas, se lermos com atenção o que prometeram o partido progressista (1876), os regeneradores e o próprio João Franco, deparar-se-á com uma análoga profissão de fé nas virtudes das circunscrições administrativas e, em particular, da autonomia municipal⁵². (A questão do distrito e da província era mais controversa). Ora, se muitos destes partidos e movimentos

⁴⁶ José Félix Henriques Nogueira, *ob. cit.*, pp. 137-138.

⁴⁷ Manuel Emídio Garcia, "liberdade municipal", *Correspondência de Coimbra*, n. 3, II anno, 1873, p. 1.

⁴⁸ José Jacinto Nunes, "Os municípios portugueses" (1881), *Reivindicações Democráticas*, Lisboa, Typographia Nacional, 1886, p. 55.

⁴⁹ José Tavares, *ob. cit.*, p. 49. Cf. H. de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées...*, Paris, Félix Alcan e L. Larose & Forcé, 1884.

⁵⁰ José Tavares, *ob. cit.*, p. 23.

⁵¹ A. L. Guimarães Pedrosa, *Curso de ciência de administração e direito administrativo*, 2. ed., Coimbra, Imprensa da Universidade, 1908, p. 336.

⁵² Sobre os programas dos diferentes partidos, ver Trindade Coelho, *Manual político do cidadão português*, Lisboa, Livraria Ferreira,

vieram a alcançar o poder, todos, salvo raras e pouco duradouras excepções (exemplo: o Código Administrativo de 1878), manterão a política centralista, mesmo que nunca se tenha chegado aos excessos defendidos por publicistas como Dupont-White. E a República, apesar de alguma legislação mais respeitadora do poder local, não fugiu à regra. Portanto, será lícito concluir que o projecto descentralista, ou serviu de argumento de propaganda, ou constituiu um discurso crítico e alternativo que poucos efeitos teve na estruturação de um modelo de Estado que, em última análise, não deixou de seguir a lição francesa.

Caciques, funcionários e burocratas

Em simultâneo com as desigualdades e atropelos ao exercício do poder, o centralismo estaria a alimentar a erva daninha que, nele encrostada, o reproduzia de um modo cada vez mais prepotente em relação à sociedade que dizia representar. Referimo-nos ao crescimento do funcionalismo e da burocracia, bem como do fenómeno que politicamente o sustentava: o caciquismo. E estes vícios estariam a gangrenar o próprio sistema representativo e, portanto, a impedir o desenvolvimento do exercício da cidadania.

O mal não era exclusivamente português, e a apreciação talvez tenha sido exagerada quanto à sua força e aos seus perigos, numa época em que a dimensão burocrática era exígua e emergente. Sublinhe-se que, quando, em 1853, Alexandre Herculano procurou quantificar essa ameaça, não contou mais de três mil funcionários. E embora a crítica do funcionalismo se tivesse transformado num dos alvos privilegiados pela doutrinação descentralista, e alguns protestos qualificassem a administração pré-liberal como mais simples e menos onerosa do que a da nova ordem em construção, o certo é que a delegação portuguesa que, em 1808, acolheu Junot, lhe pediu reformas modernizadoras (à francesa) que liquidassem o peso nocivo do funcionalismo. No entanto, é um facto que foi na sequência da legislação liberal de 1832 e dos novos Códigos Administrativos que se intensificou a crítica ao funcionalismo (e ao caciquismo).

Em suma: o novo Estado liberal estaria sob o controlo de uma nova camada social, que extravasava as suas funções, formando, no dizer de Herculano, um país dentro do país, "*o país legal*", como lhe chamavam os franceses, composto por "mil, dois mil, ou três mil indivíduos que se agitam, que mandam, que ameaçam, que proclamam, que oficiam". Esta era a nova "pirâmide do funcionalismo hierárquico", essa base de apoio do "despotismo administrativo"⁵³, estrutura igualmente reconhecida por Justino António de Freitas, professor de Direito Administrativo, o qual, em 1857, recorrendo a uma imagem de Vivien, afirmava: "podemos comparar.... o vasto edifício da administração com uma pirâmide, que se vai alargando sem cessar do cume à sua base. No ponto culminante está o Chefe do Estado, abaixo dele os seus ministros e o Conselho de Estado; depois todos os demais agentes pela sua ordem hierárquica, correspondentes às divisões territoriais, às quais o Chefe do Estado por seus ministros comunica e dá o impulso."⁵⁴

Seria útil fazer uma análise da evolução semântica da palavra "funcionário", a fim de se saber quando é que ela começou a distinguir-se de "empregado" e a confundir-se com a de burocrata. É que, em Portugal, a linguagem administrativa não primou pela precisão, como se depreende da crítica que António Iino Neto fez à terminologia dos Códigos Administrativos, dando como exemplo o uso de palavras como "*corpos e corporação, empregados e funcionários*", etc. Uma vez aparecem como simples sinónimos, outras vezes como profundamente distintas.⁵⁵ No entanto, não deixa de ser sintomático que só tardiamente tenha aparecido, igualmente em sentido pejorativo, um vocábulo que visava conotar a mesma realidade: burocracia. Herculano, nos seus textos apologeticos sobre a descentralização, ainda não recorre ao termo, nem aos seus derivados. Porém, sob a influência francesa, a literatura administrativa começou a usá-los nos finais dos anos de 1860. O municipalista José Jacinto Nunes, num texto de 1869 - reeditado em 1886 -, já acusava o funcionalismo de ser "a buro-

1908, p. 635 ess.

⁵³ Alexandre Herculano, "A centralização", in António José Saraiva, *ob. cit.*, pp. 214,216.

⁵⁴ Justino António de Freitas, *ob. cit.*, p. 15. Cf. M. Vivien, *ob. cit.*, pp. 71-80.

⁵⁵ António Iino Neto, *ob. cit.*, p. 103.

cracia arvorando-se um quinto poder do estado⁵⁶. A expressão aparece em Manuel Emídio Garcia e em Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, mas somente terá atingido uma maior irradiação nos anos 80, como se pode presumir através das datas da sua dicionarização.

Sublinhe-se que, em França, a palavra "bureaucracie" terá surgido por volta de 1759-1798. Mais concretamente, foi forjada por Gournai, nos anos de 1770, para denunciar a excessiva intervenção económica do Estado. A sua utilização cresceu no decurso da Revolução, passando então a designar, não tanto uma crítica ao intervencionismo estatal, mas o perigo de os empregados administrativos virem a confiscar o poder do Estado⁵⁷. Todavia, só em 1835 a palavra "burocracie" foi oficialmente reconhecida pela Academia.

Entretanto, a acepção pejorativa do termo ganhou curso através de uma abundante literatura que elegeu o "funcionário" e o "burocrata" como objectos da sua crítica. Desde Jacques Pecheut (*Traité de la policie et de la municipalité*, 1789) e as suas diatribes contra o "gouvernement des commis", passando por Balzac, com a *Physiologie de Vemployé* (1841) e *Les Employés* (1841), e por romancistas como Stendhal, Flaubert, Maupassant, Zola⁵⁸, múltiplos foram os escritos que elegeram os servidores do poder central e das circunscrições administrativas como alvo. Por isso, tem razão Pierre Rosavallon quando escreve: "La critique des fonctionnaires est presque un genre littéraire em France."⁵⁹. E, sob evidente influência gaulesa, o mesmo acontecerá em Portugal nas últimas décadas do século XX.

Na verdade, entre nós, a desqualificação do "funcionário" como sinónimo de "burocrata" só se popularizou tardiamente. José Jacinto Nunes vitupera a "burocracia" e Manuel Emídio Garcia aplicou a expressão "bouocrate", em 1872, para depreciar os efeitos da centralização. Camilo usou o termo "burocracia" nos seus *Serões de Província*, Ricardo Jorge utilizou "burocracial", e Sampaio Bruno, nas *Gerações Novas*, empregou o substantivo "burocrata". Mas a prova decisiva acerca da sua tardia vulgarização na linguagem político-social portuguesa encontrava-se na sua dicionarização. Aulete (1881) regista "burocracia" e "burocrata", e só na reedição de 1889, o célebre dicionário Morais deu guarida a expressões como "burocrata", "burocracia", "burocrático", "burocraticamente"⁶⁰; o que parece confirmar que só nos finais de Oitocentos se popularizou a denúncia da prepotência do funcionalismo como sinónimo de "infalibilidade e onisciência burocrática"⁶¹.

Pode mesmo dizer-se que a campanha tornou equivalentes os termos "burocracia" e "centralismo", ao mesmo tempo que se insinuava que a descentralização traria a desburocratização, isto é, construiria uma máquina administrativa mais eficiente, mais directa e financeiramente menos custosa. Acreditava-se, em suma, que "ao maior grau de descentralização administrativa corresponde ou deve corresponder o menor número de funcionários burocratas delegados do poder central", e que o desenvolvimento das instituições locais conduziria ao desaparecimento da "monomania do funcionalismo público, um dos piores males económico e financeiros dos Estados continentais."⁶²

Como facilmente se percebe, estes juízos críticos, lançados contra o "funcionário" e depois contra o "burocrata", eram igualmente inseparáveis da denúncia do caciquismo, acoplado ao novo poder político-administrativo modelado pelo Código Administrativo de 1842. Para Herculano e seus seguidores, a cadeia auto-reprodutora do sistema funcionava assim: a centralização colocava, no vértice da hierarquia, "a concessão de todos os cargos retribuídos, depois de viciar os gratuitos deste modo - os governadores civis chamam os administradores do concelho e escrivães da fazenda, os administradores do concelho e escrivães da fazenda chamam os regedores de paróquia, os regedores de paróquia chamam os cabos de polícia. Desde o vértice até à base do funcionalismo, tudo se agita, tudo corre, tudo segreda, tudo murmura; e o país é comparável a um enorme queijo Stilton reduzido àquele

⁵⁶ José Jacinto Nunes, "Demolição e construção", *ob. cit.*, p. 30.

⁵⁷ Cf. Pierre Rosavallon, *ob. cit.*, p. 51, nota 42; E Brunot, *Histoire de la langue française*, nouvelle édition, t^e IV, Paris, Amand Colin, 1966, p. 445.

⁵⁸ Para uma extensa bibliográfica sobre o tema, veja-se Pierre Rosavallon, *ob. cit.*, p. 323.

⁵⁹ *Idem, ibidem*.

⁶⁰ Agradeço estas informações ao meu colega e amigo Doutor Teimo Verdelho.

⁶¹ *Código Administrativo aprovado por carta de lei de 4 de Maio de 1896*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1896 (p. VIII, do prefácio de Lopes da Silva).

⁶² José Tavares, *ob. cit.*, p. 21.

estado em que o paladar inglês o acha delicioso: move-se porque se movem os cardumes de vermes que lhe devoram os âmago⁶³.

Por sua vez, a par da nomeação do governador civil, do administrador do concelho, do regedor e dos cabos de polícia, alguns destes agentes do poder central também podiam escolher outros funcionários (a ideia de concurso é tardia, como, aliás, em outros países europeus). Assim, o escrivão que auxiliava o administrador era por este proposto ao governador civil, que o nomeava; a existência de um segundo escrivão seria da responsabilidade daquela última autoridade, depois de prévia audiência da câmara municipal. O administrador do concelho teria ainda o número de amanuenses que considerasse necessário, que nomeava, depois do número ser fixado pelo governador civil, após consulta ao conselho distrital. O governador civil podia criar lugares de amanuense para o serviço da fazenda das administrações do concelho, sob proposta do escrivão da fazenda, e escolher o delegado do tesouro, com ordenado a cargo da câmara municipal, entidade que pagava, igualmente, os vencimentos e as gratificações devidas ao administrador do concelho, ao(s) escrivão (es) amanuense (s) e demais empregados. Assim sendo, não obstante os corpos administrativos receberem, directa e indirectamente, alguma legitimação eleitoral, na prática, os magistrados nomeados (o governador civil, o administrador do concelho, o escrivão da fazenda pública, o regedor, os cabos de polícia), bem como os empregados de sua dependência, agiam, na opinião crítica de Herculano, como "instrumentos do governo, para vexar, para oprimir, para viciar o sistema eleitoral, e por consequência anular indirectamente todas as garantias."⁶⁴

Poder-se-iam repetir diagnósticos parecidos, feitos nas décadas seguintes, sobretudo pelos que, na oposição, agitavam o espectro da centralização, com todo o seu cortejo de malefícios. Porém, mais importante do que os pormenorizar, dever-se-á reflectir sobre esta outra constante: os projectos descentralistas nutriam uma suspeita em relação ao funcionalismo e à burocracia. E, para se tentar compreender melhor esta atitude, tenha-se presente o que Rosavallon escreveu para França, país onde, prematuramente, surgiu uma aguerrida literatura anti-burocrática. Para ele, será limitado cingir esta insatisfação à antítese entre a sociedade e o Estado, tida por característica inerente à cultura liberal em formação, pois o anti-burocratismo carrega em si uma dada leitura acerca das relações entre os representantes do povo, o próprio povo e o servidor público do novo Estado. É que, como "Estado administrativo", o Estado moderno passou a legitimar-se através das teorias da soberania nacional ou popular, pelo que o funcionalismo aparecia a muitos como um ecrã que ofuscava a necessária transparência que devia existir entre os cidadãos e o poder; e, para os mais tradicionalistas, nostálgicos das velhas dependências inter-pessoais, ele aparecia como a entidade abstracta, sem rosto e vocacionalmente igualitária, executora de leis que tinham de ser iguais para todos. Com o fim da venalidade dos cargos (4 de Agosto de 1789), o princípio da eleição dos funcionários havia substituído, pelo menos teoricamente, o da compra ou transmissão por herança, modo de proceder que pretendia suprimir a distância entre administradores e administrados. Por isso, estes anátemas contra a autonomização do funcionalismo tiveram em França uma base que a diferencia do caso inglês: "La volonté toujours affichée de moins administrer pour mieux gouverner n'y procede pas, comme en Angleterre, d'une recherche libérale de limitation du pouvoir central. Elle renvoie en permanence à l'utopie d'un gouvernement immédiat de la volonté générale"⁶⁵.

Em Portugal, será possível encontrar motivações análogas em boa parte da doutrinação descentralista. Daí, a pertinência desta hipótese: a crítica ao funcionalismo e o sonho da auto-transparência da relação entre os representantes e os representados não transportaria consigo, mormente nas suas expressões mais liberais e democráticas, o fito de se reactualizar, tanto quanto fosse possível, a "liberdade dos antigos", numa sociedade em que a "liberdade dos modernos" estava a impor a racionalização e a uniformização do espaço político-administrativo e a representação indirecta do poder?

⁶³ Alexandre Herculano, "A centralização", in António José Saraiva, *ob. cit.*, p. 207.

⁶⁴ *Idem*, "A descentralização", in *ibidem*, p. 241.

⁶⁵ Pierre Rosavallon, *ob. cit.*, p. 60.