

O ESTADO LIBERAL E O PODER LOCAL

Portugal, entre o *pombalismo* e a reforma de Passos Manuel, 1772-1836

EL ESTADO LIBERAL Y EL PODER LOCAL

Portugal, entre el *pombalismo* y la reforma de Passos Manuel, 1772-1836¹

José Subtil²

SUMÁRIO

O reformismo iluminista (1750-1807) ensaiou o processo de (des)-construção da rede organizativa periférica da monarquia corporativa, mas seria o Estado Liberal a concretizar este objetivo com a reforma de Passos Manuel (1836). Depois de passarmos em revista o modelo de organização dos municípios e das comarcas do *Ancien Régime*, bem como das iniciativas para contrariar o sistema, terminaremos com uma análise ao processo político liberal, com destaque para a mudança de Mouzinho da Silveira (1832) e, finalmente, a efetiva reforma de Passos Manuel (1836) que criou um novo sistema administrativo.

Palavras-chave: Divisão Administrativa, Município, Pombal, Mouzinho da Silveira, Passos Manuel

ABSTRACT

Enlightenment reformism (1750-1807) rehearsed the process of (de)-construction of the peripheral organizational network of the corporate monarchy, but it would be the Liberal State to achieve this objective with the reform of Passos Manuel (1836). After reviewing the organizational model of the municipalities and *comarcas* of the *Ancien Régime*, as well as the initiatives to counteract the system, we will end with an analysis of the liberal political process, with emphasis on the change of Mouzinho da Silveira (1832) and, finally, the effective reform of Passos Manuel (1836) that created a new administrative system.

Keywords: Administrative Division, Município, Pombal, Mouzinho da Silveira, Passos Manuel

RESUMEN

El reformismo ilustrado (1750-1807) ensayó el proceso de (de)-construcción de la red organizativa periférica de la monarquía corporativa, pero sería el Estado Liberal el que alcanzaría este objetivo con la reforma de Passos Manuel (1836). Después de revisar el modelo organizativo de los municipios y *comarcas* del Antiguo Régimen, así como las iniciativas para contrarrestar el sistema, terminaremos con un análisis del proceso político liberal, con énfasis en el cambio de Mouzinho da Silveira (1832) y, finalmente, la reforma efectiva de Passos Manuel (1836) que creó un nuevo sistema administrativo.

Palabras clave: División Administrativa, Município, Pombal, Mouzinho da Silveira, Passos Manuel

¹ Conferência no encontro *El Origen de las Diputaciones Provinciales en el siglo XIX: dos siglos fomentando la prosperidad*, Jornadas Internacionales conmemorativas del bicentenario de la Diputación Provincial de Ourense: 1822-2022. Ourense, 26-27 mayo 2022. Centro cultural Marcos Valcárcel

² Doutor e Agregado em História Moderna pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa, josesubtil@outlook.pt, <https://www.cienciavita.pt/portal/FE18-183B-7837>.

INTRODUÇÃO

Proceder a um balanço crítico sobre o poder local e o conhecimento territorial das suas jurisdições, em Portugal durante o final do Antigo Regime e os inícios do liberalismo (1772-1836), num encontro comemorativo do bicentenário da *Diputación Provincial de Ourense* (1822-2022) tem, sobretudo, dois objetivos. O primeiro, respeita a novas análises que reinterpretam a relação entre o poder central e o modelo espacial das periferias e, o segundo, permite uma comparação com a realidade administrativa de Espanha, muito próxima e recíproca, neste caso com a província da Galiza.

Embora o espaço como território seja uma realidade física, geográfica, é, sobretudo, uma realidade simbólica, formada por laços de reciprocidade entre as comunidades que ocupam esses espaços e as suas instituições administrativas. Os ritmos de circulação de ideias e de pessoas, os processos de identidade e identificação, as interdependências e reciprocidades, constituem as forças constituintes dos espaços, por isso, ao pensar em políticas públicas e nos territórios que pretendem influenciar, o poder político atua para se apropriar das múltiplas territorialidades (Moreira, 2006; Hespanha, 1993; Haesbaert, 2006).

Se a organização do poder ao centro dependeu, nas sociedades com baixo índice de mobilidade de pessoas e bens, e com fragilidades dos meios de comunicação, das formas de convívio e sociabilidade, como foi o caso, por exemplo, da sociedade de Corte, a organização do poder à periferia foi marcada, sobretudo, pelo facto de ser o espaço a «fazer» a política e não a política a «fazer» o espaço, como aconteceu com a intervenção autoritária do Estado³.

Perceberemos, ao longo do texto, que, num primeiro momento, até à revolução liberal, foi o espaço que condicionou a política e, inclusive, moldou a sua atuação e intervenção e, num segundo momento, com a revolução liberal, foi a política que fez o espaço, justamente para o dominar e manipular de acordo com a ideia de que o poder se manifesta ao centro e se derrama e materializa até à periferia, segundo o princípio de que o Estado, como ente supraindividual, não pode ter concorrentes no monopólio do poder.

³ Orientação teórica em Foucault, 2008, 2012; Bourdieu, 1997; Hespanha, 1993; bibliografia em Chevallier, 1978; Claval, 1978; Haesbaert, 2006, Hespanha, 1986. Para uma aproximação às consequências na administração da justiça, ver, Subtil, 2021a. Sobre o *ethos* e o *pathos* da nova elite dirigente do Estado Liberal ver, Bourdieu, 1989.

Começaremos por uma sistematização sobre o modelo de organização do poder periférico ao longo do Antigo Regime, assente no governo dos municípios e na auditoria exercida pelos corregedores e provedores que se correspondiam, durante as suas itinerâncias de correição, com o poder central, sobretudo, com o tribunal do Desembargo do Paço (Hespanha, 1986; Subtil, 2011).

Faremos, depois, uma análise sobre algumas alterações ao modelo durante o Estado de *Polícia*, primeiro no período pombalino devida a um programa de interesse público como foi a criação da rede do ensino primário e, depois, na conjuntura mariano-joanina, com a apropriação de jurisdições aos donatários (sobre o Estado de *Polícia*, ver, Subtil, 2020; 2013).

Finalmente, serão abordadas as iniciativas liberais em duas versões. Uma falhada, mas premonitória, a reforma de Mouzinho de Silveira (Manique, 1989) e outra, que realmente vingou, durante o período setembrista cujo responsável foi o ministro Passos Manuel (Oliveira e Manique, 2020).

Se a grande transformação na divisão administrativa do território e no modelo de governo municipal se deveu ao liberalismo, ficando os governos iluministas por tentativas sem sucesso, percebemos como esta reforma era absolutamente essencial para a supremacia do Estado. Foi esta reforma que permitiu, de seguida, que o Estado Liberal pudesse começar a montar a máquina de recolha de impostos, tanto a nível das repartições de finanças como das alfândegas, pudesse regular as intervenções políticas e financeiras nas câmaras e, por esse modo, controlar os modos de produção e distribuição do poder a nível local.

Sabemos que o processo foi conflituoso e gerou tensões políticas e sociais até sedimentar e interiorizar disciplinas de cumprimento, provocando inclusive revoltas e até a guerra civil. Contudo, o modelo de Passos Manuel, com poucas modificações, perduraria ao longo de toda a monarquia constitucional e continuou pela república (Hespanha, 2019a, 2004).

A única reforma estruturante que podemos referir, teve lugar, recentemente, com a extinção dos governos civis e a junção de freguesias para ajustar recursos dispersos, sem interferir na identificação das mesmas. Isto quer dizer que não deixam de ser sintomáticas as dificuldades para alterar o quadro geral do poder local, como está patente na tão debatida e adiada «regionalização», um exemplo da incapacidade e da dificuldade para se pensar a modelação da organização do poder local e a sua relação com o governo central (Tomás e Valério, 2013).

A PLURALIDADE POLÍTICA E JURISDICIONAL

O modelo espacial do Antigo Regime era confuso, diverso e incoerente, dominado por uma ordem estabelecida aprioristicamente, uma constituição natural, irregular e desigual, tanto em termos geográficos como demográficos (sobre a população ver Serrão, 1993,1996). A que acresce uma diversidade de estatutos jurisdicionais (concelhos, senhorios, comunidades) e de sobreposição de poderes (municipais, comarcais, provedorias e ouvidorias (Silva, 1998; Hespanha, 1988, 1986 e 2019b)⁴.

No final do Antigo Regime, o Reino estava dividido em 26 comarcas, divisões meramente de circunscrição administrativa e auditoria (ver representação cartográfica, Figura 2) e, por cerca de 800 concelhos (ver representação cartográfica, Figura 1), que eram efetivamente as áreas de dominação sobre as populações, com fronteiras jurisdicionais, por vezes encravadas noutras comarcas e concelhos, o que fazia da distribuição geográfica um retalho de territórios emaranhados com imensos problemas jurisdicionais (Monteiro, 1996).

Para além das comarcas régias, que pressupunham a nomeação de corregedores, havia também as comarcas de donatários (11 ouvidorias) que não estavam sujeitas à fiscalização dos corregedores nomeados pelo tribunal do Desembargo do Paço (sobre este importante tribunal e a comunicação política a montante e a jusante, ver Subtil, 2011)⁵.

O mesmo acontecia com os concelhos que podiam ter presidentes de câmara nomeados pelo Desembargo do Paço (juizes de fora), ou presidentes eleitos pelas

⁴ Até às reformas pombalinas, a miniaturização dos poderes à periferia baseou-se na tradição, na legitimidade das pequenas comunidades, na autonomia de juizes e estruturas organizativas dos tribunais de primeira instância e, nas terras dos donatários, na capacidade jurisdicional dos ouvidores (honras e coutos). A formulação genérica das *Ordenações* e dos fundamentos do *ius commune*, o procedimento dos processos judiciais, os recursos de apelo e agravo correram ao longo deste período sem interferência política (Hespanha,1988). Ver, para as Casas de Primeira Grandeza, a Casa de Bragança, Farrica, 2011; Cunha, 2000; Monteiro, 1998.

⁵ Para efeitos de auditoria das contas das câmaras, misericórdias, hospitais, confrarias e irmandades, o Reino estava dividido em 25 provedorias, com áreas semelhantes às comarcas, mas ligeiramente diferentes. Eram tuteladas por um provedor, oficial régio letrado e nomeado, também, pelo Desembargo do Paço. Os magistrados desembargadores que desempenhavam funções nos tribunais superiores da Relação do Porto, da Casa da Suplicação e do Desembargo do Paço eram, em grande parte, recrutados no contingente dos corregedores e provedores. Sobre a carreira destes ministros régios, ver, Subtil, 2011.

comunidades (juízes ordinários) ou, ainda, confirmados pelos donatários (juízes letrados ou ordinários).

O governo do município, para além do presidente, era constituído por três vereadores e um procurador eleitos. As eleições podiam prever a escolha de um tesoureiro e de um ou outro oficial camarário, dependendo das tradições (sobre o processo eleitoral ver Subtil e Gaspar, 1998) Se o juiz de fora era o presidente do governo era, também, o presidente de um tribunal de primeira instância que funcionava junto à câmara, apoiado pelos mesmos oficiais que desempenhavam funções camarárias, eventualmente por outros oficiais autónomos dos municípios como, por exemplo, o meirinho, que tinha a seu cargo a segurança do juiz e das cadeias adstritas ao tribunal, e o escrivão do judicial. Algumas cidades maiores tinham, ainda, juízes de órfãos que se dedicavam a cuidar dos órfãos abandonadas e das viúvas⁶.

O *ratio* de controlo régio sobre a rede concelhia era muito baixo, ou seja, os concelhos ordinários dominavam o quadro municipal. Depois das eleições, o juiz ordinário, eleito pelos povos, era confirmado pelo tribunal do Desembargo do Paço ou pela Casa e Estado do donatário se o concelho estivesse no território de uma ouvidoria. O donatário não só confirmava o presidente da câmara como confirmava, também, os restantes elementos do governo (vereadores), procurador e escrivão, meirinho, almotacé e outros oficiais. Os três grandes donatários da Coroa, a Casa de Bragança, a Casa do Infantado e a Casa das Rainhas, tinham mais prerrogativas, inclusive chancelarias próprias, e os seus ouvidores contavam o tempo de serviço para, no caso de quererem transitar para a Coroa, ficarem na tutela do Desembargo do Paço. Estas Casas dos Grandes e outras (ducados, marquesados e condados), tinham, portanto, diversas terras espalhadas pelo Reino que constituíam os seus «Estados» o que implicava, por vezes, a necessidade de terem mais do que um ouvidor (sobre estas Casas, ver, Monteiro, 1998 e Cunha, 2000).

A distribuição geográfica dos concelhos (ver Figura 1) não era racional, era marcada por fronteiras tradicionais decorrentes de doações, mercês e heranças, muitas das vezes, os territórios municipais estavam espalhados por outras comarcas e contíguos

⁶ O caso de Lisboa, como cabeça do Reino, era diferente até porque a câmara exercia funções na área coberta, também, pela jurisdição régia. O Presidente, em regra, era um alto representante da Nobreza, e os vereadores eram recrutados entre os desembargadores da Casa da Suplicação, portanto, não havia eleições, uma situação alterada no tempo de Pombal. Sobre o caso de Lisboa ver Fernandes, 1996 e, para o final do Antigo Regime, Fernandes, 1999.

a concelhos diferentes, formando um mapa político complexo (sobre este modelo, ver Hespanha, 1986; 1993; sobre o caso de Viana do Minho, ver Subtil e Gaspar, 1998)⁷.

Figura 1 – Distribuição geográfica dos concelhos no final do Antigo Regime

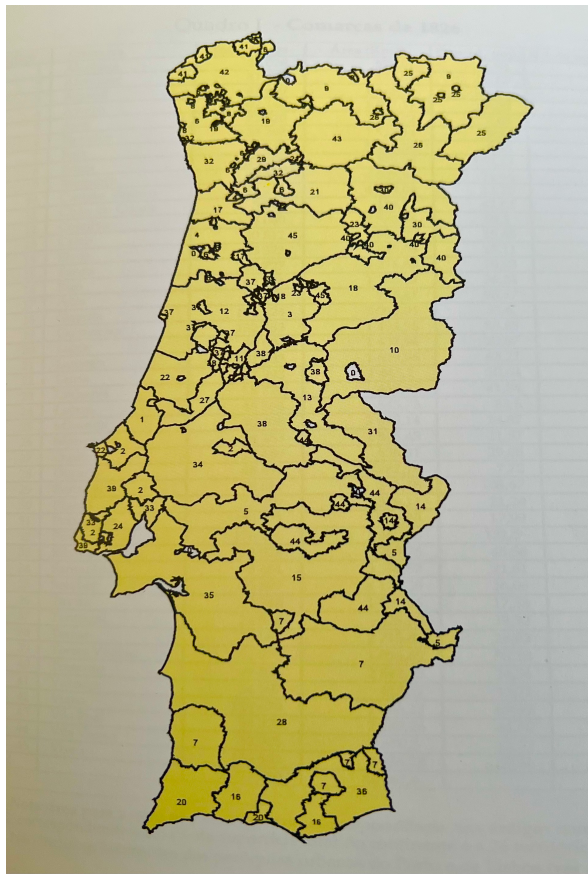


Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

No início do século XVI, a capacidade régia de dominação do território cobria 215 concelhos, entre juízes de fora e juízes ordinários, num total de 762 concelhos. Na época da Restauração (1640) os números subiram, respetivamente, para 261 da Coroa e 860 no geral para, no ano de 1811, somarem 445 num total de 841 (Subtil, 1999; 2011, Manique, 2020).

⁷ Sobre a divisão administrativa e a reforma dos municípios ver Lousada, 1991, 2005; Manique, 2020; 2018; Monteiro, 2001, 2003 e 1996; Silveira, 1997.

Figura 2 – Distribuição geográfica das comarcas no final do Antigo Regime



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Se, porém, excluirmos as câmaras de juízes ordinários e contarmos, apenas, as governadas por magistrados letrados (juízes de fora), a área de dominação da Coroa correspondia, em meados do século XVIII, a 114 concelhos num conjunto de cerca de 800 concelhos, ou seja, aproximadamente 15% de cobertura política do território (Subtil, 2011)⁸, um número superior ao avançado por António Manuel Hespanha para meados do século XVII, cerca de 8% (65 concelhos) de jurisdição régia (Hespanha, 1994).

⁸ A média de nomeações anuais de juízes de fora no reinado de D. Pedro II foi de 13.9, de 8.0 para corregedores e 9.5 para provedores quando, no anterior reinado de D. João IV, as nomeações foram superiores: 15.3 para juízes de fora, 9 para corregedores e 10.8 para provedores. Se compararmos com D. João V notamos uma subida para 16.5 no que se refere aos juízes de fora, 8.6 para os corregedores e 13.4 para os provedores. Todavia, estes números mantêm um nível de estabilidade bastante grande no que se refere ao crescimento do oficialato régio à periferia, não se verificando, portanto, nenhum fenómeno de massificação das elites letradas que possa evidenciar uma mudança no sistema que era, jurisdicionalmente, plural, autónoma e

Para além desta fragmentação jurisdicional, a área da maioria dos concelhos eram micro espaços dominados por relações de vizinhança, por laços de parentesco e por uma população diminuta (média de 80 a 100 fogos) que não facilitava a transferência de poderes.

AS REAÇÕES DO ESTADO DE *POLÍCIA*

Para ultrapassar este estado de coisas, o pombalismo procurou dominar artificialmente o território contra a naturalidade e a tradição, através de um novo traçado que fizesse o equilíbrio entre população, a extensão do território e os recursos naturais e, sobretudo, contemplasse a equidistância das freguesias aos centros administrativos, garantisse a circulação de pessoas e a continuidade espacial. Tudo isto passava, necessariamente, por uma nova definição de limites, uma gestão de recursos adequada às necessidades e um plano para a construção de estradas, requerendo, a montante, um conhecimento aturado das regiões e territórios o que, de todo, não era património político dos poderes centrais.

A primeira reação, no âmbito do conhecimento sobre o território, partiu dos inquéritos do início do século XVIII, continuados pelo trabalho do Padre Luís Cardoso (1741-1751) que publicou dois volumes do projeto para o célebre *Dicionário Geográfico*⁹ que contemplou, apenas, as letras A a C. O resto do inquérito, e parte do trabalho, foram destruídos pelo incêndio de 1755, pelo que houve necessidade de lançar um novo inquérito que acrescentou conhecimento sobre os efeitos sentidos pelo terramoto. A partir do ano de 1758 foram compiladas as respostas aos questionários elaboradas pelos párocos de cada paróquia. Embora a qualidade das respostas seja desigual, o certo é que constituíram e, ainda hoje constituem, uma enorme massa documental com informações sistematizadas (44 volumes manuscritos à guarda do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, ver *Memórias Paroquiais de 1758*)¹⁰.

autorregulado. Por outro lado, na justiça honorária, um conjunto muito grande de oficiais locais, desde vereadores a escrivães e escriturários, meirinhos, almotacés, porteiros, tabeliães, procuradores, alcaides e juizes ordinários, num total de cerca de 90% dos ofícios, os seus rendimentos não dependiam da Coroa (ver, Subtil, 1999).

⁹ *Dicionário Geográfico* ou notícia histórica de todas as cidades, vilas, lugares e aldeias, rios, ribeiras e serras dos Reinos de Portugal e Algarve, Lisboa, Régia Oficina Silvana, 1747 e 1752.

¹⁰ D. João V incumbiu a Academia Real de História Portuguesa, criada pelo decreto de 8 de dezembro de 1720, de escrever a história eclesiástica de Portugal, com o título de *Lusitania Sacrae*, e, também, o que pertencesse ao secular. A Academia fez, por isso, um inquérito às

Pela mesma altura surgem os primeiros esboços, pouco fundados na realidade, para traçar uma nova divisão do território. Os projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) que pretendia fazer uma reforma na base da figura da “quadrícula”, cada comarca seria uma quadrícula cujo centro político devia ser equidistante às freguesias. Uma proposta transhistórica fundada na ideia de que a sociedade ideal podia e devia ser uma sociedade geométrica. Outro projeto, de Monsenhor Horta¹¹, consistiu na apresentação de uma nova divisão de Portugal feita em léguas. São propostas que traduzem a utopia racionalista do iluminismo. O que ressalta, porém, das soluções posteriores foi a conjugação de critérios para manter a coesão social (Silva, p. 70-71)¹².

Os responsáveis pombalinos puderam, por conseguinte, acumular conhecimento sobre o território e apreciar as poucas propostas que emergiram para alterar o quadro geopolítico. É com esta configuração que podemos apreciar a reforma dos «Estudos Menores» no que respeita à primeira intromissão do poder central nos limites e poderes locais com o argumento de que o projeto era do «interesse público», uma vocação do Estado de *Polícia*¹³.

autoridades religiosas, que repetiu no ano de 1732, porque as respostas ao primeiro inquérito de 1720 foram poucas. O objetivo era produzir um dicionário geográfico e económico para um maior conhecimento do Reino. Com o terramoto desapareceram estas informações. Houve, em consequência da tragédia de 1755, a necessidade de saber o que teria acontecido no Reino e, em janeiro de 1756, foi remetido outro inquérito, aos párocos, com três grupos de questões. O primeiro, com 27 perguntas, de ordem genérica (estrágos do terramoto, população, mortes, definição de áreas da paróquia, etc.); o segundo, por 13 perguntas, sobre as serras; e, o terceiro, com 20 perguntas, sobre os rios. A publicação destas memórias está a ser feita de forma dispersa, merecendo relevo o trabalho de José Viriato Capela sobre as *Memórias* da Província de Entre-Douro-e -Minho. Ver, sobre as perguntas do inquérito e o “projeto de edição e transcrição das Memórias Paroquiais de 1758”, Centro de História da Universidade de Lisboa, consultado em 5 de maio de 2022 <http://www.centrodehistoria-flul.com/memorias-paroquiais.html>.

¹¹ *Testamento politico ou a experiencia legada à Patria deduzida dos differentes ramos da publica administração, herança que offerta ao interesse nacional*, 1816, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

¹² Outros exemplos foram as intervenções na reconstrução da cidade de Lisboa, racionalidade das ruas e comunicação entre elas, bem como as reformas no Algarve (1773-74), a criação da Vila Real de Santo António, Monchique e Lagoa, e a supressão de Cacela e Alvor.

¹³ O que não tinha acontecido com a reforma dos Estudos Maiores (Estatutos de 28 de agosto de 1772) porque a Universidade de Coimbra detinha o monopólio do ensino superior, não havendo necessidade de segmentar espaços para atender a especificidades de intervenção comunitária.

A lei de 6 de Novembro de 1772 invocava o dever para o “contínuo cuidado que tenho dilatado a vigilância da Minha Real Inspeção sobre tudo o que pode ser do Bem Commum”, referindo-se aos dois longos séculos em que as “Letras arruinadas” tomaram conta do Reino e as Escolas Menores “em que se formam os primeiros elementos de todas as Artes, e Sciencias, achando-se destruídas por efeitos das maquinações, e dos abusos, com que os temerários Mestres, que por todo aquelle dilatado período se arrogarão as sobreditas Escólas”, em vez de ensinarem e promoverem os alunos¹⁴.

São ainda reconhecidas mais duas particularidades. Uma, de que não é possível um plano que sirva todo o Reino, embora seja fundamental atender ao maior número de habitantes. Outra, de que nem todos os estudantes poderão ir para os Estudos Maiores porque muitos são precisos nos “serviços rústicos” e nas “Artes Fabris” para os quais bastariam as “Instruções dos Párocos”¹⁵.

A estratégia da reforma implicava uma ação ampla da Coroa para intervir no território e torná-lo disponível para a implantação da rede das «escolas primárias» (Adão, 1997). Uma iniciativa para intervir nas jurisdições de donatários, leigos e eclesiásticos, e de concelhos comunitários, evidenciando a prioridade da política sobre a tradição, do reformismo sobre o conservadorismo.

Com esta captura territorial de espaços que fugiam ao compromisso de políticas públicas, estamos no momento de transição do paradigma corporativa para o paradigma

¹⁴ Tal como referido nas *Apologias*, segundo Pombal, o período da monarquia, identificado como de “ruína” e atraso, terá começado após os reinados de D. Manuel e D. João III.

¹⁵ O programa de reforma incluía dois ciclos. Um primeiro ciclo para saber “ler, escrever e contar” e, também, a “boa forma dos caracteres”, as regras da ortografia e da sintaxe, a aritmética simples, o catecismo, e regras de civilidade. Um segundo ciclo para a “instrução da Língua Latina”. Os que pretendessem ingressar na universidade teriam um ano de filosofia para aprenderem a Lógica e a Ética, seguindo-se um exame de admissão aos Estudos Maiores. Este era o “Plano, e Cálculo Geral, e Particular” para as cidades e vilas onde se formarão os centros escolares “nos quais os meninos possam ir com facilidade instruir-se”. Para além do ensino público, admitia-se o ensino particular nas próprias casas, desde que os mestres fossem acreditados pela Real Mesa Censória, através de um exame, como acontecia, também, com os mestres do ensino publico. A execução da reforma foi entregue ao tribunal da Real Mesa Censória com jurisdição para implantar as escolas e nomear os mestres cujo provimento era feito por Editais para convocar os opositores para os exames feitos pelo Presidente da Mesa, ou por um deputado delegado com mais dois examinadores, nomeados pelo presidente. Em Coimbra, Porto e Évora onde se faziam os restantes exames, ficavam à responsabilidade de um Comissário e dois examinadores, nomeados pelo Presidente. Cada professor ficava obrigado a entregar, no final de cada ano, um relatório sobre o progresso dos seus alunos. Só a Real Mesa Censória podia expedir certidões de aproveitamento escolar. Em Lisboa, eram nomeados ministros inspetores para, de 4 em 4 meses, visitarem as escolas e avaliarem o ensino (Santos, 2014).

político e, consequentemente, da intervenção para manipular jurisdições e impor dispositivos de controlo e intervenção para a gestão do território, neste caso à maioria da população¹⁶.

Mas a reforma pombalina comprometeu-se com o espaço político existente ao sobrepor a nova rede de domínios educacionais com a divisão tradicional através da concentração e segmentação dos territórios. O que não aconteceria com a reforma liberal que eliminou o tempo histórico para adotar a objetivação da demografia, da estatística e da cartografia, daí as reações que tiveram por parte das câmaras (Manique, 2020; Monteiro, 1996; Marins, 2017).

O mais relevante na implantação da rede das «escolas primárias» foi, porém, a dificuldade em conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação e as relações tradicionais (sobretudo camarárias e paroquiais), a que acresceu a justaposição de jurisdições¹⁷.

Tabela 1 - Comarcas e Ouvidorias intervencionadas pelo Estado de *Polícia*, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Província	Comarcas	Ouvidorias	Totais
Entre Douro e Minho	4	3	7
Trás-os-Montes	2	2	4
Beiras	7	-	7
Estremadura	6	2	8
Alentejo	5	3	8
Algarve	2	1	3
Totais	26	11	37

Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores, no total de 26 (Tabela I) e todos os concelhos de juízes de fora, no total de 114 (Tabela II), foram providos com «escolas» nas principais vilas e cidades. O mesmo aconteceu com as comarcas dos

¹⁶ A dominação política requerida por um projeto educativo exigia uma mediatização do território ou, em alternativa, um processo de segmentação, tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar na maior parte do Reino.

¹⁷ Os primeiros projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) e Monsenhor Horta (Silva, 1998, p. 70-71).

donatários, no total de 11 (Tabela I) e os concelhos de jurisdição delegada, no total de 55 (Tabela II) e os concelhos comunitários, em número de 156 (Tabela II). Sobram, ainda, 485 concelhos de juizes ordinários em que a Coroa não colocou «escolas» porque o baixo índice demográfico (cerca de 20% dos concelhos) não justificava esse investimento.

Isto quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia ou pertenciam aos donatários da Coroa, constituíram centros de escolhas primárias, a que se juntaram parte dos concelhos de juizes ordinários, o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população, ficando de fora uma percentagem reduzida da população distribuída por pequenos concelhos (60% do total) entregues ao tradicional ensino dos párocos ou mesmo sem qualquer apoio (Subtil, 2011).

Tabela 2 - Concelhos intervencionados pelo Estado de *Polícia*, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Coroa	Concelhos			Concelhos Isentos	Total Geral
	Donatários	Ordinários	Total		
114	55	156	325	485	810
14%	7%	19%	40%	60%	100%

A cobertura da rede de «escolas primárias», implantada pelo pombalismo é, deste modo, muito significativa do ponto de vista da intervenção da Coroa porque os concelhos onde intervinha jurisdicionalmente (114), correspondentes aos que era expectável manter a influência no sistema de ensino “primário”, foram acrescentados quase todos os concelhos dos donatários (55) e, ainda, 156 concelhos de juizes ordinários, fazendo subir a rede municipal intervencionada para 325 concelhos, anunciando, a reforma das ouvidorias (1790) e a reorganização municipal (Silva, 1996, 1998).

Outra dimensão desta territorialização do espaço, por parte do poder central, foi a criação de intendentes, inspetores e superintendentes, com missões específicas, que obtiveram poder de tutela sobre todos os ministros territoriais, de nomeação régia e dos donatários, nos concelhos e comarcas abrangidos pelos regimentos de cada cargo. A conflitualidade e os focos de tensão com corregedores, ouvidores e juizes de fora foi frequente porque a assunção governativa sobre a jurisdição declarou, abertamente, o

domínio da política sobre a justiça e o traçado de territórios fora dos limites tradicionais (Subtil, 1997).

No mesmo sentido, a aposta nas vias de comunicação que permitissem o acesso de populações aos centros administrativos e apoiassem o desenvolvimento económico (Santos, 2014)¹⁸. Em 11 de março de 1791 foi criada a Superintendência Geral das Estradas do Reino sendo nomeado, para a sua direção, o magistrado José Diogo Mascarenhas Neto (Araújo, 2017; Martins, 2017). Era uma reforma fundamental visto que a divisão do território de nada serviria se as populações não conseguissem deslocar-se para aceder às escolas e aos centros administrativos e, no caso da economia, os bens não pudessem transitar para serem comercializados ou exportados.

Por outro lado, foi na mesma altura, no governo de José de Seabra da Silva, que se iniciou a reforma das comarcas e ouvidorias (lei de 19 de julho de 1790, ver Hespanha e Silva, 1998; e, sobretudo, Silva, 1998 e 1996) para ajustar a organização do território aos poderes jurisdicionais da Coroa, sendo nomeados juizes demarcantes (1793)¹⁹ para, nas seis províncias do Reino, proporem novas limitações comarcais, a sua reorganização e extinção das ouvidorias, depois de procederem ao levantamento de um conjunto apreciável de informações sobre as terras e as populações²⁰.

A reforma não teve seguimento por razões conjunturais, devido à crise de regência de D. João VI e, posteriormente, por razões externas por causa das invasões francesas e a

¹⁸ O Corpo de Engenharia Militar forneceu quadros técnicos para recolher os dados e organizar os planos e, os magistrados régios, foram encarregues de levantar tombos, memórias, cadastros, mapas de província, comarcais, sítios e lugares (Araújo, 2017; Martins, 2017).

¹⁹ Os juizes demarcantes concordaram que a legislação régia não se observava por causa dos costumes e privilégios, por ignorância dos juizes ordinários e por desleixo dos corregedores. Por causa desta situação Bacelar Chichorro propunha um intendente provincial de polícia e economia política para “vigiar a felicidade publica”, com autoridade sobre todos os magistrados da província. Junot, por decreto de 1808, acabou por criar o lugar de corregedor-mor, semelhante ao ministro proposto por Bacelar Chichorro (sobre a influência francesa no projeto de Bacelar Chichorro, ver, Manique, 2011).

²⁰ Os relatórios que se conhecem são de Columbano Ribeiro de Castro para Trás-os-Montes, José Abreu Bacelar Chichorro para a província da Estremadura e Custódio José Gomes de Vilas-Boas para a província do Minho. Não se conhecem os relatórios para as províncias do Alentejo, Beiras e Algarve. Em 1801, José António de Sá publicava as *Instruções Geraes para se Formar o Cadastro ou Mappa Arithemtico Politico do Reino* e Manuel Travassos da Costa Araújo as *Taboas Topograficas e Estatisticas de todas as Comarcas de Portugal e das terras de cada huma em ordem alfabética. Com a povoação existente no anno de 1801*. (ver Araújo, 2017; sobre o enquadramento e crise, ver, Araújo, 2022).

fuga da família real para o Brasil com a consequente instabilidade política e institucional no Reino (Subtil, 2008). Seria o regime liberal que acabaria por herdar este objetivo essencial para a construção do Estado.

A RADICALIDADE DO MODELO LIBERAL

Entre a revolução liberal (1820) e o início do setembrismo (1836), os números oficiais sobre o total de concelhos revelam as dificuldades do poder central para controlar o território.

As “Instruções” para as eleições dos deputados (outubro de 1820) apresentavam uma lista de 777 concelhos. Em 1822, a lista para as novas eleições indicava 785 concelhos e, as “instruções” para as eleições de 1826, apontavam para 816 concelhos. Os mapas referentes às reformas de Mouzinho da Silveira, publicados no ano de 1833, fixavam em 796 o total dos concelhos. Um pouco mais tarde, o decreto de 18 de julho de 1835, que estabelece os novos distritos e elenca os concelhos que pertenciam a cada um, apresentava um total de 799 concelhos. Três meses depois da sua publicação, o mapa sobre o decreto eleitoral de 9 de junho apresentava 780 concelhos. E, finalmente, o decreto de 8 de outubro de 1836 que convoca novas eleições adotava um mapa de 816 concelhos (Manique, 2018, 2020; Silveira, 1997).

Este desconhecimento sobre a organização do território constitui, sem dúvida, o maior indicador sobre a dificuldade para «territorializar» o espaço à periferia durante o Antigo Regime e inícios do liberalismo (ver síntese sobre as «indicações» do total de concelhos, desde 1640 a 1836, na Tabela 3).

A desigualdade na distribuição demográfica (ver Figura 3) não beneficiava, também, uma intervenção racional no espaço municipal. A região Norte litoral mantinha, a par de uma grande fragmentação do território, uma densidade populacional que acumulava propensões para a conflitualidade e para as tensões entre as freguesias. Ao contrário, o Sul, correspondendo a grandes áreas jurisdicionais da Coroa e das grandes casas senhoriais, com um baixo índice demográfico, apresentava uma configuração mais adaptável às reformas (Silveira, 1997; Serrão, 1993, 1996).

Tabela 3 - Variabilidade do conhecimento de concelhos (1640-1836)

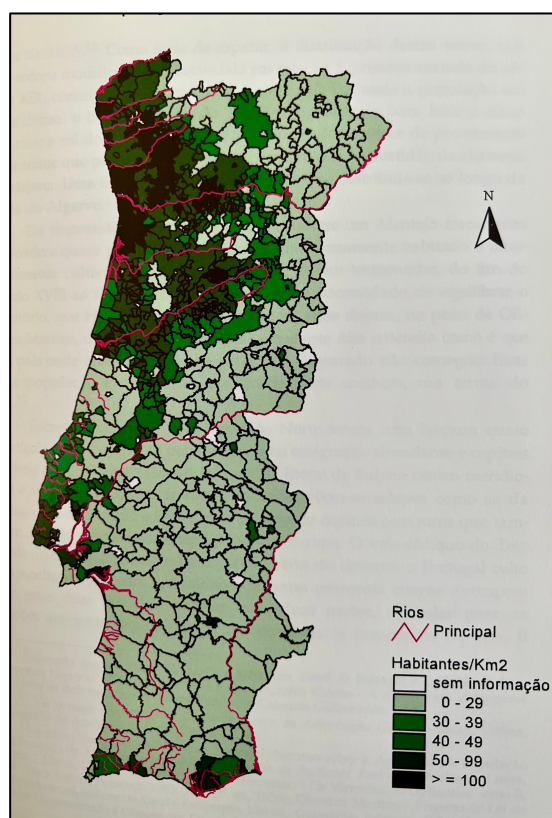
Anos	Coroa	Total	Abrangência régia (%)
1640	79	860	9.2
1650	65	762	8.5
1706	93	805	11.6
1740	124	795	15.6
1772	114	810	14.1
1790	149	805	18.5
1793	166	841	19.7
1811	168	841	20.0
1820	172	777	22.1
1822	-	785	
1826	-	816	
1828	-	793	
1833	-	796	
1835	-	799	
1835	-	780	
1836	-	815	
1836		351	

O trabalho político dos liberais para recriar o mapa administrativo começou cedo e foi indispensável à construção do Estado. Depois da revolução liberal (1820), após as primeiras eleições para deputados, a Comissão de Estatística do Congresso (1821-1823) apresentou um projeto de organização administrativa, prevendo uma tipologia fundada em províncias, comarcas, julgados e concelhos.

Mais tarde, as Cortes de 1826 nomearam duas comissões para estudar a divisão do território e outra para o código administrativo, mas as propostas (1827) ficaram congeladas devido ao golpe miguelista e à dissolução das Cortes (Manique, 2020; Oliveira e Manique, 2020).

Desta vez, o modelo pressupunha a divisão em províncias, comarcas e concelhos, tendo, respetivamente, como responsáveis, administradores-gerais, subadministradores-gerais e administradores de municipalidade, os dois primeiros de nomeação régia e os últimos nomeados pelo ministro do Reino.

Figura 3 – Densidade demográfica por concelho, 1828



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

O debate foi recuperado nas Cortes de 1828 (18 de Janeiro), sem consequências, embora tenha inspirado a reforma de Mouzinho da Silveira que, no decreto completar do ano de 1833, previa 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos e direções administrativas nomeadas pelo governo central, nomeadamente Prefeitos (Províncias), Subprefeitos (comarcas) e provedores (municípios) assistidos por juntas eleitas, respetivamente, Junta Geral da Província, Junta de Comarca e Mesa da Vereação (Tabela 4)²¹.

²¹ O decreto de 16 de maio de 1832 dividiu o Reino em províncias, comarcas e concelhos. A província, com um Prefeito e com um delegado na comarca (Subprefeito). E o concelho dirigido por um Provedor, todos nomeados, mas assistidos, respetivamente, por uma Junta Geral da Província, por uma Junta de Comarca e vereação municipal, ou seja, um modelo influenciado pelo sistema napoleónico. Contudo, o «mapa» administrativo só viria a ser publicado através do decreto de 28 de junho de 1833 (número 65), consagrando a existência de 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos (Tabela 4), acompanhado por um relatório da responsabilidade de Cândido José Xavier, ministro do Reino, tendo Mouzinho da Silveira abandonado o governo em 3 de dezembro de 1832.

Tabela 4 – Reforma de Mouzinho da Silveira
Decretos n.º 23 e 24 de 16 de maio de 1832 e 28 de junho de 1833

PROVÍNCIA Prefeito (Junta Geral da Província)	Capital	COMARCA Subprefeito (Junta de Comarca)	CONCELHOS Provedor (vereação)
Beira Baixa	Castelo Branco	4	134
Beira Alta	Viseu	4	156
Trás-os-Montes	Vila Real	4	76
Estremadura	Lisboa	5	77
Alentejo	Évora	5	78
Algarve	Faro	5	45
Minho	Braga	5	75
Douro	Porto	8	155
Total		40	796

A legislação de Mouzinho da Silveira seria muito contestada e rejeitada nas Cortes de 1834, mas, pela primeira vez, separou o poder judicial do poder administrativo que, como foi dito, estava concentrado no presidente da câmara (Oliveira, 2020; Manique, 1989). No relatório que acompanhou o decreto com a apresentação do «mapa», afirmava-se que a divisão administrativa proposta é o “único meio que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração” e os critérios a seguir devem ter por fundamento “as necessidades e os interesses desses povos”.

Entre 1834 e 1836 foram mais de 140 representações municipais a protestarem contra a supressão e reordenamento dos concelhos (ver, Manique, 2020), e o problema seria retomado depois da revolução setembrista (1836)²² e da recuperação do texto constitucional de 1822 (Hespanha, 2004, 2019a).

O argumento de peso na contestação às reformas de Mouzinho da Silveira foram de carácter constitucional uma vez que a Carta Constitucional (1826), outorgada por D. Pedro IV, prescrevia que haveria câmaras municipais “em todas as cidades e vilas” que existiam e viessem a ser criadas. Esta orientação constitucional não permitia, portanto, a

²² Pela carta de lei de 25 de abril e decreto de 18 de julho de 1835, ainda são tentadas novas orientações que acabaram por ser úteis para a reforma setembrista que se lhe seguiu.

abolição de concelhos e câmaras, nem a criação de novas que não fossem incluídas nestes preceitos.

Mas, como a revolução setembrista não adotou a Carta Constitucional, tendo iniciado o processo de revisão constitucional com a preparação de uma nova constituição²³, permitiu criar novas bases políticas para a reforma administrativa uma vez que se passou a considerar que a existência de câmaras devia ter lugar “em todos os povos onde assim convier ao bem público”, permitindo suprimir concelhos (Manique, 2020).

Tabela 5 - Reforma de Passos Manuel
Decreto de 8 de novembro de 1836

Distrito	Concelhos	Freguesias	Concelhos extintos	Total
Viana	11	293	18	29
Braga	15	524	42	57
Porto	19	393	44	63
Vila Real	24	274	18	42
Bragança	17	431	29	46
Aveiro	25	173	23	48
Coimbra	32	238	48	80
Viseu	33	313	65	98
Guarda	30	398	48	78
Castelo Branco	14	152	25	36
Leiria	15	112	22	37
Lisboa	36	207	12	48
Santarém	19	135	13	32
Portalegre	17	92	23	40
Évora	14	115	14	28
Beja	17	107	16	33
Faro	13	60	4	17
Totais	351	4.017	464	815

O processo, desencadeado pelo governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) e no qual participou ativamente o seu irmão (José da Silva Passos), iniciou-se com a nomeação de uma Comissão para, sem perda de tempo, apresentasse um projeto de divisão administrativa que devia ter em conta todos os trabalhos realizados por

²³ No estilo da Constituição de 1822, embora tenha sido aprovada no ano de 1838, ver *Diário do Governo*, de 24 de Abril de 1838, n.º 98.

diversas comissões e, sobretudo, pelas Juntas Gerais dos distritos administrativos²⁴ que tinham elaborado relatórios para “evadirem os seus limítrofes territoriais com o fim de se engrandecerem”, o que manifestamente desacreditava o trabalho das juntas, compostas por notáveis das terras, permeáveis a pressões e influências.

A Comissão produziu o seu relatório, nem sempre respeitando os propósitos das juntas gerais, num espaço de tempo muito curto, servindo o relatório de base ao decreto de 6 de novembro de 1836 que extinguiria 464 concelhos e fixava o quadro municipal em 351 concelhos (Tabela 5).

Como se pode ver (Figura 4) a nova imagem da distribuição dos concelhos passou a evidenciar uma maior coerência de espaços e confluências de limites, tanto porque as áreas se alargaram como as populações se concentraram e distribuíram de forma diferente, embora o número de freguesias se tenham mantido, mas com uma distribuição concelhia equivalente a quase o triplo do que era tradicional.

Na sequência desta reforma administrativa, em linha com o novo recorte territorial, o governo setembrista decretava outra grande reforma, com consequências nos municípios, para organizar o sistema da justiça (decreto de 29 de novembro de 1836, da autoria do Visconde de Sá da Bandeira, Manuel da Silva Passos e António Manuel Lopes Vieira de Castro).

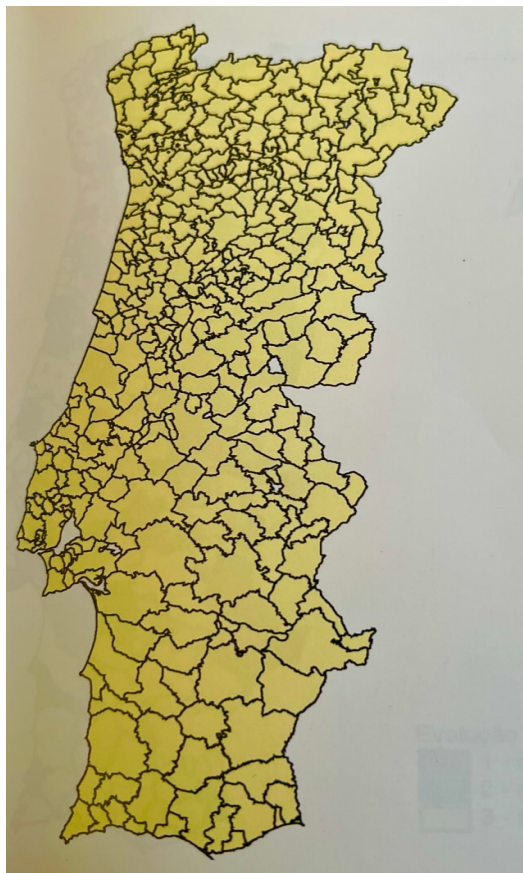
Esta nova reforma enunciava, no relatório que a sustentava, dois objetivos a atingir, ou seja, a proximidade da justiça aos cidadãos, daí a concentração dos esforços numa nova territorialização administrativa e o objetivo da clareza dos procedimentos devido à confusão legislativa.

A divisão do novo espaço político judicial ficou definida no decreto de 13 de janeiro de 1837²⁵ com os mapas das 48 comarcas e concelhos, 351 julgados e freguesias, os três tribunais de segunda instância, o de Lisboa (com 21 juízes), do Porto (com 21 juízes) e de Ponta Delgada (com sete).

²⁴ Estas juntas eram compostas por treze procuradores, eleitos de entre os indivíduos com capacidade censitária para serem eleitos deputados, ou seja, os mais abastados e influentes (ver decreto de 18 de julho de 1835, Manique, 2020). Sobre as dificuldades políticas dos sistemas eleitorais, ver Subtil, 2021a.

²⁵ *Reforma judiciária aprovada pelos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837. O decreto-lei de 13 de janeiro de 1837 viria a estabelecer as regras do processo civil e criminal.

Figura 4— Distribuição dos concelhos, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

As comarcas dividiam-se, por sua vez, em julgados, sob jurisdição de um juiz ordinário, eleito pelos povos, com exceção de Lisboa e Porto onde não haveria juiz ordinário²⁶. Estes juízes ordinários julgavam as causas de menor valor, conheciam o recurso dos juízes eleitos das freguesias e preparavam os processos destinados ao juiz de Direito. Os julgados dividiam-se em freguesias onde um juiz eleito julgaria as causas mínimas.

Tínhamos, ainda, um juiz de paz (eleito) que podia intervir numa só freguesia ou mais, dependendo da população, mas pelo menos haveria um juiz de paz por 200 fogos, cabendo-lhe, com carácter obrigatório, tentar chegar a um entendimento entre as partes

²⁶ Eram eleitos pelo povo, por dois anos, podendo ser reeleitos. A eleição era feita por pautas apuradas pelo juiz de direito.

antes de os processos entrarem nos tribunais²⁷. E, finalmente, os jurados que seguiam as orientações já definidas (Subtil, 2021a).

É certo que tanto a reforma judiciária como a razia na extinção de concelhos teve por base um problema que foi a arquitetura e a concretização dos processos eleitorais de forma que os mesmos pudessem dar garantias de mobilidade e renovação dos atores políticos e permitissem, efetivamente, a organização de assembleia eleitorais, suficientemente amplas e diversificadas, para se escolherem eleitos e eleitores, descontadas as mulheres, os menores e os diminuídos censitariamente.

A previsão de uma série de eleições para a escolha de vários responsáveis, no poder legislativo, judicial, municipal, teve um desfecho que se mostrou contrário aos objetivos «democráticos» dos liberais porque a capacidade para, em períodos eleitorais sucessivos, renovar e transmitir poderes ficou bloqueada (sobre os problemas causados pelos modelos eleitorais, ver, Subtil, 2021a; Vargas e Ribeiro, 1993; Domingos e Monteiro, 2018).

O caso do excesso de municípios, na generalidade autênticos micropoderes, com populações reduzidas em que na maioria de concelhos a média populacional oscilava entre 80 a 100 fogos (perto de 50 a 60% da totalidade) não dava, de forma alguma, garantias de escolhas sérias e amovíveis nos prazos cobertos pelas eleições, tanto mais que muitas decorriam em simultâneo para apurar responsáveis para o parlamento, governo das câmaras, freguesias e uma grande variedade de juízes eleitos²⁸.

Era, por conseguinte, fundamental e imprescindível acentuar a reforma administrativa do território para se conseguir dar resposta às exigências das eleições, à comunicação entre o centro e a periferia e tornar expectável o respeito pelas leis, uma

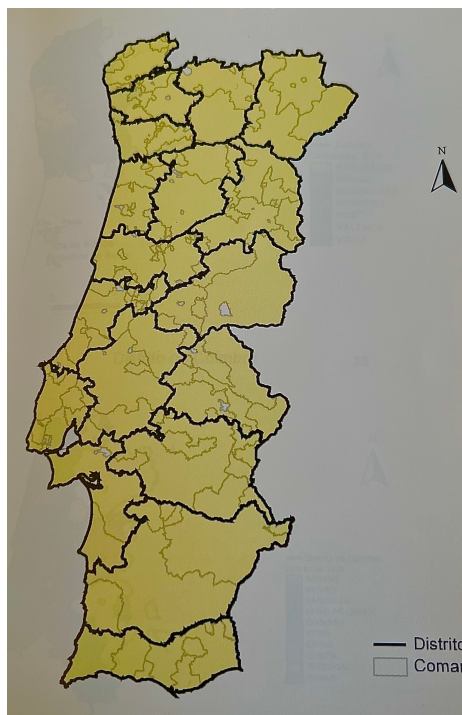
²⁷ Os juízes de paz, ordinários e juízes eleitos das freguesias não careciam de confirmação régia. A eleição era igual à dos vereadores.

²⁸ Este foi o maior problema da reforma da justiça por causa da implantação de juízes populares que o liberalismo previa para várias funções e tipologias de ação. É claro que, desde muito cedo, os legisladores liberais se aperceberam que estava despoletado um sério problema para definir o modelo eleitoral em várias circunstâncias, incluindo, a escolha de juízes, deputados e do governo local. A começar por uma das inovações do novo regime liberal, «os juízes de facto», para as causas crime e cíveis e, também, para os delitos de abuso de liberdade de imprensa. Estes juízes seriam eleitos, em cada distrito, através da constituição de listas de pessoas com as qualidades legais para o efeito.. Os «juízes eletivos», escolhidos para as subdivisões dos distritos, seriam eleitos pelos cidadãos da mesma forma que os vereadores das câmaras. Os «juízes árbitros», que podiam ser nomeados pelas partes para decidirem "nas causas cíveis e nas penas civilmente intentadas", dependiam, portanto, do acerto dos envolvidos em cada processo. E, finalmente, «os juízes de conciliação» que podiam ser acionados pelos juízes eletivos nas causas e pelo modo que a lei viesse a determinar (ver Subtil, 2021a)

obsessão política dos liberais que consideravam o seu incumprimento como sinal da falência do Estado.

Figura 5 – Sobreposição - Comarcas e Distritos

(traçado leve, comarcas, Antigo Regime- **traçado cheio**, distritos, Liberalismo, Passos Manuel)



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Este objetivo foi conseguido durante o governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) que recriou o modelo espacial e administrativo em rutura total com o passado. Primeiro pelo decreto de 6 de novembro de 1836 que organiza a divisão do território e, depois, pelo decreto de 31 de dezembro do mesmo ano, que aprova o Código Administrativo Português (Tabela 5).

Para uma visualização geral sobre a dimensão desta rutura, a Figura 5 expõe a sobreposição entre as áreas das anteriores comarcas (num total de 26) com as áreas dos novos distritos (no total de 17).

A um nível mais específico, a tipologia orgânica da reforma de Passos Manuel eliminou a «província» e a «comarca», substituídas pela divisão do «distrito», num total

de 17 distritos, cujo responsável passou a ser o “administrador do distrito” (mais tarde governador civil), de nomeação do governo.

Figura 6 – Distribuição geográfica dos distritos, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

A demarcação dos concelhos ficou reduzida a um total de 351 municípios, dirigidos por um administrador de concelho (Manique, 1989; 2018)²⁹. As freguesias mantiveram, na generalidade, a sua configuração geográfica (para um conhecimento detalhado da divisão administrativa posterior, entre 1836 e 2013, ver Tomás e Valério, 2013).

A distribuição geográfica dos distritos (Figura 6) pode ser comparada com a distribuição geográfica das comarcas (Figura 2) e com a sobreposição de ambas as divisões, como já foi anotado anteriormente (Figura 5).

²⁹ E, mais tarde, o código administrativo de 1836 seria substituído pelo de 1842 até ao código de 1879. Sobre as divisões administrativas no liberalismo e o seu mapeamento ver, por todos, Lousada, 1991; Manique, 2020. E sobre o espaço urbano de Lisboa e a intervenção da ciência da polícia, ver, Lousada, 2005; Fernandes, 1996,1999.

Quadro 1 – Cargos e divisões administrativas, 1750-1836

DIVISÃO	1750-1833	1833 (MOUZINHO DA SILVEIRA)	1836 (PASSOS MANUEL)
Província		Prefeito* (e Junta da Província)	-
Comarca	Corregedor*	Subprefeito* (Junta da Comarca)	-
Distrito			Administrador Geral*(Junta de Distrito)
Concelho	Juiz Carreira*/ Popular	Provedor* (Vereação)	Administrador (Vereação)
Central	Estado de Polícia	Estado Liberal	Estado Liberal

* Cargos nomeados pelo Poder Central

O Quadro I resume as tipologias das divisões administrativas entre 1750 e 1836, isto é, entre o pombalismo e o setembrismo, notando-se uma permanência absoluta pela municipalidade, mas uma oscilação sobre a instância supramunicipal, variando entre a comarca, a província e o distrito, evidenciando, por um lado, a incapacidade para concretizar as reformas e, por outro lado, as hesitações do Estado Liberal para alterar a herança do Antigo Regime e reformar administrativamente o território.

A grande conclusão que podemos retirar acerca dos modelos administrativos que vigoram ao nível da periferia é que, desde o Antigo Regime até ao final da monarquia constitucional (séculos XVI a XIX), a célula municipal manteve a sua prominência governamental e institucional, bem como o presidente e a vereação foram sempre eleitos. Durante o Antigo Regime o presidente acumulava o governo com a presidência do tribunal de primeira instância³⁰.

O que irá surgir de novo, com o setembrismo, para além da razia na abolição de 57% dos concelhos, foi a separação da função judicial da função administrativa, ou seja, o presidente da câmara passou, apenas, a exercer a função governativa (poder executivo). Depois, a mudança nas instâncias supramunicipais que passou a incluir o distrito em vez da comarca e, no lugar do corregedor, surgiu o administrador geral do distrito (futuro

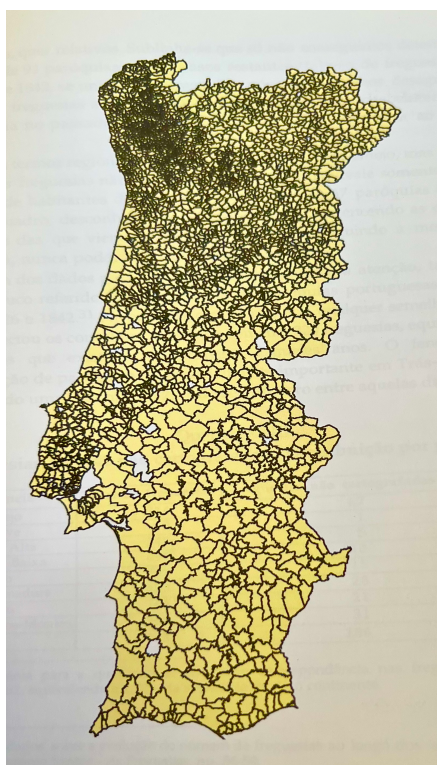
³⁰ No caso de ser um presidente letrado (juiz de fora), os recursos só podiam subir ao tribunal da Relação do Norte ou da Casa da Suplicação, conforme a localização do concelho. Se e fosse um juiz ordinário, a maioria dos recursos podiam ser apreciados pelo corregedor durante a correição.

governador civil) assistido, em consulta, por uma Junta de Distrito cujos membros eram eleitos.

A freguesia (Figura 7), como unidade constituinte do município, não sofreu alteração ao longo do período referido. O total das freguesias continuou o mesmo desde o início da idade moderna, ou seja, um pouco mais de 4 mil, o que significou que, com a extinção dos municípios as freguesias por concelho passaram de cerca de cinco freguesias por concelho, para 12 freguesias por concelhos, ou seja, cada concelho triplicou, em média, as freguesias que lhe couberam na divisão administrativa.

O que, também, nos mostra a distribuição das freguesias, com a maior concentração e miniaturização acima da linha do Tejo, em particular, na região do Norte, especialmente na província do Minho, o que acompanha, igualmente, a concentração demográfica (Figura 7).

Figura 7 – Distribuição geográfica das freguesias, Reforma de Passos Manuel, 1836



Fonte – Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Não abundam na historiografia portuguesa estudos que nos permitam saber como terá corrido a relação de poderes entre o município e as suas freguesias, nem estudos de caso sobre freguesias em particular, como já acontece com trabalhos que nos dão conta

da relação entre o município e o poder central, o que, de um ponto de vista da produção da centralidade, tem, aliás, o mesmo sentido, embora com dimensões diferentes (Saraiva, 2004; e, para o caso de Lisboa, Alves, 2004; Silva, 1943).

CONCLUSÃO

Um dos factos mais significativos do modelo de governação no Antigo Regime reside na memória dos atos administrativos, isto é, só há arquivos municipais e arquivos da administração central. Não existem arquivos comarcais o que quer dizer que os corregedores não geravam produção administrativa própria, mas funcionavam como agentes na tramitação burocrática entre o centro e a periferia, ou seja, ministros em trânsito que preparavam os despachos a fazer ao nível das instituições centrais, muito em particular, do tribunal do Desembargo do Paço.

Diferente foi o caso dos distritos, sendo que, a partir de então, se organizaram arquivos distritais o que releva da ação dos administradores-governadores civis assumirem um controlo burocrático sobre os seus próprios atos administrativos, o que não aconteceu com os corregedores.

A intervenção pombalina é reveladora da mudança política na organização do território devido à sedimentação histórica dos ajustes de jurisdições que os donatários obtiveram e que o monarca concedeu para compensar, com mercês e privilégios, os serviços prestados³¹. As próprias Casas dos donatários acrescentaram, ainda mais, disfunções jurisdicionais por causa de aquisições de bens alodiais e adjudicações que incorporaram nos vínculos para grandeza dos seus Estados.

Para o reformismo iluminista só restavam três vias: intervir na reorganização radical do território municipal, forçar o retorno das jurisdições dos donatários à Coroa ou proceder a expropriações. O caminho adotado revelou prudência e uma criatividade surpreendente. O pombalismo (Serrão, 1989) escolheu a duplicação das áreas de influência e a exautoração das existentes para a implantação da rede das escolas primárias (Subtil, 2022). Com esta estratégia foi possível interferir, sem alterar os limites territoriais, nas áreas de maior relevância populacional, independentemente de pertencerem à Coroa, aos donatários ou às comunidades.

³¹ Sobre a economia da «graça» e os dispositivos disciplinares associados ver, Hespanha, 1993b; Subtil, 2021b, 2021c.

O que de mais interessante revela esta intervenção política foi, sem dúvida, o argumento e a justificação de que a reforma se destinava a cumprir um programa de interesse público, ou seja, levar o maior número de população a saber ler, escrever e contar, competências mínimas para elevar a capacidade de recursos humanos na alavancagem do desenvolvimento económico social (Santos, 2014).

Esta intervenção do Estado de *Polícia* não se ficou pela intervenção nos concelhos e comarcas. Teve uma tradução inovadora com a criação de novas áreas de administração que fugiram aos limites tradicionais e se ajustaram às missões conferidas aos novos administradores, como intendentes, superintendentes e inspetores, a quem foi conferida autoridade para interferirem, sem constrangimentos, nos territórios afetos às suas missões.

No reinado de D. Maria I e no governo de José de Seabra da Silva, um comprometido pombalino, assistiremos à tentativa das reformas das comarcas e ouvidorias (1790) que, através dos relatórios dos juizes de marçantes, acabaram numa demonstração de conhecimentos sobre a demografia das populações, modos de viver, recursos materiais e naturais. Um conhecimento sobre o território que já tinha começado no reinado de D. João V e teve como ponto crucial, os inquéritos paroquiais de 1758. O manancial de informações, à entrada da revolução de 1820, acabou por ser usado nos trabalhos das comissões parlamentares no apoio às iniciativas legislativas de Mouzinho da Silveira (1832) e, sobretudo, de Passos Manuel (1836).

Por tudo o que foi dito, percebe-se que o conhecimento sobre o território, a divisão administrativa e a definição funcional dos responsáveis pelos órgãos de poder local, constituíram o núcleo central das reformas políticas e administrativas para a construção do Estado, tanto no que respeitou aos poderes executivos como aos poderes judiciais.

BIBLIOGRAFIA

Adão, Áurea (1997), *Estado Absoluto e ensino das primeiras letras: as Escolas Régias (1772-1794)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

Alves, Daniel R (2004), *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX*, FCSH, UNL, consultado em 12 de maio de 2022, http://atlas.fcsb.unl.pt/docs/DanielAlves_2004_Evolucao_das_freguesias_da_cidade_de_Lisboa_ao_longo_do_seculo_XIX.pdf

Araújo, Ana Cristina (2017), “Território e redes de comunicação em finais do século XVIII. Ideias e projetos do superintendente José Mascarenhas Neto”, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 17, 2017, pp. 155-183.

- Araújo, Ana Cristina (2022), *Resistência Patriótica e Revolução Liberal 1808-1820*, Coimbra, Imprensa Universitária de Coimbra, 2022
- Bourdieu, Pierre (1989), *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1989
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razões Práticas: sobre a teoria da acção*, Oeiras: Celta Editora, 1997
- Claval, Paul (1978), *Espace et pouvoir*, Paris, PUF, 1978
- Cunha, Mafalda Soares da (2000), *A Casa de Bragança : 1560-1640 : Práticas Senhoriais e Redes Clientelares*, Lisboa, Estampa, 2000.
- Domingues, José (2018) e Monteiro, Manuel, "Sistemas Eleitorais e Democracia Representativa no Limiar do Constitucionalismo Português", *História Constitucional*, n.º 19, pp. 593-639.
- Farrica, Fátima (2011), *Poder sobre as periferias. A Casa de Bragança e o governo das terras no Alentejo (1640-1668)*, Lisboa, Colibri, 2011
- Fernandes, Paulo Jorge (1996), "A Organização Municipal de Lisboa", César de Oliveira (dir), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996
- Fernandes, Paulo Jorge (1999), *As Faces de Proteu. Elites Urbanas e o Poder Municipal em Lisboa de finais do século XVIII a 1851*, Lisboa, Camara Municipal, 1999.
- Foucault, Michel (2008), *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- Foucault, Michel (2012), *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2012.
- Haesbaert, Rogério (2006), "Concepções de território para entender a desterritorialização", Santos, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- Hespanha, António Manuel (1986) "Centro e periferia nas estruturas administrativas de Antigo Regime", *Ler História*, n.8, 1986
- Hespanha, António Manuel (1988), *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*, Lisboa, Edição do Autor, 1988 (2 vols.); *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994
- Hespanha, António Manuel (1993), "L'espace politique dans l'Ancien Régime", *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra, 1983.
- Hespanha, António Manuel (1995), *História de Portugal Moderno, político e institucional*, Lisboa, Universidade Aberta, 1995
- Hespanha, António Manuel e Silva, Ana Cristina (1998), "O quadro espacial", *História de Portugal*, direção de José Mattoso, Círculo de Leitores, vol. IV, *Antigo Regime*, p. 39-45.
- Hespanha, António (2004), *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina.
- Hespanha, António (2019a), *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição Monárquica Oitocentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- Hespanha, António (2019b), *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. S.l.: Kindle-Amazon.

Lousada, Maria Alexandre (1991), “As divisões administrativas em Portugal do Antigo Regime ao Liberalismo”, *Atas do V colóquio ibérico de geografia*, Leão, 1991

Lousada, Maria Alexandra (2005), “Una Nuova Grammatica per lo Spazio Urbano: la Polizia e la Città a Lisbona, 1760-1833”, *Soria urbana*, 108, 2005, pp. 67-85.

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

Manique, António Pedro (2011), “Junot e as influências francesas na reforma da administração pública em Portugal, o papel dos corregedores-mores”, *Ler História*, 60, 2011, p. 73-99

Manique, António (2018), "A reforma concelhia setembrista e o modelo espacial do Liberalismo. Contestações municipais e alterações ao Decreto de 6 de novembro de 1836", AAVV, *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836*. Lisboa: Leya e-book. p. 6-56

Manique, António (2020), "A Génese da Rede Concelhia Moderna, As reformas concelhias Oitocentistas e o modelo espacial do Liberalismo", in Oliveira, António Cândido de, e Manique, António Pedro, *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159.

Martins, Carlos Moura (2017). “A aplicação da ciência. política do território na transição do século XVIII para o século XIX”, in Araújo, Ana Cristina e Fonseca, Fernando Taveira (coord.) *A Universidade Pombalina. Ciência, território e coleções científicas*. Coimbra: IUC, 245-312.

Monteiro, Nuno Gonçalo (1996), “Os poderes locais no Antigo Regime”, César de Oliveira (coordenação), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.

Monteiro, Nuno Gonçalo (1998). *O Crepúsculo dos Grandes - A Casa e o Património da Aristocracia em Portugal (1750-1850)*. Imprensa Nacional. 1998.

Moreira, Ruy (2006), “O espaço e o contra espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa”, Santos, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

Oliveira, António Cândido de, e Manique, António Pedro (2020), *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, 2020, pp. 121-159.

Santos, António Cesar de Almeida (2014), “As ciências não podem florescer sem que o Estado se aperfeiçoe: reformas do Ensino no Setecentos Português”, *Questões & Debates*, Curitiba, n.º 60, pp. 39-63, 2014.

Saraiva, José Hermano (2004), direção, *História das freguesias e concelhos de Portugal*, Lisboa, QuidNovi, 2004, 20 vols

Serrão, José Vicente (1989), “Sistema político e funcionamento institucional no Pombalismo”, Do Antigo Regime ao Liberalismo (1750-1850), organização de Fernando Marques da Costa e outros, Lisboa, Veja, 1989, pp. 11-21

Serrão, José Vicente (1993), "O Quadro Humano", José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. IV, *O Antigo Regime*, coordenação de António Manuel Hespanha, Lisboa, Círculo de Leitores/Editorial Estampa, 1993, pp. 49-69.

Serrão, José Vicente (1996), "População e Rede Urbana em Portugal nos séculos XVI-XVIII", César de Oliveira (Dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 63-77.

Silva, Ana Cristina Nogueira da (1996), "O conhecimento do território", César de Oliveira (coordenação), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.

Silva, Ana Cristina Nogueira da (1998), *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998

Silva, Augusto Vieira da Silva (1943), *As freguesias de Lisboa*, Lisboa, Câmara Municipal, 1943.

Silveira, Luís Espinha da (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimónia, 1997.

Subtil, José (1997), "Inspecteurs, intendants et surintendants, structures administratives portugaises au XVIIIe siècle", *Les Figures de L'Administrateur, 16e-19e siècles*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, pp. 133-150

Subtil, José e Gaspar, Ana (1998), *A Câmara de Viana do Minho nos Finais do Antigo Regime (1750-1834)*. Viana do Castelo: Câmara Municipal, (1.º volume).

Subtil, José (1999), «Modernidades e Arcaísmos do Estado de Quinhentos», *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa, Edual, 1999, pp. 317-370.

Subtil, José (2007), *O Terramoto Político (1755-1759), Memória e Poder*, Lisboa, Edual, 2007.

Subtil, José (2008), "Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808 (Portugal and the Peninsular War. The damned year 1808)", *Cuadernos de Historia Moderna*, 2008, VII, pp. 135-177 (<http://hdl.handle.net/11144/2504>).

Subtil, José (2011), *O Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: Edual.

Subtil, José (2013). «O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal». In: Ricardo Marcelo Fonseca (coord). *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*. Curitiba, Juruá, 2013.

Subtil, José (2020), Estado de Polícia, Revolução e Estado liberal (1760-1865): "em homenagem a António Manuel Hespanha". *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2a Série No 14 (julho-dezembro 2020), p. 15-40.

http://arquivomunicipal.cmlisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/2serie/14/03_hespanha.pdf

Subtil, José (2021a), "Juizes populares e juizes letrados no liberalismo. Portugal (1820-1841)", *Janus.net, e-journal of international relations*. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), Dezembro de 2021, pp. 146-165. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.8>

Tomás, Ana e Valério, Nuno (2013), *Autarquias locais e divisões administrativas em Portugal (1836-2013)*, Gabinete de História Económica e Social, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, 2013.

Vargas, Isabel (1993) e Ribeiro, Maria, "Estruturas Políticas: parlamentos, eleições, partidos políticos e maçonarias", in *História de Portugal*, Direção de José Mattoso. Lisboa: Círculo de Leitores, vol. V.

