



O Regresso aos Municípios

~

Carmen Balesteros*

A Dr^a Carmen Balesteros, Deputada Municipal e Professora da Universidade de Évora, apresenta "uma visão da origem e evolução" da organização municipal em Portugal, neste texto sobre "Os antecedentes do Concelho".

Dos sécs. XII a XIV os “homens bons” ou “vizinhos” não representavam a maioria da população do concelho já que os mesteirais e o povo miúdo não tinham lugar na assembleia concelhia. Os “homens bons” eram grandes mercadores, proprietários, ou cidadãos mais abastados que possuíssem no concelho bens de raiz e que aí habitassem. Ao concelho ou junta de todos os vizinhos competia a participação na administração local de importância como os relativos ao abastecimento da cidade e à utilização dos bens do concelho (sesmarias, florestas, pastos comuns, águas).

Para além de decidir sobre casos concretos a assembleia podia formular leis gerais (posturas) que ficariam valendo como direito concelhio complementar ao foral. Competia-lhe ainda a eleição dos cargos municipais de juizes almotacés e vereadores.

Na primeira metade do século XIII estava ainda patente a ideia de que certas deliberações deviam ser tomadas por todos os vizinhos sob pena de não valerem. A partir da segunda metade deste século a prática mais generalizada parece ser a de os assuntos do concelho serem resolvidos pelos vereadores ou “em câmara”.

Com D. Fernando (1345-1383) a regra parece ser por todo o reino, a da substituição das assembleias pela vereação, nas questões administrativas, e pelos juizes nas questões judiciais. Mesmo no domínio eleitoral, última competência a ser perdida, ainda no século XV, a assembleia dos “homens bons” terá sido substituída ou por um colégio restrito dos cidadãos “mais honrados” ou dos que “andariam na governança” por sorteios, ou o rei e o seu delegado regional (corregedor) terão mesmo usurpado os poderes de escolha da assembleia concelhia.

Na sequência dos trabalhos de Savigny, Alexandre Herculano defendeu a origem romana dos municípios asturo leoneses. Partindo da estrutura organizativa vigente na Europa, nos sécs. III a V, transposta para a Península, chamou Herculano a atenção

para o modelo municipal romano nessa época vigente, caracterizado pela existência de uma assembleia (curia) e por funcionários privados eleitos localmente a nível da assembleia, que à semelhança do senado romano havia tomado a competência eleitoral antes exercida pelo povo na sua generalidade.

Herculano admite que durante o domínio visigodo os vestígios desta organização não se perderam já que teria havido uma aceitação dos modelos romanos reforçada pela permanência de uma larga comunidade hispano romana no solo peninsular. Defende ainda que houve uma manutenção desses modelos durante o período muçulmano, tendo em conta a tolerância manifestada face a mocárbes e pela fraca penetração no norte ibérico.

Herculano admite que quando a reconquista se iniciou, os vestígios eram ainda suficientemente fortes para desabrocharem facilmente no ambiente da época, onde a não existência de uma autoridade forte, permitiu que a tradição municipal se divulgasse por toda a península.

Mais tarde, Eduardo de Hinojosa apresenta uma outra tese, que em detrimento do romanismo dá preferência aos factores germânicos na génese do fenómeno municipal.

Partindo da assembleia judicial que, nos primeiros séculos da Reconquista, reunia os “homens bons” procurou ver nela o elo de passagem entre o concelho e os seus antecedentes remotos. Encontrou-os no período visigótico em relação à assembleia territorial dos condados visigóticos que reunia com funções judiciais e à assembleia de aldeia ou de conjuntos de aldeias que reunia os seus habitantes para resolver problemas comuns geralmente de natureza económica.

Quando os habitantes das comunidades começaram a prosseguir autónoma e simultaneamente funções económicas, na tradição do “conventus” e judiciais na tradição da assembleia territorial

da terra, oriunda dos condados visigóticos, assumiram-se como corpos dotados de vida própria isto é, como Municípios.

As duas teses salientavam assim a preponderância de cada um dos principais elementos, um o romano outro o visigótico na origem dos concelhos.

A visão romanista foi também defendida por E. Mayer. Todavia os trabalhos de Sanchez Albaroz contribuíram de forma decisiva para pôr de parte, demonstrando que o município romano se encontrava na fase final do Império, já extremamente debilitado não se mantendo além do sé. VII. Os seus vestígios obliteraram-se por completo quer com o domínio visigodo quer nos territórios dominados por muçulmanos. Assim, para o desenvolvimento do fenómeno municipal tende-se hoje a aceitar, a importância do ambiente da época, da Reconquista no qual as populações entregues a si próprias tiveram que auto - organizar-se de forma adequada, sob pena de não sobreviverem.

Desde o século X aparecem no território portugalense, vestígios da organização concelhia ou seja de concessões régias ou senhoriais que permitem e reconhecem uma certa auto organização das populações locais, acompanhadas da atribuição de certos privilégios de ordem fiscal e judicial.

O termo "Concelho" aparece nos diplomas a partir do séc. XIII e exprime a comunidade vicinal constituída em território de extensão muito variável, cujos moradores, os vizinhos, são dotados de maior ou menor autonomia administrativa.

A carta de instituição do concelho era o foral que tinha como função "...estatuir ou fixar o direito público local pelo que são neles pouco numerosas as disposições de direito privado. (...) nota-se claramente a falta de uma regulamentação integral, sem dúvida porque se não considerava necessário estatuir expressamente no foral os impostos que se tinham como inerentes à soberania ou se

achavam instituídos pelo direito consuetudinário. Além dos impostos e das composições e multas devidas pelos diversos delitos e contravenções os forais continham disposições importantes sobre a obrigação de serviço militar, sobre os encargos e privilégios dos cavaleiros vilãos, sobre o ónus e a forma da prova judicial, sobre citações, arrestos, etc.

O foral estabelecia ainda a forma de nomeação e o elenco dos magistrados concelhios: os juizes que assessorados pela junta dos homens bons administravam a justiça, os almotacés encarregados da policia, da administração sanitária e da tutela dos bons costumes, os coureiros que distribuíam os terrenos concelhios pelos vizinhos e os meirinhos, cuja função era a cobrança das rendas concelhias.

Até finais dos séc. XIV verificou-se um aumento na concessão das cartas de foral, altura a partir da qual se verifica um forte movimento de centralização do Poder. A acção centralizadora do poder central traduziu-se na nomeação de oficiais estranhos à comunidade, os juizes de fora e os corregedores.

Com D. Manuel generaliza-se a nomeação de juizes de fora a várias terras do reino e com D. João III estabelece-se o princípio de que apenas letrados possam ser providos nestes cargos.

A centralização do poder real e a concomitante limitação da autonomia municipal são uma realidade nos finais do séc. XV e João António Gordo tem desse fenómeno uma consciência bastante precisa. "Tudo isto, as viagens do mar e as descobertas, as conquistas e comércio, o luzimento da corte e o brilho das letras e das artes dando a Portugal fama de grandeza no mundo, definitivamente cortava o fio das velhas tradições nacionais em que os reis se achavam a todo o momento em contacto com os homens bons dos concelhos seus aliados. (...) Aí começava verdadeiramente, a noite infindável do velho municipalismo português."

A decadência das instituições municipais torna-se bem patente a partir do séc. XVI prolongando-se pelos sécs. XVII e XVIII como o trabalho de João Gordo correctamente demonstra.

A questão da autonomia municipal era posta a diversos níveis. O primeiro deles tinha a ver com a forma de eleição dos magistrados concelhios. De direito cabia ao Rei, apenas a confirmação através do Desembargo do Paço, dos cargos concelhios. A lista dos eleitos era elaborada segundo o sistema dos pelouros e esta era a enviada para Lisboa, para ser confirmada. No entanto parece que já em finais do séc. XVI a escolha dos magistrados municipais era feita por um sistema de cooptação, sendo remetida para Lisboa não a pauta saída da extracção dos pelouros mas a pauta inicial dos elegíveis na qual estava incluída toda a gente da governança, cabendo ao Desembargo do Paço a escolha dos eleitos.

O segundo nível de limitação da autonomia municipal tem a ver com a nomeação dos ofícios camarários. Era também ponto de direito que às cidades competia a escolha desses funcionários, carecendo no entanto, da confirmação real para ser válida. No séc. XVII a confirmação régia passa a ter um sentido mais vasto na medida em que se transforma em nomeação régia directa independentemente da apresentação pela Câmara da pauta de eleitos.

O domínio Filipino e a guerra da restauração agravam ainda mais as condições da autonomia municipal na medida em que quer as necessidades quer as devastações da guerra conduzem os concelhos a um empobrecimento progressivo.

O séc. XVII é um marco importante na decadência e desprestígio social dos cargos municipais à semelhança do que aconteceu no Baixo Império Romano.

O processo de centralização do poder do Estado vai afirmar-se mais claramente na vigência do despotismo iluminado como também J. A. Gordo refere: "Mas esse génio de

português o Marquês de Pombal de quem muitos contemporâneos nossos fizeram por equívoco um turibulado deus da liberdade, tinha uma face defeituosa, que uns tantos por força de idealismo não puderam observar. O patriota nada tinha de democrata, e tanto, que os velhos concelhos portugueses continuaram esquecidos como se coisa alguma eles valessem a dentro deste país."

A centralização do poder estrutura-se definitivamente no nosso Estado Liberal que, ao invés dos Estados liberais europeus e americanos se estabelece sobre a ruína do poder municipal (desde o Dec. nº 23 de 16 de 16/5/1832). Apesar da reforma dos municípios, poucas e breves foram as experiências descentralizadoras (Dec. de 31/12/1836 "Código Administrativo" de Passos Manuel rapidamente revogado pela Lei de 20/10/1840 e pelo "Código da Carta Cabral" de 16/3/1842).

O código de 6/5/1878 de novo procurou estabelecer a descentralização do Poder reduzindo ao mínimo a tutela administrativa, aumentando os poderes dos órgãos municipais e fazendo proliferar os impostos locais, como nos informa Sousa Franco. Em 1886 José Luciano de Castro introduziu fortes restrições financeiras agravadas durante a crise do final do século pelos decretos de Dias de Ferreira 1892 e João Franco 1895 e 1896. Implantada a república optou-se por revogar o código centralizador de 1878. Manteve-se em vigor, com algumas restrições o código de 1878. A lei revogada manteve-se parcialmente em vigor completada por legislação de 1913 e 1916 quanto à organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos.