

Miguel Cadilhe  
07 X 20  
Anuário OEc.

## Descentralização em tempos de 1820 e 2020

A Revolução Liberal de 1820, revolução do Porto, abriu portas ao reformismo e às mudanças de Portugal de oitocentos, de que um dos momentos mais notáveis foi a *reforma municipal* de Passos Manuel. A propósito, escrevo umas breves notas sobre *descentralização político-administrativa* no pós-1820 e nos tempos de agora, 2020. Serviram-me de pretexto as notas mais extensas que troquei com os Autores de um interessante livro publicado no bicentenário de 1820 (\*). Vê-se o livro com especial agrado e bastantes proveitos.

### 1) Ideias libertadas por 1820

Em 1836, findas as guerras entre seu pai D. Pedro e seu tio D. Miguel, com apenas 17 anos de idade e dois anos de reinado a valer, D. Maria II aceita nomear uma comissão para a reforma concelhia do continente. É ministro dos Negócios do Reino o jurista e brilhante político Passos Manuel, na verdade Manuel da Silva Passos (Matosinhos, 1801-1862), a quem também se deve o código administrativo de 1836 (p 12/13 (\*)). Aos trabalhos preside o militar Marino Franzini e, em pouco mais de um mês, a comissão faz um conciso relatório, de três páginas. Pode fazê-lo depressa e bem, porque há informações sobre o território, ainda que inseguras, e sobretudo há ideias libertadas por 1820. Os documentos da reforma podem ser vistos em 80 belas páginas *fac-similadas* (p 36/115 (\*)). O decreto, assinado por Passos Manuel, é uma só página de articulado, remete para 76 páginas de “mapas” e é acompanhado pelo relatório Franzini. A essencialidade do decreto consta dos “mapas”. São exaustivos, contêm todos os distritos, concelhos e freguesias do continente, incluindo os extintos, e discriminam quantos “fogos” neles há, num total rondando os 790 mil. Tudo bem organizado e sistematizado, em excelente produção legislativa.

O número pré-existente de concelhos oscilava, incerto, tal era a instabilidade da legislação e da informação, de que o relatório Franzini, aliás, deixa lamentos e avisos. A isso se juntavam os “hábitos” das populações, as susceptibilidades das divisões concelhias, o pouco tempo havido de reinado. Justifica-se, pois, legislar com prudência (p 125/7 (\*)). “*Hei por bem Decretar provisoriamente*”, é assim que a Rainha abre o decreto. Em três dos cinco artigos, o decreto promete acolher alterações dos “mapas”, o que realmente acontece nos anos seguintes (p 135/148 (\*)). Contudo, se o decreto é provisório no miolo dos “mapas”, é definitivo nas ideias e nos princípios reformistas. Tais princípios são consubstanciados no relatório

Franzini, mediante condições de viabilidade municipal: dimensão e população, geografia, instrução, recursos (p 122/5, 132, 154 (\*)). Por alguma razão, o relatório Franzini conclui “*são estes, Augusta Senhora, os princípios que regularam a definitiva organização dos novos Concelhos*”. Como pano de fundo, figura a libertação administrativa do território, uma das decorrências de 1820.

## 2) Um matemático da economia

Quando em 1836 é chamado para a reforma municipal, Franzini acumulava valiosas “*indagações*” da população e do território “*desde o ano de 1822 até ao presente*” (Relatório). Curiosamente, a essas “*indagações*” chama Franzini um “*tão interessante ramo da economia política*” (Relatório). A economia política era, por tradição, um chapéu de abas largas e recorte indefinido. Todavia, naquele primeiro terço do século XIX, já a nova economia se erguia como ciência. Precisamente 60 anos antes da reforma municipal de 1836, o fundador histórico da ciência económica, Adam Smith, publica o seu celebrado “*Riqueza das Nações*”, 1776. As ideias de Smith foram emergindo em Portugal, certamente Franzini se apercebe delas e das diferenças que as separam dos fisiocratas mais apegados à economia da terra, certamente segue controvérsias, certamente lê os escritos do principal *smithiano* português à época, José da Silva Lisboa (\*\*), falecido um ano antes do relatório Franzini. Estes pormenores ajudam a referenciar as coisas.

Engenheiro pela escola naval, ensaísta, governante, presidente por muitos anos da Comissão de Estatística do Reino, Marino Miguel Franzini (Lisboa, 1779-1861) é no seu tempo uma espécie de matemático da economia. E das finanças públicas. Atesta-o, entre outros, o assinalável facto de a história económica o reconhecer como ‘pai’ do primeiro PIB português, graças ao ensaio que ele publica em 1843: “*Considerações acerca da renda total da nação portuguesa e sua distribuição por classes com algumas reflexões sobre o imposto da décima*” (\*\*\*).

## 3) Uma vintena de anos, 1836-55, um terço dos municípios

A reforma municipal dos anos oitocentos reforçou ousadamente a descentralização político-administrativa, nomeadamente a nível concelhio. Havia concelhos muito pequenos, incapazes de sustentar uma estrutura municipal. Contra a fragmentação e “*tão viciosa organização de Concelhos do Reino*” (Relatório), houve duas fases de redimensionamento municipal. A primeira foi em 1836, passando de cerca de 800 para 351 concelhos no continente, um corte de 56%. A segunda foi quase 20 anos depois, em 1855, passando para 256 concelhos (p 148/154 (\*)). No conjunto das duas fases, os reformadores de 1836 e 1855 fizeram desaparecer, em número, dois terços dos concelhos do continente.

Hoje, 2020, pouco mais concelhos temos (p 159/167 (\*)). No continente são 278, mais 8,6% do que em 1855. Entretanto, a população mais do que triplicou, eram 3,1 milhões de pessoas em 1836 (Relatório), e o progresso trouxe muito mais necessidades, mas, em compensação, trouxe muito melhores comunicações.

#### 4) Descentralização em 2020

O livro citado é relevante para as causas do municipalismo e do supra-municipalismo. São causas de base eleitoral, democrática, constitucional, não de relação hierárquica, esta é apanágio do centralismo.

Actualmente, Portugal “é um dos países mais centralizados” da Europa (p 6, 9 (\*)). Para o evidenciar, podemos usar rácios de finanças públicas do tipo: “local e regional / total nacional”. Estes rácios acusam um extremado centralismo em Portugal. O mesmo centralismo que foi o grande responsável pelo colapso das contas públicas em 2011 (\*\*\*\*).

Na Europa estamos bem, ou muito bem, quanto ao número e dimensão dos municípios (p15,16,152 (\*)). Estamos mal, ou muito mal, quanto às regiões, um nível supra-municipal de descentralização em que Portugal continental destoa flagrantemente da Europa (síntese país a país, p 15/18 (\*)).

Em 2020, pelo decreto-lei 27/2020, alterado pela lei 37/2020, o continente vai experimentar um sucedâneo das *regiões administrativas*, em vão consagradas no título VIII da Constituição de 1976. Vai fazê-lo através das cinco CCDR. O sucedâneo é imperfeito, ou pior, tem defeitos: a eleição dos presidentes é indirecta, não é por sufrágio universal; o governo central tem poderes de intrusão, destitui os eleitos (em vez do tribunal) e nomeia um vice-presidente; as funções ficam aquém do conceito de *descentralização administrativa*; etc., e, enfim, o desenho das regiões esquiva-se à armadilha constitucional do referendo. Serão defeitos irreparáveis, salvo se este sucedâneo for, não o topo das escadas, mas um degrau da descentralização. Talvez nos falte o reformismo de um Passos Manuel, ou de um Marino Franzini. Talvez nos falte a impulsão de 1820.

---

(\*) António Cândido de Oliveira e António Pedro Manique, “O Mapa Municipal Português (1820-2020) - A Reforma de Passos Manuel”, AEDREL, 2020.

(\*\*) Ver António Almodôvar, tomos I e II integralmente dedicados a J Silva Lisboa e, em especial, aos seus escritos sobre Adam Smith, vol. 5 da “Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português”, BdP, 1993.

(\*\*\*) Ver José Luís Cardoso, vol. VI da colecção “Portugal como Problema”, p 16 e 109/126, FLAD e Público, 2006. Transcreve na íntegra o ensaio de 1843 de Franzini.

(\*\*\*\*) Reformadores e centralismo é tema que procurei abordar em alguns escritos. Ver, por todos, “O Sobre peso do Estado em Portugal”, Arkheion, 2ª ed., 2013, p 166/170.