

JOSÉ TAVARES

A FREGUESIA OU PAROCHIA

COMO

DIVISÃO ADMINISTRATIVA

COIMBRA
IMPrensa DA UNIVERSIDADE
1896

A FREGUESIA OU PAROCHIA

COMO

DIVISÃO ADMINISTRATIVA

UMA EXPLICAÇÃO

Quando frequentámos o 3.º anno da Faculdade de Direito, entre os pontos de dissertação que nos fôram distribuidos, contava-se o estudo de— *A freguesia ou paróchia como divisão administrativa.*

Dentro dos limites apertados das nossas aptidões e do pouco tempo que nos era lícito aproveitar, além do necessario para cumprir as exigencias duma frequencia diaria, concentrámos tanto quanto possivel a nossa attenção sobre o estudo, tam delicado, da razão de ser administrativa do aggregado social que se chama a *freguesia* ou *paróchia*.

Não nos envaidece porém a pretensão de termos elaborado um trabalho digno de nome, porque muito bem comprehendemos a importancia e a difficuldade do problema sociologico, a que nos impelliu o cumprimento duma obrigação academica, e certamente não poderia estudá-lo com proficiencia e resolvê-lo com exactidão quem é apenas um iniciado nas investigações da sociologia.

Coimbra, fevereiro de 1896.

JOSÉ TAVARES.

AO

ILLUSTRÍSSIMO E EXCELENTÍSSIMO SENHOR

DR. GUIMARÃES PEDROSA

Digníssimo Cathedrático da Faculdade de Direito

HOMENAGEM

DO

Auctor.

A FREGUESIA OU PAROCHIA COMO DIVISÃO ADMINISTRATIVA

A grande revolução liberal de 1820, fértil em consequências políticas, económicas, administrativas, moraes e jurídicas, devia determinar necessariamente, e determinou na realidade, uma remodelação completa no nosso organismo administrativo. E' que Rossi, embora não enunciasse com todo o rigor a fórmula scientifica duma lei sociologica, disse alguma coisa de verdade quando affirmou, que o direito administrativo tem o começo dos seus capítulos e as suas bases no direito constitucional. As consequências não se fizeram esperar. Em 1832 sam publicados os célebres decretos n.^{os} 22, 23 e 24 de 16 de maio, com que o immortal estadista Mousinho da Silveira organizou, em bases completamente novas para o nosso país, o systema financeiro, administrativo e judiciario. Dahi por deante até 1895 os governos, que se succedem na direcção superior dos poderes do Estado, suggestionados pela ambição da celebridade ou arrastados pelas exigencias duma política facciosa e impudicamente immoral, decretam successivas transformações no organismo da nossa administração, oscillando inconscientemente entre os termos oppostos de dois systemas contradictorios.

Sobretudo, o problema da descentralização institucional e territorial, ligado á concepção sociologica da paróchia, teve as mais variadas soluções desde o decreto de 26 de novembro de 1830 até á última refórma administrativa de 2 de março de 1895. Essa entidade sociologica, tam natural como o município e os outros aggregados sociaes, integrada na sua unidade social, não só pelos interesses communs da mais íntima convivencia, mas ainda pela fôrça do sentimento religioso, tem vivido constantemente na dependencia absoluta dos caprichos immoraes duma politica profundamente desmoralisadora! O próprio codigo de 2 de março de 1895, embora tenha a pretensão de lhe restituir a sua vida administrativa, porque reparou em parte a espoliação, que lhe fizera o decreto de 6 de agosto de 1892, está muito longe de a reintegrar em todos os direitos da sua personalidade sociologica.

Nestas condições, o problema da *freguesia ou paróchia como divisão administrativa* tem entre nós um interesse palpitante, porque a freguesia está actualmente espoliada duma grande parte de direitos, que em tempo nenhum lhe fôram garantidos por completo.

Mas a importancia da questão vac mais longe. Pertence á sociedade inteira, porque se trata dum problema de constituição, estructura, organização e funcionamento dos órgãos e aparelhos sociaes.

Propondo-nos estudar o problema para ver se conseguimos estabelecer uma solução scientifica, demonstrada á luz dos princípios da moderna sociologia, dividimos o nosso trabalho em quatro capítulos, cada um dos quaes tem por epígraphe uma proposição em fórma de these, e por conteúdo a sua demonstração.

No primeiro, examinando o character das instituições locaes, já á luz da theoria do Estado organico, já em face da benefica

influencia, que a sua vida exerce sobre o desenvolvimento político, administrativo, economico e moral dos povos, demonstramos que o reconhecimento da sua funcção eminentemente social é a primeira condição para uma boa organização administrativa baseada nas leis da sociologia moderna.

No segundo, estudando a origem e o character das circunscricções administrativas, tambem á luz da formosissima theoria do Estado organico, encontramos a solução rigorosamente scientifica do problema: *a organização administrativa deve descentralizar-se por pequenas circunscricções territoriaes — freguesias ou paróchias.*

No terceiro, reconhecendo a importancia dos estudos comparados, investigamos a applicação que os Estados modernos tẽem feito da doutrina do capítulo anterior, e chegamos á conclusão de que o princípio da descentralização territorial e institucional ainda não foi applicado em toda a sua extensão.

Enfim, no quarto e último capítulo, percorrendo a fugir os traços históricos da nossa organização administrativa, verificamos que a respectiva legislação, oscillando alternadamente entre a centralização e a descentralização, ainda não consagrou o verdadeiro princípio da auto-administração parochial.

CAPITULO I

O RECONHECIMENTO DA FUNÇÃO EMINENTEMENTE SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES LOCAES É A PRIMEIRA CONDIÇÃO PARA UMA BOA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, BASEADA NAS LEIS DA SOCIOLOGIA MODERNA.

SUMMÁRIO:—O conceito das instituições locais deriva do facto sociologico denominado por Taine *proximidade physica*: é a descentralização da função administrativa, enquanto é destinada a proteger e garantir os interesses das localidades, como consequencia legítima da natureza organica do Estado.—O problema da descentralização administrativa, que os ingléscs chamam *self-government*, os allemães *selbstverwaltung*, e nós *auto-administração*, não tem uma solução definitiva e permanente; é continuamente variavel com a evolução gradual e lenta, mas constante, das condições sociaes; os criterios geralmente propostos pelos escriptores sam vagos e indefinidos; se algum criterio é possivel estabelecer, é o da *maxima descentralização*, até que os órgãos sejam aptos para exercer as funções, que lhes devem ser confiadas; é o criterio do *Estado organico*.—A elevada importancia e a necessidade sociologica das instituições locais sam ainda confirmadas por considerações de outra ordem, demonstradas pela applicação do methodo experimental ao exame das liberdades públicas; a vida das instituições locais é indispensavel para o regular desenvolvimento das condições políticas, administrativas, economicas e moraes da sociedade: é o elemento principal da educação política e administrativa

dos povos, porque lhes proporciona um maior gráu de independência e autonomia no exercicio das liberdades públicas e confia-lhes a administração dos seus próprios interesses; favorece as condições economicas, porque a administração dos serviços locais será incomparavelmente mais economica, sendo exercida pelos cidadãos das próprias localidades e promove o desenvolvimento moral, porque alimenta o respeito e a consideração pela auctoridade pública, o sentimento de patriotismo e dedicação pelos interesses geraes, prendendo os cidadãos ás localidades da sua convivencia.— Conclusão: a importancia e a necessidade das instituições locais deriva logicamente do conceito do Estado organico, e é experimentalmente demonstrada pela sua acção sobre o desenvolvimento das condições sociaes; aos poderes do Estado cumpre pois o dever de lhes reconhecer e garantir o livre exercicio da sua funcção eminentemente social.

A actividade do complexo organismo das relações e necessidades sociaes comprehende certos grupos de serviços administrativos, que mais interessam e directamente aproveitam ás populações, cujos interesses são destinados a proteger e desenvolver: taes são os serviços de viação, sanidade, protecção e segurança local.

Deste facto universalmente reconhecido deriva natural e espontaneamente o conceito das instituições locais, como a *communa* e a paróchia, para a realização destas funcções particulares, inherentes ás menores circunscripções locais, que têm o seu fundamento sociologico no facto denominado por Taine a *proximidade physica* (1), resultante da mais íntima convivencia dos cidadãos, que habitam uma certa localidade.

As funcções administrativas, que devem integrar-se na actividade das circunscripções locais, derivadas do interesse geral e immediato de todos os cidadãos que as constituem, impõem-se como lei necessaria e indispensavel para a satis-

(1) TAINE, *Les origines de la France contemporaine*, tom. 1, pag. 361.

fação integral das necessidades e interesses ligados pelo facto da proximidade physica. E todas as funcções administrativas determinadas pelo interesse geral e immediato de cada circunscricção, e que não sejam equal e contemporaneamente do interesse geral e directo de todo o organismo social, constituem funcções próprias das instituições locaes, attribuições que o poder central deve reconhecer e garantir para assegurar a concretização sociologica do conceito do Estado organico.

O Estado moderno não é apenas uma reunião de seres simples e juxtapostos, 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 inteiro e dos organismos secundarios; o Estado é a integração unitaria duma variedade de entes autónomos. O conceito do Estado organico é uma resultante de tres elementos distinctos: a autonomia dos organismos elementares; o poder central, que representa a unidade superior do Estado; e os nexos que prendem organicamente a autonomia dos órgãos locaes á acção do poder central (1).

E os legisladores dos Estados modernos, obedecendo á força convincente destas leis fundamentaes da sociologia, sentem a necessidade fatal de organizar as instituições locaes, representativas dos organismos elementares do Estado, traçando e garantindo a esphera de actividade própria, em que se manifesta livremente a sua autonomia, embora subordinada á acção fiscalizadora ou tutela administrativa do poder central.

As divergencias levantam-se porém por toda a parte; os systemas organizam-se para a lucta do pensamento, e a mais deploravel incerteza invade e contamina a auctoridade dos publicistas e as decisões dos legisladores, quando procuram

(1) MEUCCI, *Instituzioni di diritto amministrativo*, pag. 159.

fixar as attribuições das entidades administrativas locais. É a tradicional questão da descentralização administrativa, que na Inglaterra se chama *self-government*, na Allemanha *selbsterwaltung*, e que jámais poderá ter uma solução permanente e universal, a que nós chamaremos *auto-administração*, sem a confundirmos com a *desconcentração* ou *descentralização burocratica*, que precisamente consiste na delegação de funções do poder central nos seus representantes juncto das circunscipções locais.

Não cabe nos estreitos limites deste trabalho o exame analytico e a discussão minuciosa deste problema fundamental da sciencia do direito administrativo. Contudo, não passaremos adiante sem deixar transparecer claramente o nosso pensamento: de que nenhum dos systemas apresentados e discutidos pelos escriptores da litteratura do direito político e administrativo é sufficiente para determinar com precisão o limite das funções, cujo desempenho deve pertencer ás instituições locais ou ao poder central e seus delegados. O systema da *centralização política e descentralização administrativa*, proposto por Tocqueville (1), o da *unidade* do Estado, o dos *interesses geraes e locais, essenciaes e accidentaes*, proposto por Meucci (2), sam criterios demasiadamente vagos e indefinidos para fornecerem uma solução precisa e permanente de problema tam variavel. Nem mesmo nós admittimos, que possa haver um criterio absoluto, capaz de o resolver, porque o limite das attribuições, que devem ser distribuidas entre as instituições locais e o poder central ou seus delegados, é uma função elasticamente variavel com as condições políticas, economicas, moraes, civilizadoras e instructivas dos povos a que têm de applicar-se.

(1) TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique*, tom. 1, cap. v, pag. 142.

(2) MEUCCI, *op. cit.*, pagg. 166-169.

Este complexo de condições sociaes da vida humana é eminentemente variavel; a evolução social está sujeita ás leis geraes da transformação, renovação e aperfeiçoamento da evolução biologica; o apparecimento de necessidades novas determina a criação de novos órgãos próprios para a sua satisfação; órgãos até aqui incapazes para o desempenho de certas funcções, adquirem a conveniente aptidão com o aperfeiçoamento successivo das suas condições de vida e organização; e a consequencia natural e organica desta série evolutiva e transformista é a acção e reacção constantes entre os órgãos centraes e locaes, a variabilidade contínua da sua competencia, tendente á melhor harmonia e aperfeiçoamento successivos das suas respectivas funcções. O problema continuamente variavel da descentralização administrativa ou auto-administração não tem portanto uma solução universal e constante.

E se algum criterio é possível estabelecer, é o da *maxima descentralização*, mas contanto que as instituições locaes satisfaçam a todas as condições necessarias para o regular exercicio das attribuições, que lhes sam confiadas, de modo que á funcção corresponda um órgão adequado.

Não nos é possível traçar um quadro completo da organização de taes instituições, mas pensamos com bons fundamentos, que é este o caminho, que necessariamente deve seguir a sociedade na sua evolução progressiva.

Mas nem só o conceito do Estado organico, e por consequencia, as leis fundamentaes da sociologia moderna, arrastam o nosso espirito á convicção de que toda a organização administrativa deve descentralizar-se por diferentes órgãos ou instituições locaes, representativas dos organismos elementares do Estado e autónomas no exercicio da sua actividade funcional. A autonomia ou auto-administração dos órgãos locaes é uma consequencia necessaria da soberania dos aggregados sociaes, é a manifestação suprema dos princípios altamente

fecundos da moderna democracia. E se descermos das altas regiões da sciencia social pura e do direito político até ao campo experimental das liberdades locaes, o exame e a observação dos seus resultados no desenvolvimento das relações prácticas da vida social, mais profundamente confirmarám a necessidade incontestavel de proporcionar ás instituições locaes todas as condições necessarias para o desempenho da sua funcção eminentemente social, garantindo-se-lhes attribuições que logicamente lhes devem pertencer, como órgãos integrantes de todo o corpo social. A sua acção, exercendo-se directa e immediatamente sobre a vida dos cidadãos, tem uma larga influencia nas condições politicas, economicas e moraes da sociedade. Não sam as instituições do poder central, que têm mais decisiva influencia sobre o desenvolvimento das condições sociaes, porque funcionam muito longe da massa dos cidadãos; as que exercem uma influencia próxima e naturalmente fertilizadora, sam sem dúvida aquellas que regulam os interesses derivados do facto social da proximidade physica, as que actuam em cada dia e em cada instante sobre todos os cidadãos, que habitam um determinado territorio; sam as instituições locaes.

A vida das instituições locaes constitue o elemento principal da educação política e administrativa dos povos; fundamentalmente as funcções do Estado não differem das funcções communaes senão pela sua mais ampla esphera de acção; trata-se sempre da satisfação de necessidades e conciliação de interesses geraes, viação, trabalhos públicos, policia, finanças e instrucção; os mesmos sentimentos, as mesmas paixões e os mesmos interesses se agitam e desenvolvem, tanto na communa como no Estado; e por isso mesmo na vida das instituições locaes se começam a cultivar e desenvolver as faculdades da política e da administração geral; e muita razão tinha Tocqueville quando escreveu: «As instituições commu-

naes estão para a liberdade como as escolas primarias para a sciencia» (1).

E' por isso que os ingleses, ligados pela força que resulta da própria auctoridade á administração das suas communas, estão habituados ás melhores instituições politicas e administrativas dos Estados modernos; sentem tam natural e vivo interesse pelo desenvolvimento dos negocios locais, porque exercem directamente a sua administração; na esphera limitada das suas attribuições concorrem para o governo livre da sociedade e conservam e desenvolvem as formas sociais, que garantem a liberdade sem os cataclysmos da revolução.

Modernamente tem-se proclamado a necessidade de diffundir a instrucção elementar para elevar o nivel intellectual do suffragio universal; mas a administração dos interesses locais pelo maior número possível de cidadãos é uma condição mais necessaria para a educação politica do suffragio universal, do que a própria instrucção primaria. Quanto mais desenvolvida é a instrucção puramente theorica dum povo, que não participa directamente na vida da administração pública, tanto maior é a sua tendencia para aceitar as idéas utopistas, que não attendem á marcha natural do progresso, á tradição dos costumes e dos interesses adquiridos, nem á série das condições históricas necessarias para a realização das instituições sociais.

Pelo contrario, quando os cidadãos tomam parte activa nos negocios da administração pública, desenvolve-se integralmente a capacidade politica de todos os elementos e órgãos sociais, e as instituições sam mais estaveis na sua existencia e mais fecundas no seu desenvolvimento, transformando-se lentamente com a evolução das condições e necessidades da vida social.

Os dois typos caracteristicos do governo da Inglaterra e

(1) TOCQUEVILLE, op. cit., tom. 1, cap. v.

da França offerecem uma demonstração experimental e positiva desta radical differenciação política.

Sob o regimen da burocracia continental, a theoria e a prática ficam necessariamente separadas, não podem prestar-se um mútuo auxilio; procuram-se resolver as questões políticas com o soccorro da theoria pura, e cortar as difficuldades em vez de lhes dar uma solução prática.

Muito ao contrário, na Inglaterra, a maior parte dos homens políticos, antes de chegarem ao parlamento, tomáram uma parte activa na administração do país, no desempenho das numerosas funcções locaes, que constituem o *self-government* inglês ou a auto-administração. Com razão um dos mais eminentes políticos da Inglaterra, Gladstone, dizia em 1872 impugnando um projecto de lei, que se propunha fortalecer a acção do poder central: *Quanto mais os annos se accumulam sobre mim, maior importancia eu consagro ás instituições locaes. E' por ellas que nós adquirimos a intelligencia, o juizo, a experiencia política, e nos tornamos aptos para a liberdade* (1). E' o que explica o character práctico da nação inglêsa e do seu parlamento. E' o que explica os optimos resultados, que tem produzido na Inglaterra o regimen parlamentar, e que jámais se verificarám nos Estados continentaes, enquanto se não radicar no espirito e nos costumes dos povos um mais amplo desenvolvimento das instituições locaes. E' que o regimen da auto-administração local, proporcionando aos povos um maior gráu de independencia e autonomia no exercicio das liberdades públicas, fornece aos administrados uma instrucção essencialmente prática sobre a comprehensão das qualidades dos administradores, que os habilita a organizar em solidas bases a representação nacional. Descentralizadas as funcções administrativas do poder central para as instituições

(1) FERRON, *Institutions municipales et provinciales*, pag. 460.

locaes, a candidatura official tornar-se-ha quasi impossivel, e os deputados, não podendo distribuir favores de que o governo já não pôde dispôr, representaram mais a consciencia popular do que o pagamento politico dum favor administrativo. Se as liberdades locaes educassem uma grande parte dos cidadãos nos negocios da administração pública, o espirito puramente theorico daria o logar ao espirito práctico, e a politica estreita e mesquinha, a politica dos interesses substituir-se-hia por uma outra mais elevada, tendo por objectivo os interesses geraes do país; a eleição dos deputados seria a consagração social das suas faculdades politico-administrativas (1).

Não é menos productiva e benefica a influencia das instituições locaes sobre o desenvolvimento das condições economicas e financeiras das sociedades. Ao maior gráu da decentralização administrativa corresponde ou deve corresponder o menor número de funcionarios burocratas delegados do poder central; com o desenvolvimento das instituições locaes vae naturalmente desaparecendo a monomania do functionalismo público, um dos peiores males economicos e financeiros dos Estados continentaes. De mais, a administração dos serviços locaes seria incomparavelmente mais economica sendo exercida pelos cidadãos das próprias localidades, que mais directamente sentem a acção dos seus beneficios e encargos.

A acção das instituições locaes sobre o desenvolvimento da vida moral dos individuos e da sociedade é um complemento da sua funcção eminentemente social.

Uma das primeiras consequencias moraes da auto-administração é o respeito e a consideração pela auctoridade pública; é um facto moral do povo inglês, porque desde a assembléa da paróchia até ao parlamento, a auctoridade reside

(1) FERRON, op. cit., 3.^a parte, cap. 1, §§ 1.^o e 5.^o

nos próprios cidadãos. No *systema* do *self-government* da Inglaterra, todos os cidadãos exercem uma parte do poder administrativo, uma parcella da auctoridade pública; todos os cidadãos consagram um profundo respeito á auctoridade, porque respeitando este salutar princípio da ordem e harmonia do organismo social, não fazem mais do que respeitar a sua própria personalidade política. No regimen da auto-administração local realiza-se uma fusão natural e organica entre o Estado e os cidadãos, entre a auctoridade e a liberdade, entre o dever e o direito; não ha logar para as luctas internas dos elementos sociaes; pelo contrário, no regimen da burocracia pura, a nação divide-se em duas partes naturalmente antagonicas e inconciliaveis: governantes e governados, administradores e administrados; dum lado os que exercem a auctoridade, do outro os que lhe devem obedecer cegamente; dum lado o complexo organismo burocratico dotado duma vida própria e superiormente despotica, querendo, deliberando e governando, a maior parte das vezes contra a expressão da consciencia nacional; do outro lado vive a massa incoherente e desaggregada dos cidadãos isolados, desarmados, sem fôrça, sem auctoridade, sem liberdade, sujeitos quasi sempre a uma tutela humilhante nos actos da vida pública.

O regimen burocratico alimenta-se á custa do antagonismo entre o individuo e o Estado; o regimen da auto-administração exprime sociologicamente a união organica do Estado com a sociedade e com os cidadãos, na significativa phrase de dois eminentes publicistas allemães: Gneist e Rosler (1). Uma outra consequencia moral não menos importante e digna de consideração é o natural desenvolvimento dos sentimentos de patriotismo e dedicação pelos interesses públicos. Sam bem

(1) *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. XII, fasc. I, em um elegante artigo sobre o Estado e os outros entes locais autónomos, por E. PRESUTTI, pagg. 237-239; FERRON, op. cit., pagg. 464 e 465.

eloquentes as palavras de Tocqueville: «o que eu admiro mais na America não são os efeitos administrativos da descentralização, mas os seus efeitos politicos. Nos Estados Unidos a patria faz-se sentir por toda a parte, ella é um objecto de solicitude desde a aldeia até á União inteira. O habitante prende-se tanto com os interesses do seu país, como com os próprios, glorifica-se com a prosperidade da nação; nos successos que ella obtem, julga reconhecer a própria obra. Tem pela sua patria um sentimento análogo ao que experimenta para com a sua familia, e é ainda por uma especie de egoismo, que se interessa pelo Estado» (1). Foi na administração da paróchia, que os inglêses aprendêram esta maxima de pura moral e economia nacional: *public business is private business of every man*: os negocios públicos são os negocios particulares de cada homem.

Nos países da burocracia, os negocios públicos limitam-se aos do governo, e a enorme distancia, que separa o individuo do Estado, só produz o egoismo individual; o homem honesto é aquelle que se occupa somente dos seus negocios particulares, que deixa a política aos ambiciosos, aos que procuram a popularidade; neste estado do espirito popular, todo o cargo público é enfadonho e insupportavel; a aspiração do povo é libertar-se dos cargos públicos, que lhe parecem uma oppressão da parte do Estado; e neste círculo vicioso a centralização faz nascer o desejo duma centralização ainda maior. A função de jurado, sem dúvida uma das mais importantes na ordem moral e juridica, porque representa o exercicio duma parcella do poder judicial, é recebida pelo povo como encargo inutil, que melhor seria confiar aos funcionarios da magistratura.

Não é somente sobre a moral social, que os regimens da buro-

(1) TOCQUEVILLE, op. cit.

cracia e auto-administração exercem uma influencia diversa, mas a disparidade de effeito reflete-se ainda na moral privada, que por seu turno exerce uma reacção poderosa sobre a moralidade social. O progresso material das grandes cidades, proveniente em grande parte da centralização dos negocios públicos, importa necessariamente a emigração das populações ruraes para os grandes centros; e nos grandes centros o individuo vive isolado dos sentimentos da familia e dos amigos de infancia, deixando-se quasi sempre arrastar pela vida tumultuosa das cidades. Mas a emigração das populações ruraes tem consequencias economicas não menos desastradas, fazendo augmentar a riqueza dos grandes centros em detrimento da economia rural.

Para obstar a estes inconvenientes é um remedio efficaz o desenvolvimento das instituições locaes, que prendendo os cidadãos pelo interesse da vida local, não só mantêm e desenvolvem a moralidade individual, local e social, sob a acção moralizadora da familia e dos compatriotas, mas imprime um amplo incremento á indústria e ao commercio locaes pela direcção dos serviços, que mais directa e intensamente interessam á prosperidade das localidades (1).

Em conclusão: a vida das instituições locaes, exercendo uma influencia altamente benefica e salutar sobre as condições políticas, moraes e economicas dos povos, proporcionando e garantindo o desenvolvimento paralelo das pequenas populações em face dos grandes centros, representa indubitavelmente um dos mais importantes factores da harmonia social, do progresso e da civilização dos povos.

Numa palavra, desempenha uma funcção eminentemente, integralmente social.

(1) FERRON, op. cit., §§ 2.º e 3.º

Toda a organização administrativa, para respeitar as leis fundamentaes da sociologia moderna, deve portanto realizar estes princípios socialmente verificaveis e experimentalmente verificados. Nem de outro modo a organização administrativa será digna desta denominação do moderno conceito biologico da sociologia positiva.

O organismo administrativo do Estado está sujeito ás leis fundamentaes dos organismos vivos; ao maior aperfeiçoamento dos organismos corresponde sempre a maior differenciação e especialização de funcções e dos órgãos correlativos; os mais perfectos sam precisamente os mais complexos, aquelles cuja funcção superior é a integração unitaria e harmonica duma variada multiplicidade de funcções differenciadas, e respectivamente integradas na actividade de outros tantos órgãos mais ou menos independentes e autónomos na sua constituição, organização e funcionamento.

Nos organismos vivos todas as partes elementares e complementares, desde a cellula mais simples até aos órgãos mais complexos, exercem actividades próprias, funcções características, que na sua concorrência solidaria e harmonica contribuem proporcionalmente para a realização das funcções geraes do organismo, necessarias á sua existencia, conservação e desenvolvimento.

Por consequencia é indispensavel, que no organismo mais complexo do Estado se realizem estas leis geraes de differenciação e especialização das funcções públicas e dos órgãos correspondentes, sem as quaes o progresso social não passará jámais duma utopia vã ou duma abstracção irrealizavel.

E' indispensavel que dentro do organismo social, desde o indivíduo e a familia até aos mais complexos aggregados sociaes, todos os organismos complementares desempenhem funcções próprias, mais ou menos independentes. Estas leis ou condições de aperfeiçoamento do organismo social sòmente

poderám verificar-se quando os poderes constituídos reconhecerem e garantirem ás instituições locais a autonomia e independência no exercício das suas attribuições, que constituem uma função eminentemente social.

CAPITULO II

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DEVE DESCENTRALIZAR-SE POR PEQUENAS CIRCUNSCRIÇÕES TERRITORIAES — FREGUESIAS OU PARÓCHIAS.

SUMMÁRIO: — A divisão administrativa é uma consequencia da distribuição natural e organica da população sobre o territorio do Estado (Orlando); só por meio duma boa divisão administrativa é que a acção da administração pôde extender-se facil e promptamente por todo o país. (Sr. dr. Laranja). — Origem e caracter das circunscrições administrativas; opinião dominante dos escriptores; Orlando, considerando-as sob o ponto de vista do direito philosophico ou abstracto, reconhece-lhes uma existencia natural e autónoma e uma capacidade própria no exercicio das suas funcções; mas examinando-as sob o ponto de vista do direito positivo, attribue a sua existencia juridica ao simples reconhecimento da auctoridade pública, e reconhece-lhes apenas uma capacidade delegada pelo Estado. Rejeitâmos a doutrina de Orlando, porque se filia numa distincção falsa, e contraria os princípios fundamentaes da vida do organismo social. O problema é scientificamente resolvido pela theoria do Estado organico: os organismos parciaes do Estado (circunscrições) têm uma existencia natural, autónoma; exercem a sua capacidade politico-administrativa por direito próprio, e delegam nos poderes do Estado as funcções para cujo exercicio não têm ainda aptidão organica. As reformas, que o legislador deve introduzir na organização das circunscrições administrativas, sam apenas as determinadas pela variação de capaci-

dade destes organismos parciaes do Estado.— Classificação dos parciaes organismos administrativos ou divisão organica do territorio: nem a eschola *historica* nem a *radical* fornecem um criterio rigorosamente scientifico; doutrina de Orlando; sua refutação; o problema tem uma solução satisfactoria no conceito biologico do Estado; descentralização territorial da organização administrativa, gráus da divisão administrativa e organica do territorio; doutrina dos srs. Lobo d'Avila e dr. Laranjo; a descentralização administrativa do territorio deve ser feita em tres gráus, terminando na *freguesia* ou *paróchia*, como o menor aggregado social e territorialmente definido; defeitos apparentes da descentralização parochial; meio de os corrigir.

A divisão administrativa do territorio é um facto permanente na vida das sociedades política e administrativamente organizadas.

Um illustre publicista e eminente professor italiano, Orlando, procura encontrar nas condições de existencia e desenvolvimento dos povos á justificação scientifica da universalidade do facto. A sua tentativa foi tam feliz, e a sua doutrina vem exposta com tanta lucidez e penetração de espírito, que não podemos fugir á tentação de a reproduzir, extractando-a do seu bello livro: *Principii de diritto amministrativo*.

O territorio e a população constituem os dois elementos integrantes da idéa de Estado. Entre estes dois elementos existe um nexó organico, uma correlação tam íntima, que a influencia do territorio sobre a população actúa consideravelmente sobre o desenvolvimento das suas condições tanto materiaes, como moraes e intellectuaes. Uma das manifestações supremas deste nexó íntimo, é o sentimento d'affecto, especie de nostalgia que nos prende á terra natal e constitue uma fôrça importantissima, enquanto mantém a cohesão social numa determinada convivencia territorial; e uma das relações mais characteristics entre os dois elementos traduz-se no facto da distribuição preferida da população sobre o territorio do Estado.

Este facto da distribuição natural e organica da população sobre o territorio do Estado, constituindo uma das maneiras por que o Estado consegue os seus fins e desenvolve a sua actividade, uma das fórmias porque a administração se organiza, faz entrar a divisão administrativa do territorio na esphera do direito administrativo; e enquanto dá logar á differenciação e especialização de necessidades locais, diversas conforme as condições de vida e desenvolvimento, importa a necessidade de organizar circunscripções destinadas á administração dos próprios interesses (1).

De resto, a divisão administrativa do territorio impõe-se como necessaria e indispensavel em face de todas as considerações de interesse e ordem pública.

Uma das condições fundamentaes da administração é ser ella distincta nas attribuições das pessoas singulares ou collectivas, que constituem o seu organismo, e clara e convenientemente circumscripta na área em que estes órgãos têm de desempenhar as funcções da sua competencia.

«Determinado o territorio nacional, diz o illustre cathedra-tico da nossa Universidade, sr. dr. José Frederico Laranjo, é da primeira necessidade no direito administrativo dividir bem o territorio assim delimitado; sòmente por meio duma boa divisão administrativa é que a acção da administração póde extender-se facil e promptamente por todo o país; só por meio della póde a administração prompta e energicamente ser instruida do que se passa.

«Esta necessidade de bem dividir o territorio mais evidente se torna, se se considera que é necessario facilitar o uso dos direitos politicos..., a administração da justiça..., a mobilização das tropas, e deminuir a repugnancia pela vida militar, o que

(1) ORLANDO, op. cit., pagg. 134 e 135.

só se consegue por meio de bem estabelecidas circunscripções» (1).

O citado professor italiano, investigando a natureza sociologica das circunscripções administrativas, põe e resolve a questão de saber se as entidades juridicas constituídas pela aggregação territorial da população representam um facto natural ou artificial, que o legislador simplesmente pôde reconhecer e regulamentar ou crear e modificar arbitrariamente.

A opinião dominante entre os escriptores varia, conforme se tracta da communa, a menor associação cooperativa, que suppõe a convivencia commum em um territorio determinado, ou das maiores circunscripções territoriaes fundadas nos interesses collectivos de várias communas. A communa é uma instituição natural, que o legislador reconhece mas não cria; as maiores circunscripções, ao contrario, podem ter uma justificação sufficiente na situação natural dos logares, mas não têm uma existencia própria e independente. Orlando porém desviando-se das tendencias dominantes, encara a questão sob o ponto de vista do direito em geral, philosophico ou abstracto, e secundariamente, sob o aspecto do direito positivo.

Abstractamente fallando, reconhece ás aggregações communaes uma existencia natural e autónoma, independente de qualquer divisão artificial do legislador; e não hesita em ampliar a mesma conclusão ás maiores circunscripções.

Mas outra conclusão estabelece quando sujeita a questão á influencia do direito positivo dos Estados modernos. Sob este aspecto, a questão do fundamento natural tem uma importancia secundária, porque embora o legislador deva procurar o seu guia, o seu criterio, na origem natural das instituições

(1) Sr. dr. FREDERICO LARANJO, *Princípios e Instituições de direito administrativo*, fasc. 1.º, § 22.º, pag. 54.

naturaes e provinciaes, é forçoso reconhecer que tanto as maiores como as menores devem a sua existencia juridica ao reconhecimento da auctoridade pública.

Enfim, Orlando, para determinar a capacidade política e juridica das circunscripções administrativas, recorre ainda á metaphysica distincção do direito abstracto ou natural e do direito positivo; abstractamente consideradas, as circunscripções administrativas exercem as suas funções por direito próprio; mas sujeitas á acção do direito positivo, sam consideradas pura e simplesmente como órgãos do Estado, e toda a sua actividade não é senão uma consequencia da delegação de poderes, que o mesmo Estado lhes confere (1).

Embora seductora pela elegancia da fórmula, a engenhosa mas antiquada theoria do egregio professor da Universidade de Palermo não tem o condão de nos arrastar. Já lá vae o tempo em que gosou de fóros scientificos a velha e metaphysica distincção do direito em natural e positivo! O carácter essencialmente integrador e unitário do direito moderno, diferenciavel apenas com as diferentes modalidades de phenomenos sociaes, que é destinado a regulamentar na sua existencia e cooperação, não póde sujeitar-se a tam subtil distincção! E o expediente adoptado por Orlando é não só insufficiente, mas até prejudicial, á solução de tam momentoso problema.

A questão não póde ser resolvida senão pelo conceito do Estado organico, que actualmente domina todas as leis da sociologia moderna. O Estado na moderna concepção da sciencia social, é um todo organico resultante duma série de integrações sociaes, socialmente verificadas desde o indivíduo até ao superorganismo social. Os indivíduos associam-se numa integração natural para formar a familia; as familias,

(1) ORLANDO, op. cit., pagg. 135-140.

integrando-se por sua vez, formam as freguesias ou paróchias; estas integram-se nas communas, que dam origem ás maiores circunscripções; enfim, o complexo de todas as entidades sociaes, harmonizando-se na sua coexistencia e condesenvolvimento, constitue a organização superorganica do Estado.

Tal é o verdadeiro conceito, que no dominio puro da sciencia se deve assignar á constituição e organização do Estado. Deste modo é inquestionavel, que as circunscripções territoriaes ou organismos differenciaes do Estado têm uma existencia natural, autónoma e independente do próprio Estado, porque a sua formação é anterior, e é á sua própria custa que se organiza o mesmo Estado. E por consequencia, muito ao contrário da concepção de Orlando e da da generalidade dos escriptores italianos e francêses, as circunscripções territoriaes exercem por direito próprio a sua capacidade politico-administrativa a respeito das funcções, que sam aptas a desempenhar, e delegam nos poderes centraes do Estado aquellas funcções, que pelo seu character de generalidade e superior importancia não podem convenientemente ser desempenhadas pelos elementares e complementares organismos sociaes (1).

O Estado deriva a sua razão de ser dos aggregados sociaes, cuja existencia é anterior.

Poder-se-ha porventura objectar contra a nossa theoria, que ella não explica as modificações feitas pelo legislador nas circunscripções territoriaes ou nas instituições que as representam? Não, por certo.

O Estado constitue um verdadeiro organismo, embora de natureza *sui generis*; e por consequencia está sujeito ás leis de transformação e renovação, por que passam os organismos

(1) Tal era já a doutrina da communa de París, em cujo programma se lê: «París nada mais pede como garantia, ficando bem entendido que a administração central, delegação das communas, realizará os mesmos principios.

biologicos, na sua evolução gradual e constante. Deste modo, comprehende-se perfeitamente, e assim acontece na realidade, que certas circunscriptões por virtude de crises locais, complicadas ás vezes por crises geraes, sôffram um decrescimento na sua aptidão funcional, ou percam mesmo a sua individualidade organica, enquanto que outras circunscriptões, aproveitam um desenvolvimento correspondente, adquirindo a individualidade própria dos órgãos sociaes definidos. Nestas circumstancias, é indispensavel a intervenção do legislador, para reconhecer as modificações organicas e institucionaes operadas por fôrça da creação, transformação ou renovação das condições naturaes e evolutivas do desenvolvimento dos differentes aggregados sociaes.

Póde mesmo acontecer, o que se tem verificado historicamente, que o legislador, ou por causas de política facciosa, ou por má comprehensão das condições de vida do organismo social, estabeleça uma classificação e organização erronea e anti-social das circunscriptões administrativas e das instituições que as representam. Nestas circumstancias torna-se igualmente necessaria a sua intervenção para corrigir os erros praticados.

Em harmonia com os princípios expostos, o organismo administrativo é como os organismos vivos constituido por um conjuncto de organismos hierarchicamente subordinados, desde os mais elementares até ao organismo total, desde as menores circunscriptões territoriaes até á unidade superior do Estado.

Interessa portanto antes de mais nada determinar o criterio, que deve guiar o legislador na classificação dos parciaes organismos administrativos, isto é, na divisão do territorio para o effeito da organização administrativa.

Duas escholas extremas têm-se debatido no campo da discussão, e os seus systemas têm uma applicação formal na organização administrativa da Inglaterra e na refôrma da

revolução francesa; a primeira, que podemos chamar *historica*, porque respeita a tradição das localidades, pretende que a divisão tenha um fundamento natural e histórico na tradição e nas circunstancias dos povos; a segunda, que podemos chamar *radical*, pretende que a divisão seja uniforme, talhando de regua e compasso na mão as circunscripções territoriaes, na phrase elegante do sr. Lobo d'Avila. Ainda uma outra especie da eschola radical pretende basear a divisão territorial simplesmente no elemento da população. Escusado será dizer que nenhuma destas escholas obedece aos principios da sciencia social, porque tomam por criterio dirigente um só elemento, o territorio, a tradição histórica ou a população, quando é certo que a organização administrativa resulta da coordenação e cooperação destes elementos combinados com o desenvolvimento economico, industrial, commercial e agricola das differentes localidades (1).

Referindo-se a esta importante questão, diz Orlando:

«Uma fórma ideal de circunscripções territoriaes é a que por si se vái formando por via dum desenvolvimento histórico e natural. Na Inglaterra a divisão do territorio em condados, burgos e parochias, é tam antiga como a própria constituição, desenvolvendo-se com ella, adaptando-se admiravelmente ás multiformes necessidades duma boa organização administrativa. Mas nenhuma semelhança póde ter a circunscripção administrativa dum Estado continental, e do nosso em particular, com a inglêsa, tam intrinseca é a variedade do desenvolvimento histórico» (2).

Ainda desta vez não podemos concordar com a doutrina

(1) Nem mesmo nos demoramos em indicar especificadamente os inconvenientes de cada uma destas escholas, porque elles vêm claramente expostos na obr. cit. do sr. dr. FREDERICO LARANJO, pagg. 55 e 56. Vej. sr. LOBO D'AVILA, *Estudos de Administração*, pagg. 87 e seg.

(2) ORLANDO, op. cit., pagg. 140 e 141.

de Orlando, por dois ponderosos motivos. Em primeiro lugar, em política e administração não se pôde argumentar com o systema inglês, porque o character essencialmente práctico destes cidadãos não tem representação nos povos dos Estados continentaes. E, em segunda instancia, devemos observar, que mesmo na Inglaterra não acreditamos que o ideal da organização administrativa seja aquella que deriva exclusivamente do desenvolvimento histórico, porque o respeito absoluto pela tradição dos povos é um obstaculo aos progressos rapidos da civilização. E' necessario mais alguma cousa; é indispensavel que o legislador reconheça expressamente a individualidade administrativa daquellas populações, que pelo desenvolvimento das condições sociaes adquiriram capacidade para exercer a sua administração autónoma, e declare a incapacidade daquellas que não estam nas condições dum amplo *self-government*.

Portanto, em última analyse, é ainda o conceito biologico do Estado que serve de criterio á organização administrativa.

Mas qual será o princípio que nos deve guiar na determinação das categorias de organismos parciaes administrativos? Como se deve descentralizar a organização administrativa sob o ponto de vista territorial? Mais simplesmente: quantos devem ser os gráus da divisão administrativa e organica do territorio?

Sempre o conceito biologico na vanguarda das soluções!

Referindo-se a esta questão relativamente a Portugal, diz o sr. Lobo d'Avila: «O erro primordial das reformas administrativas entre nós tem sido quererem organizar, por assim dizermos, dois Estados, um pequeno, outro grande, o municipio em frente da nação; para isto exige-se que este isoladamente tenha todos os meios de conservação e progresso ao nivel da civilização, desprezando completamente o elemento histórico e tradicional para subordinar tudo a uma idéa ex-

clusiva. A nossa história através dos abusos do absolutismo e da confusão das idéas deixou-nos indicações sobre a divisão do territorio, que nos aconselham a respeitar a autonomia dos grandes, como dos pequenos concelhos, e a collocar entre estes e o districto uma circunscripção, onde alguns dos seus principaes negocios possam ser devidamente tractados» (1). O mesmo escriptor analysando as nossas refórmias administrativas, affirma que a divisão em dois gráus, admittida nalgumas, e que levou á suppressão de muitos concelhos, foi a causa principal do máu acolhimento, que lhe fizeram os povos. E confrontando a divisão em dois gráus com a divisão administrativa da maior parte dos povos civilizados, affirma: «Em nenhum país ha, em regra, menos de tres circunscripções administrativas, isto é, municipio, comarca ou cousa equivalente, e districto, senão em Portugal.» Entende que a paróchia ou a freguesia civil não é sufficiente para o primeiro gráu da divisão, porque não lhe parece razoavel fazer depender a divisão administrativa da ecclesiastica, que deriva doutras origens e tem de attender a interesses de outra ordem. Se se reconheceu a necessidade de organizar centros administrativos de menor área e mais limitadas attribuições, melhor seria deixar subsistir os pequenos municipios, que tinhãem em seu favor a tradição, que faltava á paróchia civil, e prescindir da divisão symetrica e absoluta do país em grandes concelhos (2).

O sr. dr. Laranjo, apreciando com subido criterio o valor destas idéas, observa que o argumento induzido da divisão administrativa de quasi todos os países em tres ou quatro gráus, não tem a fôrça que á primeira vista parece, visto que por vezes alguns desses gráus não representam uma cir-

(1) Sr. LOBO D'AVILA, op. cit., pag. 96.

(2) Idem, op. cit., pagg. 98 e 103.

cunscricção propriamente administrativa, mas sim uma circunscricção judicial ou fiscal. Assim o cantão francês é mais uma circunscricção judicial do que administrativa, e o arredondamento tem sido principalmente de natureza fiscal (1); e nós podemos accrescentar que na Italia só a provincia e a communa tẽem um character propriamente de administração local, com instituições autónomas; o *circondorio* e o *mandamento* não representam senão gráus na subordinação hierarchica dos officios administrativos locaes; o mandamento é principalmente uma circunscricção judicial, que só para certos serviços, como a segurança pública, tem importancia no direito administrativo (2).

No entanto, opina o sr. dr. Laranjo, e com justo motivo, que a divisão, real ou apparente, em dois gráus, tem uma de duas consequencias: ou o respeito pela autonomia de povoações que a tinham por tradição, o que por um lado é um bem, mas por outro um mal, porque muitos destes agrupamentos não tẽem capacidade material ou intellectual para uma larga descentralização organica, como acontece nas communas francêsas; ou então, supprime-se a autonomia tradicional de certas povoações, o que se presta a uma larga descentralização institucional, mas tem o inconveniente de não permittir a descentralização territorial, além de provocar a resistencia dos povos, por vezes offendidos.

E' necessario portanto encontrar uma solução, que harmonize a autonomia das localidades com o princípio da descentralização territorial.

Mas segundo o nosso systema—a maior descentralização territorial, derivada do conceito organico do Estado—a harmonia não póde chegar até onde o exigem os conservadores das autonomias locaes.

(1) Sr. dr. FREDERICO LARANJO, op. cit., pag. 59.

(2) ORLANDO, op. cit., pag. 144.

Pois o que significa a autonomia duma localidade, quando não corresponde e até se oppõe a uma necessidade social, embora se firme na tradição histórica? E' uma aberração da natureza organica da sociedade, que ao legislador compete eliminar.

Sam necesarios tres gráus na divisão organica do territorio? Sem dúvida. Mas qual deve ser o gráu inferior da escala? Não pôde ser outro senão o menor aggregado social e territorialmente definido, não só porque a natureza biologica do Estado exige dos mais elementares organismos que o compõem a sua participação no desempenho das funcções sociaes; mas ainda porque, practicamente, a benefica e altamente productiva influencia das instituições locaes sobre o desenvolvimento politico, economico e moral dos povos exige a maior descentralização territorial. E qual é o menor aggregado social e territorialmente definido? E' sem dúvida a *freguesia* ou a *paróchia*.

As seguintes palavras do relatorio, que precede a proposta do Codigo Administrativo de 1878, apresentado pelo ministro do reino em sessão da camara dos deputados de 12 de janeiro de 1872, demonstram cabalmente a nossa asserção: «Depois da familia que o Estado não creou, mas achou estabelecida, temos uma associação quasi tam natural como ella, e que a lei não poderia supprimir sem violentar a natureza das cousas, — é a *freguesia* ou a *paróchia*.

«Associação de familias, onde se adora o mesmo Deus, se lhe rende o mesmo culto, se lhe erige o mesmo templo, se lhe levanta o mesmo altar, e onde se sepultam os cadaveres dos seus finados, julgar-se-ha uma profanação o privá-la de conservar as suas gloriosas tradições» (1). A *freguesia*, como

(1) Transcripto do *Relatorio sobre Juntas de paróchia*, apresentado por uma comissão do 3.º anno da faculdade de Direito no anno lectivo de 1871-1872, pag. 42.

agregado social e territorial, será portanto a menor circunscrição administrativa. E, para collocar a segunda circunscrição proximamente equidistante da menor (*freguesia*) e da maior (*districto*), é indispensavel annexar os mais fracos municipios para lhes augmentar a capacidade de descentralização institucional.

Mas como harmonizar então as autonomias supprimidas com a descentralização territorial? Concedendo maiores liberdades ás freguesias das sédes dos concelhos supprimidos, porque estas sam as únicas que offerecem resistencia á perda da autonomia municipal. Além disso, devemos confessar que a resistencia dos pequenos concelhos, apregoada pelos conservadores, é muitas vezes uma pura illusão mantida apenas pelos pequenos burocratas da sua séde. Alguns conhecemos nós em que o povo deseja a annexação na boa esperança de deminuirem os impostos municipaes!

Ha porém ainda duas difficuldades na applicação práctica duma larga descentralização territorial—a incapacidade economica e intellectual, e a falta de dedicação pelos interesses públicos.

A primeira difficuldade poderia resolver-se mediante uma classificação das paróchias e subsídio ás mais pobres. A segunda resolver-se-ia concedendo certas garantias aos membros dos corpos administrativos, incitando-os á dedicação pelo bom andamento dos negocios da parochia.

CAPITULO III

OS ESTADOS MODERNOS AINDA NÃO APPLICAM EM TODA A SUA EXTENSÃO O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL E INSTITUCIONAL.

SUMMÁRIO:—Justificação dêste capítulo.—A paróchia (*Parish*), administrada pela assembléa dos parochianos (*Vestry*), é o menor dos entes locais autónomos do organismo administrativo inglês; a organização institucional da paróchia e das *Unions* de paróchias, é determinada pela lei da divisão do trabalho; fiscalização da administração parochial inglesa.—A menor circunscrição administrativa da Russia é o *Mir*, que é também uma instituição economica; os *Mir* aggregam-se em *communas* (*Volost*); a vida administrativa das circunscripções russas não tem a autonomia inglesa.—As menores circunscripções administrativas da Prussia são o *Landgemeinde* e *Gutsbezirk*; a sua organização administrativa occupa uma posição intermédia entre a inglesa e a russa.—A divisão administrativa da Hespanha é análoga á nossa, mas a paróchia tem pequena capacidade administrativa. Nos outros Estados, a menor circunscripção é geralmente a *communa*.—Um exame simples da organização administrativa dos Estados modernos revela claramente a falta de descentralização territorial e institucional ou de correspondencia entre uma e outra.

Nos dois capítulos precedentes estabelecemos os princípios que justificam e fundamentam a descentralização administra-

tiva por pequenas circunscripções—*freguesias* ou *paróchias*, como consequencia natural do conceito organico do Estado moderno e condição indispensavel para o desenvolvimento político, economico, administrativo, moral e jurídico das sociedades civilizadas.

Seguia-se naturalmente averiguar o gráu de applicação, que os nossos legisladores tẽem feito dêste salutar princípio ao organismo da nossa administração.

Reconhecendo porém a utilidade e importancia do exame da legislação comparada para determinar a orientação das tendencias sociaes na estrada do progresso e da civilização, não queremos passar adiante sem indicar, embora summariamente, a consideração que os principaes Estados modernos tẽem consagrado ao princípio da descentralização territorial.

Estendemos as nossas investigações, antes no espaço que no tempo, porque o conceito administrativo da freguesia ou paróchia é de origem tam recente, que não tem ainda a fôrça da tradição histórica a illustrar a sua consagração social. E começamos pela Inglaterra, onde o regimen do *self-government*, embora não seja para nós o ideal duma perfeita organização administrativa, é contudo considerado pela maioria ou quasi totalidade dos publicistas como o termo fixo para que se dirigem as tendencias e aspirações dos homens políticos.

De mais, as nossas investigações limitam-se naturalmente á indicação das menores circunscripções territoriaes.

*

Sam quatro os gráus da divisão administrativa na Inglaterra, sem contudo estarem sujeitos a uma completa subordinação hierarchica—os Condados (*County*), os Burgos (*County boroughs*), as Uniões de Paróchias (*Unions of parish*) e Paróchias (*Parish*).

A paróchia constitue o menor dos entes locais autónomos na ordem hierarchica das circunscripções administrativas. Cada paróchia tinha antigamente uma competencia de governo local sobre todas as funcções administrativas, que não entravam nas attribuições dos condados. O seu número, segundo Gneist, approximava-se de 15:000, mui pequeno é o seu territorio e pouco numerosa a sua população.

Por isso a sua incapacidade para o regular exercicio das funcções próprias determinou no espirito dos legisladores inglezes dos fins do seculo passado e princípios do actual a tendencia para a annexação, mais ou menos natural e organica, mais ou menos artificial, das paróchias em agrupamentos administrativos (*Unions*), que melhor podessem desempenhar os mais importantes serviços da administração local. Contudo a paróchia, embora integrada administrativamente em mais amplas circunscripções, conserva ainda a sua individualidade, continuando a exercer por si só as mais simples funcções administrativas.

A paróchia é administrada pela assembléa dos parochianos, (*Vestry*) em harmonia com a lei universal da divisão do trabalho, destinando a cada especie de serviços funcionarios especiaes eleitos pela *Vestry*. Assim, para os serviços do culto, dos cemiterios e das estradas sam eleitas commissões especiaes dentre os mais conceituados parochianos. A organização das *Unions* não absorve a autonomia e a individualidade da paróchia, pois que as contribuições que ella paga para um determinado serviço, dividem-se em duas partes, uma das quaes entrando para o *fundo commum* (*common fund*), é destinada a satisfazer as despezas geraes, enquanto que a outra é applicada aos serviços do respectivo territorio; dêste modo proporciona-se á paróchia uma administração mais proficua e mais esclarecida technicamente, sem contudo prejudicar a sua autonomia.

Muitas leis se promulgáram na Inglaterra com o fim de

organizar e regulamentar as *Unions*, enquanto a sua applicação, em vez de ser immediata e universalmente obrigatoria era dependente da acceitação das paróchias annexadas, ou da existencia de condições especiaes.

As *Unions* sam destinadas aos serviços de protecção dos pobres, de hygiene, e saude pública, de viação e instrucção primária.

A administração parochial inglêsa está sujeita a dois meios de fiscalização: a jurídica e administrativa, exercida pelas *Justices of peace*, e a fiscalização dos eleitores, que se torna muito efficaz, não só porque cada administrador tem uma esphera de attribuições restricta e inteiramente definida, mas porque a cada especie de serviços corresponde uma contribuição especial (1).

*

Na maior parte do imperio da Russia as circunscripções administrativas sam, pela sua ordem decrescente de grandeza: a Provincia (*Gouvernie*), o Districto (*Ouiezd*), a Cidade, a Comuna (*Volost*) e o *Mir*.

O *mir* é uma circunscripção simultaneamente economica e administrativa. A propriedade da terra é collectiva, e por espaços de tempo regulares distribuida entre os *paterfamilias*. Durante o regimen da escravatura era uma circunscripção simplesmente economica, mas adquiriu o character administrativo com a emancipação dos escravos.

Um estatuto de 1861 pretendeu regulamentar o *mir*, «mas, observa Leroy-Beaulieu, elle permanece sob o imperio do costume, vivendo nas fórmias archaicas da sua vida pró-

(1) Cit. *Rivista italiana*, vol. XII, pagg. 194-197; LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, vol. 1, pag. 127; FERRON, op. cit., pagg. 353-368; NEPPI MODONA, *I poteri centrali e locali*, pagg. 493-495.

pria e espontanea» (1). Mas ainda na sua organização administrativa o *mir* se resente dos effeitos da sua constituição economica; a assembléa é constituida sòmente pelos *pater-familias* e as deliberações tomam-se por unanimidade. Os *mir* reúnem-se em circunscrições mais amplas, as *communas* ou *volost*, que contêem entre 600 e 4:000 habitantes.

As attribuições do *mir* e do *volost*, pelo que respeita á administração propriamente local, sam a conservação dos caminhos vicinaes, das escholae, dos hospícios, e outras instituições; e relativamente á administração geral, compete-lhes a percepção dos impostos, o recrutamento militar, denuncia dos vagabundos e arrestos dos executados pela justiça.

Estas attribuições administrativas sam exercidas por dois funcionarios eleitos pelos respectivos conselhos ou assembléas, o *starosta* no *mir*, e o *starchina* no *volost*. Convem porém notar, que as entidades locaes differem fundamentalmente na Russia e na Inglaterra; as primeiras estão sujeitas ao arbitrio de certos funcionarios da burocracia, que podem emendar ou revogar as suas deliberações, enquanto que as segundas têm a sua autonomia salvaguardada por magistrados independentes do poder executivo, os *Justices of peace* (2).

*

As divisões administrativas dominantes na Prussia sam sete, começando pelas maiores: a Provincia (*Provinz*), o Districto de governo (*Regierungsbezirk*) o Círculo urbano (*Stadtkreis*), o Círculo rural (*Kreis*), o Mandamento (*Amtsbezirk*), a Com-muna rural (*Landgemeinde*) e o (*Gutsbezirk*). Todas estas di-

(1) LEROY-BEAULIEU, op. cit., pag. 3.

(2) Cit. *Rivista italiana*, op. cit., pagg. 198-202; FERRON, op. cit., pagg. 235-237; NEPPI MODONA, op. cit., pagg. 533-536.

visões administrativas, á excepção do districto de governo, constituem entidades administrativas mais ou menos autónomas.

As menores circunscripções que para o nosso propósito importa conhecer, sam o Landgemeinde e o Gutsbezirk, administrativamente equiparadas, differindo apenas na eleição da representação e sob o ponto de vista economico.

O Gutsbezirk não tem representante na organização economico-administrativa dos outros Estados europeus; é constituído por um terreno pertencente na maior parte das vezes a uma pessoa juridica, e no qual habitam sòmente agricultores não proprietarios do sólo. No Gutsbezirk o chefe da administração é geralmente o proprietario do sólo, ou um seu representante, enquanto que no Landgemeinde o chefe da administração é eleito pelo conselho communal, ou na falta dêste, pela assembléa dos communistas; ambos precisam da confirmação da auctoridade do círculo.* As attribuições destas communas ruraes dizem respeito aos pobres, ás escholas e á viação.

A organização administrativa prussiana occupa uma situação intermédia entre a inglêsa e a russa.

A fiscalização exercida pelos delegados do governo central sobre os entes locaes, não os subordina completamente como na Russia; pelo contrário, os entes locaes movem-se livremente dentro da esphera d'acção que a lei lhes faculta, sendo os seus abusos, assim como os dos delegados do governo, corrigidos por tribunaes administrativos. Differem porém dos entes locaes da Inglaterra, porque não sam distinctos na especialização de funcções, mas sam coordenados hierarchicamente de tal modo, que todos exercem quasi a mesma ordem de funcções, variando apenas a esphera de territorio (1).

(1) Cit. *Rivista italiana*, op. cit., pagg. 203, 204 e 207; FERRON, op. cit., pagg. 192-201; NEPPI MODONA, op. cit., pagg. 521-524.

*

Na Hespanha a divisão administrativa do territorio é muito análoga á nossa, descentralizando-se nos mesmos tres gráus — *Provincia, Communa* ou *Término Municipal* e *Paróchia*. Reconhece-se porém á paróchia pequena capacidade administrativa, limitando-se as suas attribuições á administração dos próprios bens; para este effeito existe uma junta de paróchia, que funciona sob a tutela do aiuntamiento ou conselho municipal.

Nos outros Estados da Europa e mesmo nos Estados Unidos da America, a última circunscripção administrativa é a *communa*, ou seja urbana, ou rural.

E' certo que em muitos países, como a França, a Belgica, a Hollanda e a Suissa, a *communa* é uma circunscripção ás vezes egual e outras vezes pouco maior do que a nossa freguesia (1). Mas este facto é precisamente um erro grave, porque a divisão administrativa organizada, em geral, apenas em dois gráus, não se presta a uma larga descentralização de funcções, e a descentralização institucional não póde de modo algum corresponder ao gráu de descentralização territorial.

*

Um ligeiro exame sobre a legislação comparada da administração local das menores circunscripções, nos differentes Estados modernos, como se póde ver nas obras dos auctores citados, é sufficiente para demonstrar que por toda a parte a organização administrativa se compõe dum systema hierar-

(1) FERRON, opp. cit.; NEPI MODONA, opp. cit.

chico de entes locais autónomos desempenhando uma multiplicidade de funções próprias, sob a tutela mais ou menos vigorosa dos órgãos do poder central.

E' de notar porém que embora os Estados modernos acompanhando a evolução da sciencia manifestem tendencias descentralisadoras, não concretizáram ainda na constituição, organização e funcionamento do aparelho administrativo os verdadeiros princípios da descentralização territorial e institucional.

O primeiro erro traduz-se na tutela mais ou menos humilhante dos órgãos do poder central, ou do poder burocrático, sobre a vida dos poderes locais; os legisladores modernos, perfilhando a doutrina perigosa e anti-social do conceito de Orlando e da quasi totalidade dos publicistas, insistem em considerar o poder local como uma delegação do Estado, negando-se a reconhecer e garantir a sua autonomia organica. A própria Inglaterra, que parece consagrar uma excepção, não deixa de perfilhar o mesmo pensamento, quando a lei, embora reconheça a autonomia dos entes locais, limita de tal modo a esphera da sua actividade, que lhes não dá a faculdade de julgar além dos limites estabelecidos sobre os serviços, que lhes convem desempenhar no interesse do desenvolvimento local.

Mas pondo de lado a questão da tutela, que até certo ponto se poderia sustentar mediante a necessidade duma fiscalização superior e legítima do Estado para manter a integridade interna da unidade nacional, um outro prejuizo não menos grave contamina os diferentes systemas administrativos locais dos Estados modernos: é a falta de correspondencia entre a descentralização institucional e a territorial; entre as funções do órgão e a sua capacidade ou aptidão funcional.

Nos países em que a última circunscripção é a communa, procurou-se uma larga descentralização de funções, mas a pequena extensão do territorio, a pequena população, e por

consequencia as diminutas fôrças politicas e economicas não podiam fornecer o gráu de capacidade necessaria para o regular desenvolvimento das funcções administrativas locaes. Dahí a tutela anti-política, anti-economica e anti-social da burocracia! Na Inglaterra, é certo que a administração se desenvolve regularmente, constituindo-se e funcionando sob a iniciativa combinada do poder central e dos poderes locaes; não ha dúvida de que o organismo administrativo inglês accusa uma incomparavel superioridade sobre os systemas continentaes; mas a verdade tambem é que o facto é menos devido á perfeição do systema do que ao espirito práctico e á capacidade politico-administrativa do cidadão inglês. A' descentralização institucional inglesa não corresponde uma systematica divisão territorial. Verdade é que na Inglaterra não se torna necessaria a exacta correspondencia entre estes dois factores, porque maiores garantias offerece o espirito inglês.

Mas nos Estados continentaes que não tēem ainda um systema administrativo profundamente radicado no espirito dos povos, a não ser o elemento communal, é de toda a conveniencia que as refórmis se accentuem no sentido da exacta correspondencia entre a funcção e o orgão, entre a descentralização institucional e a territorial. E' precisamente isto que falta na organização administrativa dos modernos Estados.

Nos países em que existe a paróchia ha descentralização territorial, mas não lhe corresponde uma conveniente descentralização institucional.

Pelo contrário, nos países em que a última circunscripção é a communa, a descentralização institucional excede muito a descentralização territorial.

CAPITULO IV

A NOSSA LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA OSCILLANDO ALTERNADAMENTE ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO AINDA NÃO CONSAGROU OS VERDADEIROS PRINCIPIOS DA AUTO-ADMINISTRAÇÃO PAROCHIAL.

SUMMÁRIO:—O conceito da paróchia administrativa nasceu e desenvolveu-se com o regimen liberal: os decretos de 26 de novembro de 1830 e 9 de março de 1832; a omissão da paróchia administrativa pelo decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832; sua restauração pela lei de 25 de abril e decreto de 18 de julho de 1835, completado pelo decreto de 6 de julho de 1836, cujas disposições passaram para o codigo administrativo dêste anno; o character absorventemente centralizador do codigo de 1842 roubou á paróchia a sua vida administrativa; tendencias descentralizadoras das propostas de reorganização administrativa de 1854 (A. Garrett), 1862 e 1863 (Braamcamp), da lei da administração civil de 1867 e codigo de 1870; sua mais ampla consagração no codigo de 1878; sua restricção pelo codigo de 1886; recentralização do decreto de 6 de agosto de 1892; restituição parcial do codigo de 1895.—O próprio codigo de 1878 ainda não reconheceu á paróchia funcções que legitimamente lhe pertencem. E quando lhe será integralmente garantida a sua personalidade sociologica?!

Sob duas fórmas sociaes distinctas vive actualmente a freguesia ou paróchia portugueza—o conceito administrativo e

o conceito ecclesiastico. A paróchia ecclesiastica tem entre nós, como em todos os Estados catholicos, uma história tam antiga que a sua origem esconde-se na mais escura noite dos tempos. Para o nosso propósito não importa agora o conceito ecclesiastico, mas sòmente a sua vida administrativa, e este conceito nasce e desenvolve-se com a implantação do regimen liberal.

O primeiro diploma, do nosso conhecimento, que reconhece á paróchia a sua vida administrativa, é um decreto da Regencia em nome da Rainha, datado de Angra, aos 26 de novembro de 1830, que no artigo 1.º dispõe: «Haverá em cada Paróchia uma Junta nomeada pelos visinhos, e encarregada de administrar todos os negocios de interesse puramente local» (1). Este decreto bastante minucioso sobre a organização da administração parochial, reconhece ás juntas de paróchia funcções quasi tam amplas como os codigos administrativos modernos, e o seu espirito profundamente democrático vae ao ponto de exigir para os negocios de maior importancia o consentimento de todo o povo da paróchia.

O decreto de 9 de março de 1832 acceta a junta como instituição já creada e legalizada, e dá-lhe algumas attribuições a mais, como a do artigo 5.º, que lhe permite estabelecer os professores que lhe convierem, dentro do círculo da mesma paróchia, e fixar-lhes ordenado por meio de fintos, impostos em fôrma legal.

Dois meses depois, a 16 de maio, vêem a luz da publicidade os notaveis decretos de Mousinho da Silveira sobre as reformas das instituições administrativas, judiciaes e financeiras; mas o decreto n.º 22, reflectindo a organização francêsa, não levára

(1) Póde ver-se um extracto da parte do decreto, que se refere á administração parochial, no citado Relatorio sobre *Juntas de paróchia, por uma commissão do curso do terceiro anno de Direito do anno de 1871-72*, a pag. 22-27.

a descentralização além do concelho, e o estabelecimento dos corpos administrativos parochiaes ficára ainda envolto na escura sombra do esquecimento! E contudo na ilha Terceira, logo tres meses depois do decreto de 1830, as juntas de paróchia se organizáram e começaram a funcionar.

Só em 1835, no artigo 6.º da carta de lei de 25 de abril, o Governo facultou a instituição das juntas de paróchia; e só o decreto de 18 de julho dêste mesmo anno tornou obrigatorio o que pela carta de lei era apenas facultativo. A divisão administrativa creada por este decreto, é a primeira que obedece ao criterio institucional e territorial da descentralização—é a divisão em districtos, concelhos e paróchias. Na administração parochial organizada por este decreto figura o *commissario de paróchia*, que de algum modo corresponde ao regedor actual. E' de notar, porém, que este magistrado administrativo era escolhido pelo administrador do concelho sobre lista triplice feita por eleição directa.

O decreto de 35 era deficiente e incompleto, principalmente pelo que dizia respeito ás attribuições da junta, e para o completar foi publicado o decreto de 6 de julho de 1836, cujas disposições fôram transplantadas para o codigo administrativo dêste mesmo anno.

A's tendencias descentralizadoras da anterior legislação administrativa succede o codigo de 1842, manifestando em toda a sua pujança o espirito despoticamente centralizador do célebre Costa Cabral, que centralizou no poder central as mais importantes funcções administrativas, impôs uma tutela humilhante á actividade social das instituições locaes. A interferência do poder central no exercicio das funcções públicas ainda as menos importantes e mais localizadas é o espirito fundamental de todo este codigo essencialmente centralista.

As juntas de paróchia perdêram a categoria de corpos administrativos, deixáram de fazer parte do organismo da administração pública (artigo 306.º); os corpos administrativos

sam apenas a junta geral do districto e a camara municipal (artigo 4.º, n.ºs 1 e 2); o presidente da junta e o regedor de paróchia deixáram de ser de eleição popular, como eram anteriormente; enfim as liberdades locaes já profundamente radicadas no espirito popular, soffrêram uma transformação regressiva, integrando-se na supremacia absorvente do poder central.

E que especies de necessidades públicas reclamavam tam extraordinarias medidas, tam abruptamente decretadas, sobre a autonomia dos povos?

O relatorio do codigo, na parte que se refere ao assassinato das garantias parochiaes, limita-se a repetir as classicas e anachronicas considerações aventadas nos livros de todos os centralizadores: que a machina administrativa era já de si complicada e embaraçosa, e que não era de bom estadista accrescentar difficuldades e inconvenientes onde já os havia de sobra; e que a maior parte das paróchias não tinham homens aptos para exercerem devidamente as importantes funcções que a lei lhes confiava. Depois do que temos dito sobre a necessidade organica das instituições locaes descentralizadas até á paróchia, nem já descemos á tarefa inutil de refutar esta velha e banal argumentação. E as nefastas consequencias dêste regimen despotico e centralizador bem depressa começaram a germinar e desenvolver-se para se manifestarem mais tarde nas tendencias descentralizadoras das propostas da remodelação administrativa de 1854, de Almeida Garrett, de 1862 e de 1863, do estadista Braamcamp e na lei da administração civil de 1867, de Mártens Ferrão, e ainda no codigo dictatorial de 1870. Estas tendencias não conseguíram contudo alcançar a concretização real no dominio positivo da nossa legislação administrativa, mas a semente fertilizadora não se perdeu, porque fructificou mais tarde na mais ampla descentralização do codigo de 1878. Pareceu aos legisladores de 1886 que a ampla faculdade sobre impostos e empres-

timos, reconhecida por aquelle código aos corpos administrativos, «occasionou tantas desigualdades e incitou a taes abusos, que logo nos primeiros annos da execução do nosso código se viu que sob o imperio de semelhante regimen nem poderia guardar-se a boa ordem na fazenda local, nem deixariam de padecer imminente risco as finanças do Estado ameaçadas de perto pela terrivel concorrência dos pretendidos melhoramentos, com que a um tempo, e como que de improviso, pretendiam illustrar a sua gerencia todos os corpos administrativos do reino, desde a mais graduada junta até á mais obscura assembléa parochial» (1).

Inspirado nestas considerações, o código de 1886 restringiu neste sentido as liberdades locais, continuando todavia a reconhecer á paróchia a sua vida administrativa, medianamente descentralizada.

Porém em 1892, o espirito ultracentralizador dum estadista contemporaneo, atacado da monomania das reformas, exerceu a sua influencia reaccionaria sobre as tendencias da auto-administração parochial, usurpando á paróchia a sua individualidade administrativa, e reduzindo as suas attribuições á administração da fábrica da igreja parochial e ao desempenho dalgumas funcções de beneficencia.

Tentando fundamentar o espirito geral da reforma diz o relatorio do decreto de 6 de agosto de 1892, que fez retrogradar o organismo da administração parochial ao despotismo de 42: «mas é necessario... e não esquecer, quando se versam problemas desta natureza, que no organismo social, como na estructura de cada individuo, a vida perfeita e harmoniosa só póde resultar da justa ponderação de todas as energias que o constituem, ligadas entre si, subordinadas umas ás outras.» Esta lei de pura sociologia é por si só sufficiente para con-

(1) Relatorio do código de 1886, pag. 7.

demnar formalmente a centralização, que o decreto de 92 fez das funções parochiaes, integrando-as no organismo municipal, que por sua vez foi subordinado á tutela rigorosa do poder central.

E tam desastrada foi a reforma, genuinamente regressiva de 92, que os próprios centralizadores de 2 de março de 95, não hesitaram em condemnar abertamente a reacção concretizada no decreto de 6 de agosto, restituindo á paróchia uma parte da sua vida administrativa, embora não chegassem ao systema do codigo de 86.

*

De todas as reformas por que tem passado a nossa organização administrativa, a mais descentralizadora foi sem dúvida a do codigo de 78. E devemos na verdade confessar, que este codigo reconhêcia amplas attribuições ás juntas de paróchia. No entanto, não hesitamos em encimar este capítulo com a affirmação categórica de que a nossa legislação administrativa oscillando alternadamente entre a centralização e a descentralização, ainda não consagrou os verdadeiros princípios da auto-administração parochial.

E' que na esphera da actividade, que o codigo de 78 reconhece á paróchia como organismo social definido, ainda faltam attribuições importantissimas, que segundo o nosso systema de organização social, legitimamente pertencem a estas entidades locais, com vida própria e anterior á supremacia do Estado.

Queremos referir-nos á nomeação dos parochos e dos professores da primeira instrucção, e á faculdade de crear partidos medicos quando a paróchia tenha rendimento para sustentar este encargo.

De mais, o codigo de 78 consagra realmente um systema

regular de auto-administração parochial, por quanto, nos termos do artigo 168.^o, todas as deliberações da junta de paróchia sam executorias independentemente da approvação superior, exceptuando apenas as de que tratam os n.^{os} 1, 3, 5 e 7, que careciam da approvação da junta geral do districto.

Mas, para consagrar os verdadeiros princípios do regimen da auto-administração, era preferivel o systema do referido decreto de 1830, que nos negocios mais importantes da vida parochial exigia o consentimento expresso dos parochianos, eliminando tanto quanto possivel a intervenção de estações tutelares.

Não correm os tempos para reclamar as reformas exigidas pelas condições de vida e desenvolvimento do organismo social. As funcções superiores do Estado, por uma aberração ou por um desvio anormal da marcha evolutiva da sociedade portugêsa, fôram usurpadas por uma despótica oligarchia de ambiciosos e immoraes políticos!!

Nos outros estados da humanidade inteira a evolução social atravessa ainda metamorphoses mais ou menos teratologicas!! Anima-nos contudo a risonha esperança de ver num futuro mais ou menos próximo a vida social reintegrada na sua evolução natural, e os differentes aggregados sociaes reivindicarem os seus direitos na cooperação harmonica do grande superorganismo humano.

E só então a paróchia será respeitada na sua personalidade social, autónoma, independente, mas solidaria na coordenação universal de todos os organismos sociaes.

FIM.

INDICE

UMA EXPLICAÇÃO	Pag. VII
A FREGUESIA OU PAROCHIA COMO DIVISÃO ADMINISTRATIVA	IX

CAPITULO I

O RECONHECIMENTO DA FUNCCÃO EMINENTEMENTE SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES LOCAES É A PRIMEIRA CONDIÇÃO PARA UMA BOA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, BASEADA NAS LEIS DA SOCIOLOGIA MODERNA.

O conceito das instituições locais deriva do facto sociologico denominado por Taine *proximidade physica*: é a descentralização da função administrativa, enquanto é destinada a proteger e garantir os interesses das localidades, como consequencia legítima da natureza organica do Estado.—O problema da descentralização administrativa, que os ingleses chamam *self-government*, os allemães *selbstverwaltung*, e nós *auto-administração*, não tem uma solução definitiva e permanente; é continuamente variavel com a evolução gradual e lenta, mas constante, das condições sociaes; os criterios geralmente propostos pelos escriptores sam vagos e indefinidos; se algum criterio é possivel estabelecer, é o da *maxima descentralização*, até que os órgãos sejam aptos para exercer as funções, que lhes devem ser confiadas; é o criterio do *Estado organico*.—A elevada importancia e a necessidade sociologica das instituições locais sam ainda confirmadas por considerações de outra ordem, demonstradas pela applicação do methodo ex-

perimental ao exame das liberdades públicas; a vida das instituições locais é indispensavel para o regular desenvolvimento das condições políticas, administrativas, economicas e moraes da sociedade: é o elemento principal da educação política e administrativa dos povos, porque lhes proporciona um maior gráu de independencia e autonomia no exercicio das liberdades públicas e confia-lhes a administração dos seus próprios interesses; favorece as condições economicas, porque a administração dos serviços locais será incomparavelmente mais economica, sendo exercida pelos cidadãos das próprias localidades e promove o desenvolvimento moral, porque alimenta o respeito e a consideração pela auctoridade pública, o sentimento de patriotismo e dedicação pelos interesses geraes, prendendo os cidadãos ás localidades da sua convivencia.—Conclusão: a importancia e a necessidade das instituições locais deriva logicamente do conceito do Estado organico, e é experimentalmente demonstrada pela sua acção sobre o desenvolvimento das condições sociaes; aos poderes do Estado cumpre pois o dever de lhes reconhecer e garantir o livre exercicio da sua função eminentemente social. 13

CAPITULO II

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DEVE DESCENTRALIZAR-SE POR PEQUENAS CIRCUNSCRIÇÕES TERRITORIAES — FREGUESIAS OU PARÓCHIAS.

A divisão administrativa é uma consequencia da distribuição natural e organica da população sobre o territorio do Estado (Orlando); só por meio duma boa divisão administrativa é que a acção da administração póde estender-se facil e promptamente por todo o país. (Sr. dr. Laranja).—Origem e character das circunscrições administrativas; opinião dominante dos escriptores; Orlando, considerando-as sob o ponto de vista do direito philosophico ou abstracto, reconhece-lhes uma existencia natural e autónoma e uma capacidade própria no exercicio das suas funções; mas examinando-as sob o ponto de vista do direito positivo, attribue a sua existencia juridica ao simples reconhecimento da auctoridade pública, e reconhece-lhes apenas uma capacidade delegada pelo Estado. Rejeitámos a doutrina de Orlando, porque se filia numa

distincção falsa, e contraria os princípios fundamentaes da vida do organismo social. O problema é scientificamente resolvido pela theoria do Estado organico: os organismos parciaes do Estado (circunscipções) tẽem uma existencia natural, autónoma; exercem a sua capacidade politico-administrativa por direito próprio, e delegam nos poderes do Estado as funcções para cujo exercicio não tẽem ainda aptidão organica. As reformas, que o legislador deve introduzir na organização das circunscipções administrativas, sam apenas as determinadas pela variação de capacidade destes organismos parciaes do Estado.—Classificação dos parciaes organismos administrativos ou divisão organica do territorio: nem a eschola *historica* nem a *radical* fornecem um criterio rigorosamente scientifico; doutrina de Orlando; sua refutação; o problema tem uma solução satisfactoria no conceito biologico do Estado; descentralização territorial da organização administrativa, gráus da divisão administrativa e organica do territorio; doutrina dos srs. Lobo d'Avila e dr. Laranjo; a descentralização administrativa do territorio deve ser feita em tres gráus, terminando na *freguesia* ou *paróchia*, como o menor aggregado social e territorialmente definido; defeitos apparentes da descentralização parochial; meio de os corrigir 27

CAPITULO III

OS ESTADOS MODERNOS AINDA NÃO APPLICAM EM TODA A SUA EXTENSÃO O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL E INSTITUCIONAL.

Justificação dêste capítulo.—A paróchia (*Parish*), administrada pela assembleá dos parochianos (*Vestry*), é o menor dos entes locaes autónomos do organismo administrativo inglês; a organização institucional da paróchia e das *Unions* de paróchias, é determinada pela lei da divisão do trabalho; fiscalização da administração parochial inglesa.—A menor circunscipção administrativa da Russia é o *Mir*, que é tambem uma instituição economica; os *Mir* aggregam-se em *communas* (*Volost*); a vida administrativa das circunscipções russas não tem a autonomia inglesa.—As menores circunscipções administrativas da Prussia sam o *Landgemeinde* e *Gutsbezirk*; a sua organização administrativa occupa

uma posição intermédia entre a inglesa e a russa.—A divisão administrativa da Hespanha é análoga á nossa, mas a paróchia tem pequena capacidade administrativa. Nos outros Estados, a menor circunscripção é geralmente a communa.—Um exame simples da organização administrativa dos Estados modernos revela claramente a falta de descentralização territorial e institucional ou de correspondencia entre uma e outra 41

CAPITULO IV

A NOSSA LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA OSCILLANDO ALTERNADAMENTE ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO AINDA NÃO CONSAGROU OS VERDADEIROS PRINCIPIOS DA AUTO-ADMINISTRAÇÃO PAROCHIAL.

O conceito da paróchia administrativa nasceu e desenvolveu-se com o regimen liberal: os decretos de 26 de novembro de 1830 e 9 de março de 1832; a omissão da paróchia administrativa pelo decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832; sua restauração pela lei de 25 de abril e decreto de 18 de julho de 1835, completado pelo decreto de 6 de julho de 1836, cujas disposições passáram para o codigo administrativo dêste anno; o character absorventemente centralizador do codigo de 1842 roubou á paróchia a sua vida administrativa; tendencias descentralizadoras das propostas de reorganização administrativa de 1854 (A. Garrett), 1862 e 1863 (Braamcamp), da lei da administração civil de 1867 e codigo de 1870; sua mais ampla consagração no codigo de 1878; sua restricção pelo codigo de 1886; recentralização do decreto de 6 de agosto de 1892; restituição parcial do codigo de 1895.—O próprio codigo de 1878 ainda não reconheceu á paróchia funcções que legitimamente lhe pertencem. E quando lhe será integralmente garantida a sua personalidade sociologica?! 51