

ÂNGELO ABRUNHOSA

Doutor em Direito

Professor do Ensino Superior

**CENTRALISMO E ANTICENTRALISMO NO MOVIMENTO
CONSTITUCIONAL EM ESPANHA E PORTUGAL**

PORTO

DEZ. / 2011

SUMÁRIO

Em Espanha, só não foram centralistas a Constituição Republicana de 1931 e a Constituição de 1978, actualmente vigente. Em Portugal, apenas a Constituição de 1976 consagrou Regiões Autónomas (Madeira e Açores). No entanto, apesar de as ideias centralizadoras terem predominado durante mais tempo, foram as ideias políticas descentralizadoras que marcaram mais o rumo da história constitucional espanhola e portuguesa.

PALAVRAS CHAVE: Centralismo Anticentralismo Constitucionalismo
Espanha Portugal

SUMMARY

In Spain, only were not centralist the Republican Constitution of 1931 and the Constitution of 1978, currently in force. In Portugal, only the Constitution of 1976 enshrined the Autonomous Regions (Madeira and the Azores). However, despite the centralizing ideas have prevailed for longer, were the decentralizing political ideas that marked the course of most Spanish and Portuguese constitutional history.

KEY WORDS: Centralism Anticentralism Constitucionalism Spain Portugal

CENTRALISMO E ANTICENTRALISMO NO MOVIMENTO CONSTITUCIONAL EM ESPANHA E PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Vamos analisar o centralismo e antcentralismo no quadro constitucional que acompanhou a evolução do Estado Liberal em Espanha e Portugal. Quase sempre a violência revolucionária precedeu a mudança de Governo, confirmada, logo de seguida, *constitucionalmente*, pelas ideias políticas subjacentes. Se predominaram, durante mais tempo, as ideias centralizadoras, partilhando, por vezes, o poder político com o Monarca, foram as ideias menos centralizadoras que marcaram, verdadeiramente, o fenómeno da mudança, chegando a romper com o regime monárquico, em 1873 e 1931, com a implantação da República em Espanha, e, em Portugal, com a implantação da República, a partir de 1910; os movimentos regionalistas encontraram nas ideias menos centralizadoras e nos respectivos quadros constitucionais a oportunidade que procuravam para as respectivas autonomias. O antcentralismo político-administrativo colheu arautos, quer entre os monárquicos, quer entre os republicanos, porque o objectivo era confiar o poder ao *país da realidade*. O problema fundamental residia na consagração constitucional da divisão do território em circunscrições político-administrativas ou simplesmente administrativas e dos princípios de *eleição democrática* dos membros das corporações locais, de *autonomia* para a gestão dos respectivos interesses e de *autosuficiência financeira*.

MOVIMENTOS CONSTITUCIONAIS ESPANHOL E PORTUGUÊS

Movimento Constitucional Espanhol

Por não se inserirem no *conceito técnico-jurídico ideal de Constituição*, excluem-se a *Constituição de Bayona (1808)*, o *Estatuto Real (1834)* e as *Leis Fundamentais de Franco*. A *Carta de Bayona* foi decretada pelo Rei intruso José Napoleão, como pretendida "base del pacto que une nuestros pueblos con nos y a nos con nuestros pueblos", depois de ouvir unicamente uma determinada "Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses". O *Estatuto Real* foi uma simples convocatória das Cortes Gerais do Reino de Espanha, utilizando livros jurídicos do Antigo Regime, como *Las Partidas* e a *Nueva Recopilación*. As *Leis de Franco* têm carácter autoritário.

Evidentemente que não basta a análise da história constitucional de Espanha para apreender toda a sua realidade política e social, porque a existência colectiva espanhola é bem mais complexa, onde sempre desempenharam um papel de relevo as formas de consciência nacionalistas e regionalistas, em apreço neste trabalho. Antes de mais, há que distinguir as *Constituições promulgadas* das que não passaram de projectos:

a) *Promulgadas*: Constituição de Bayona (1808); Constituição de Cádiz (1812); Estatuto Real (1834); Constituição de 1837; Constituição de 1845; Constituição de 1869; Constituição de 1876; Constituição de 1931; Leis Fundamentais de Franco e Constituição de 1978.

b) *Projectos Constitucionais*: Projecto da Constituição de 1836; Projecto das Leis Fundamentais de 1852; Constituição não promulgada de 1856; Projecto da Constituição Federal da República Espanhola de 1873; Anteprojecto da Constituição da Monarquia Espanhola de 1929.

Nas *Constituições promulgadas*, devemos distinguir duas séries constitucionais: na primeira série, incluem-se as *efémeras*, quanto ao período

de vigência, e menos centralizadoras, quanto ao ideal do princípio da eleição democrática; na segunda série, incluem-se as de modelo *duradouro* e *conservador*, já pelo longo período de vigência, já pelo seu ideal oligárquico e centralizador. É nas Constituições *efémeras* e *menos centralizadoras*, que encontramos maior densidade democrática, com sistemas eleitorais mais amplos e efectivos, e raízes sociais mais alargadas. As Constituições *conservadoras* possuem conotações plutocráticas, com origem social restrita e sistemas eleitorais restritivos. Nas Constituições *menos centralizadoras* e *efémeras*, a titularidade do poder é outorgada simplesmente ao *povo* e a clássica divisão de poderes (legislativo, executivo e judicial) não deixa margem para a interferência do *executivo* nos outros poderes. Nas Constituições *conservadoras* e *oligárquicas*, outorga-se a titularidade do poder às Cortes e ao Rei; quanto ao exercício do poder, admitem-se graves interferências do poder executivo sobre os outros poderes. «*La libertad que pretenden las constituciones encuentra, mediante la declaración de derechos, una definición más amplia, efectiva, entusiasta y con mecanismos que pretenden garantizarla en las constituciones progresistas y efímeras; en tanto que se puede catalogar de cicatera y de poca efectividad practica la que se presenta en las constituciones conservadoras y duraderas. Inclusive en la consideración de mayor o menor sublimidad que merece dicho pacto existen diferencias entre una y otra serie, pues si las primeras pretenden otorgarles la categoría de pacto intocable o al menos dificilmente revisable, las segundas presentan regímenes de reformas flexibles o más faciles*»¹.

Percorrendo o movimento constitucional espanhol oitocentista e novecentista, não pode nem deve esquecer-se que, em 1805, as leis políticas do Antigo Regime absolutista tiveram a sua derradeira expressão na promulgação da *Novissima Recopilación*; e, ainda que, na primeira Constituição liberal de 1812², se reconhecessem já alguns direitos importantes, como o *habeas corpus*, *igualdade perante a lei*, *direito de petição*, *liberdade de*

¹ MERCHÁN ÁLVAREZ, Antonio - *Las Epocas del Derecho Español*. Valencia:Tirant lo Blanch, 1998, pp. 234-235.

² Lembra-se que a primeira grande Constituição, a de Cádiz, apenas esteve em vigor durante dois anos (1812-1814); depois, vigorou no triénio liberal de 1820-1823 e, mais tarde, num brevíssimo período, após o motim de Granja (1836-37).

imprensa, etc., a verdade é que até à Constituição de 1869 não se promulgou uma verdadeira declaração de direitos, que o poder político infringia, diariamente. *A declaração de direitos da Constituição de 1869 teve eficácia jurídica, porque dava acção processual aos cidadãos perante os juízes, o que aconteceu pela primeira vez*³. É que no período de 1869-75, houve um certo protagonismo político-constitucional das massas populares, o que se compreende, tendo em vista circunstâncias de ordem externa: derrota do II Império burguês francês, a Comuna de Paris, a irradiação da Internacional Operária, o federalismo socialista utópico de Proudhon, o descrédito do constitucionalismo monárquico e os contactos facilitados pelas ligações ferroviárias. São de negação constitucional os períodos: 1814-1820; 1823-1837; 1923-1931; 1936-1976. Curioso o facto de a vigência das Constituições menos centralizadoras ser de 48 anos, num total de 193 anos de Constitucionalismo Espanhol. Nas Constituições de 1837 e 1845, nos seus respectivos Títulos Primeiros, houve o reconhecimento de alguns direitos fundamentais, mas faltaram, por exemplo, o direito de associação, o direito de reunião, o direito de manifestação, liberdade de ensino, etc., que foram, explicitamente, reconhecidos, apenas em 1869. Acolhimento pleno dos mesmos direitos, só em 1873, no projecto da Constituição republicano-federal, que lhes antepôs, no seu título preliminar, uma solene proclamação dos direitos naturais, como *anteriores e superiores* a toda a legislação positiva⁴. A Primeira República não logrou aprovar uma Constituição Federal e, por isso, não houve autonomias regionais, em Espanha, até 1931.

Na Constituição de 1876, já a declaração de direitos era mais reduzida e

³ *Constituição de 1869*: Título VIII – De las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Art.º 99 – “La Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leys. Estas se ajustarán á los principios siguientes: 1.º Gobierno y direccion de los intereses peculiares de la provincia ó del pueblo por las respectivas corporaciones. 2.º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los limites señalados por la ley. 3.º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas. 4.º Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes. 5.º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, á fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado. Em 1870, aprovada a nova constituição, as Cortes Constituintes elaboraram as duas leis Municipal e Provincial, ambas de 20 de Agosto de 1870.

⁴ SOLÉ TURA, Jordi; ELISEO AJA - *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*. 18ª edición Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2000, p. 134 e ss..

limitada do que na Constituição de 1869; mas o pior é que estas liberdades ficavam dependentes de legislação especial, nas mãos de um executivo e uma burocracia, que facilmente as suspendia⁵. «*La historia constitucional de España es, de hecho, la historia de la consolidación del poder oligarquico, con instituciones adecuadas al mismo. [...] las fuerzas portadoras de opciones democráticas - desde el liberalismo progresista hasta el posterior socialismo, pasando por el federalismo, el nacionalismo periférico y el republicanismo - han intentado una y otra vez convertir esas opciones programáticas en soluciones constitucionales, sin conseguir estabilizarlas en ningun momento, dada la extrema cerrazón del sistema creado por la oligarquía. [...] A partir de 1931 el sistema político-constitucional español experimentou una rápida y profunda renovación democrática La reacción de las clases dominantes precipitó al país en la inestabilidad primero y en la guerra civil después*⁶».

A via mais fácil para a mudança constitucional foi o recurso ao exército, e não à força das ideias ou das eleições democráticas. Até 1868, as intervenções do exército processaram-se no seio de uma pequena minoria dividida em camarilhas. Levantava-se uma camarilha, ou várias, circunstancialmente unidas, contra outras. Estes levantamentos revestiam o carácter de pronunciamentos militares. Curiosamente, todas as Constituições tiveram origem militar, por via do pronunciamento ou levantamento. Os períodos de carácter menos centralizador, embora, por vezes, com envolvimento militar, tiveram origens diversificadas. Assim, as Constituições de 1812 e de 1837 surgiram como resultado da crise do sistema absolutista, a primeira no âmbito da Guerra da Independência e a segunda no âmbito da primeira guerra Carlista, após a revolta dos sargentos da Granja, em 1837. E as Constituições progressistas seguintes (a não promulgada de 1856 e a de 1869) resultaram de pronunciamentos militares com intervenção das massas populares, o que lhes conferiu um grande peso político. No primeiro caso, esteve iminente a queda

⁵ Desde 1876 a 1917, houve 19 suspensões de direitos. E a vigência de algumas liberdades básicas, como a de associação, de reunião, de manifestação, liberdade religiosa e sufrágio universal, foi muito escassa devido ao controle governamental ou jogo dos poderes de facto (burocratismo, caciquismo, etc.). Ao iniciar-se a crise da Restauração, uma das primeiras medidas foi reintroduzir o exército como factor de controle estrito do exercício das liberdades, com a famosa *lei das jurisdicções*, de 1906.

⁶ SOLÉ TURA, Jordi; ELISEO AJA - *Constituciones y Periodos Constituyentes en España (1808-1936)*. *op. cit.*, p. 136 e ss..

da monarquia borbónica e no segundo, caiu mesmo. Os períodos da I e da II Repúblicas também foram fruto de golpes de Estado, à margem ou contra os resultados eleitorais; estas duas grandes experiências democráticas surgiram mais pelo fracasso e incapacidade de governo das classes dominantes do que pela iniciativa de vastos movimentos populares de sinal democrático.

Até à II República (1931-1936), o Estado espanhol foi centralista e burocrático, liderado por uma oligarquia conservadora que sempre exerceu o poder, tendo-o recuperado, de modo violento, de 1939 a 1976. Recorde-se, além disso, que de 1814 a 1820 e de 1823 a 1837, a Espanha careceu de verdadeiras instituições liberais, tendo sido regida por um sistema absolutista, sobretudo até 1834.

Na vertente do princípio da eleição democrática dos membros das corporações locais, nada melhor evidencia a participação política das massas populares do que o direito de *sufrágio* e as *dimensões do colégio eleitoral*. Antes de 1812, não havia direitos eleitorais; foi a Constituição de Cádiz que os consagrou pela primeira vez: passaram a ter direito de sufrágio activo os cabeças de família masculinos⁷. O sufrágio passivo estava sujeito a parâmetros censitários e o princípio indirecto estabelecia quatro graus entre o eleitor de base e o deputado, o que favorecia o predomínio eleitoral dos notáveis locais. No Estatuto de 1834, o corpo eleitoral, para eleger o Estamento dos Procuradores, ficou reduzido a 0,15% da população do país, devido ao princípio censitário. Com a Lei Eleitoral de 26 de Maio de 1836, o corpo eleitoral era de 0,6%. A partir da promulgação da Constituição de 1837, subiu o corpo eleitoral: 2,2% em 1837; 3,9% em 1840; 4,3% em 1843. Após 1845, com a ascensão dos conservadores ao poder, o corpo eleitoral desceu a 0,8% (lei de Março de 1846). No biénio de 1854-1856, tornou-se à lei de 1837, mas, logo a seguir, vigorou a lei de 1846. Com a Lei de 18 de Julho de 1865, o corpo eleitoral subiu a 2,6% da população. E a Revolução de 1868 proclamou o sufrágio universal masculino dos maiores de 25 anos, passando, então, o corpo eleitoral para 24% da população. Com a I República, a Lei de 11 de Março de 1873 baixou a idade eleitoral para 21 anos, o que fez subir a percentagem para

⁷ Convocatória das Cortes de 1 de Janeiro de 1810.

27%. A Restauração introduziu, novamente, o princípio censitário e a percentagem desceu para 5%. Em 1890, a Lei de 26 de Junho aboliu o princípio censitário, estabelecendo, novamente, o sufrágio universal para os homens maiores de 25 anos, o que fez subir o corpo eleitoral para 27% da população. Esta percentagem, desfigurada pelo caciquismo, pela corrupção e pela frequentíssima supressão das garantias constitucionais, manteve-se até à ditadura de Primo de Rivera, em 1923⁸.

Com Primo de Rivera, desapareceu o sufrágio. A II República repôs o sufrágio universal, alargado, pela primeira vez, às mulheres. O corpo eleitoral, composto por homens e mulheres maiores de 23 anos, subiu, então, a 55%. Note-se que este corpo eleitoral apenas votava para uma das Câmaras - o Congresso; para o Senado, apenas votou, de passagem, sob a vigência das Constituições de 1837 e de 1869. Em conclusão, o Estado espanhol chegou a 1976 dominado por uma oligarquia cerrada e impermeável à maioria, em que a acção das classes populares e dos sectores mais ilustrados da própria burguesia foi escassa. A II República abriu um período novo, em que a interpelação democrática penetrou a fundo as instituições do Estado, de acordo com as exigências e aspirações da maioria; mas foi efémero, porque a ofensiva da velha oligarquia, *ainda com o poder social e económico*, a situação internacional e a falta de organização das classes populares impediram a estabilização da democracia.

No Antigo Regime, os particularismos regionais, além de sociais, económicos e culturais, eram, também, políticos, porque, até à Idade Moderna, o poder dispersava-se pelos vizinhos (habitantes do *vicus*), pelos concelhos, pelos senhorios nobres e eclesiásticos, configurado pelas características do território. O Monarca era um *primus inter pares*, com *ius superioritatis et correctionis*.

O Estado absolutista tentou a unidade monista, reprimindo de *forma traumática e artificial* o pluralismo regional, mas jamais pôde extingui-lo. Pelo contrário, a sua política centralista e autoritária, continuada pelo Estado

⁸Para maior desenvolvimento, vd. SOLÉ TURA, Jordi, ELISEO AJA – *Constituciones y Periodos Constituyentes en España* (1808-1936). *op. cit.*, p. 124 e ss.

burguês liberal, em nome da uniformidade e da operatividade, despertou os reais e nunca fenecidos nacionalismos/regionalismos. O Projecto da Constituição Federal de 1873, que as Cortes discutiram mas não tiveram tempo de aprovar, foi o primeiro exemplo constitucional do anticentralismo. A Federação seria integrada por 17 Estados e vários territórios que correspondiam às colónias, com excepção de Cuba e Porto Rico, que eram também Estados⁹. Os Estados Federados correspondiam às regiões históricas espanholas, com a estranha ausência de *Léon*. Cada Estado podia elaborar a sua própria Constituição e tinha os seus órgãos legislativos, executivos e judiciais; a única condição era respeitar os preceitos da Constituição Federal. O *art.º 102º da Constituição* estabelecia os limites de cada poder, sendo a competência da Federação nitidamente prevalente; mas, para o nosso escopo, mais do que a articulação de poderes, interessa destacar a ideia de que a *consolidação da democracia exigia o rompimento com o centralismo dos conservadores*.

A reacção elitista destes, o fracasso da I República, a repressão consequente do movimento do operariado, dos republicanos e das liberdades políticas, marcou o início da *Restauração*, com a Constituição de 1876, que se prolongou por várias décadas, em lenta agonia, até 1931. Sempre houve, ao longo do século XIX, correntes minoritárias, políticas, intelectuais e sociais, a denunciar o carácter oligárquico e centralista do regime conservador; porém, a partir de agora, durante a Restauração, todas as forças descentralizadoras e

⁹Vejamos alguns artigos do Projecto da Constituição Federal da República Espanhola de 1873:

Art.º 1º: Componen la nación Española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales.

Art.º 2º: Las Islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Courisco y los establecimientos de Africa, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos.

Art.º 43º: Estos organismos son: El Municipio, El Estado Regional, El Estado Federal o Nación.

Art.º 92º: Los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda a autonomía política compatible con la existencia de la Nación.

Art.º 93º: Los Estados tienen la facultad de darse una Constitución política, que no podrá en ningún caso contradecir a la presente Constitución.

progressistas dispararam as suas armas; entre outros, elencam-se como mais importantes: o movimento operário com a luta sindical e política dos trabalhadores; os republicanos; a influência dos regeneracionistas; e o anticontralismo dos *nacionalistas e regionalistas*.

Valentí Almirall, rompendo com o federalismo, iniciou, na Catalunha a construção de um movimento *regionalista*, primeiro, e *nacionalista*, depois. Em 1879, fundou o primeiro *Diari Catalá* e, no ano seguinte, impulsionou o primeiro *Congresso Catalão*¹⁰. A influência do movimento catalão, rapidamente, se prolongou a outras regiões da Espanha, onde teve tanto mais eco quanto mais arraigados eram os seus elementos histórico-jurídicos ou culturais, como na região *vasca* e na *galega*. Evoquemos os dois principais nomes do movimento regionalista iniciado na Galiza, nos últimos anos do século XIX: *Brañas*, organizador da corrente tradicionalista, e *Murguía* que, com a Liga Galega da Coruña, liderou a corrente liberal. O movimento regionalista galego nunca mais parou. A talho de foice, apenas deixamos como breve apontamento que as *Irmandades*, alargadas, a partir de 1915, com o seu notável desempenho de consciencialização autonómica dos galegos, estiveram na base do *Partido Nacionalista Galego*, fundado em 1919.

Com a II República, a maior novidade constitucional, em 1931, foi a assunção do problema regional. Embora, inicialmente, o problema se apresentasse nas Cortes como questão catalã, a verdade é que era de toda a Espanha. Elaborou-se um conceito novo designado com a nova expressão de *Estado integral*. O conceito significava uma solução de compromisso entre os partidários do *federalismo* e os partidários do *unitarismo*. No discurso do Presidente da Comissão Redactora do Projecto da Constituição de 1931, fez-se a sua análise nos seguintes termos¹¹: «[...] *Importa mucho que ilustremos, procurando poner el mayor cuidado en las palabras, lo referente al Título I, que se denomina Organización Nacional. Deliberadamente no hemos querido*

¹⁰ Vide SOLÉ TURA, Jordi; ELISEO AJA, - *Constituciones y Períodos Constituyentes en España (1808-1936)*, *op. cit.* e a bibliografía referida nas páginas 84 e ss..

¹¹ Vide “Discurso del Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto”, in SOLÉ TURA, Jordi; ELISEO AJA, - *Constituciones y Períodos Constituyentes en España (1808-1936)*, *op. cit.*, pp. 169-170.

declarar en nuestra Carta Constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica... No hablemos de un Estado federal, porque federar es reunir. Se han federado aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron reunirse en colectividad". Justifica, depois, a designação de Estado integral: *"Esto es lo que hoy viene haciéndose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que sean compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece, por su grado de cultura y de progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la Constitución ofrecemos y queremos hacer; y así vemos claramente atacado el unitarismo en los artículos 14 y 17 y, en cambio, proclamado el integralismo absoluto en los artículos 16, 18 y 20".* Termina evocando os ideais do Partido Socialista: *"El socialismo tiende a grandes síntesis: el socialismo quisiera hacer del mundo entero un Estado de proporciones mayúsculas; la federación de Europa, y aun del mundo, sería su aspiración más legítima. Somos nosotros, los socialistas, no un partido político, sino una civilización y precisamente eso es lo que nos ha hecho pensar en el Estado integral y no en el Estado federal; y por lo mismo que somos una civilización no podemos desconocer que las regiones tienen su derecho a vivir autónomas cuando así lo quieran. No encontrará jamás una región española que tenga su civilización y su cultura propias, sus perfiles y sus características definidos, un obstáculo en el partido socialista. El ve los hechos reales y comprende precisamente esas discrepancias que acata».*

O *Título I da Constituição de 1931* possibilitava que várias províncias se constituíssem em região autónoma, com um sistema de competências próprias, outras repartidas com o governo central e outras exclusivas deste. Aliás, o *art.º 8º* estabelecia que a Espanha era integrada por municípios mancomunados em províncias e por regiões com autonomia. As províncias que pretendessem organizar-se em região autónoma deveriam apresentar o seu Estatuto às Cortes; uma vez aprovado, o Estatuto convertia-se em lei básica para a

organização política e administrativa da região (*art.º 11º*). Mas o Estatuto, ou melhor, Projecto de Estatuto, devia ser proposto pela maioria dos ajuntamentos da região, ou pelo menos, por aqueles que representassem dois terços da população. Depois, tinha de ser aceite por dois terços dos eleitores; sendo recusado, não podia apresentar-se um novo projecto antes de decorridos cinco anos. O receio de qualquer tendência federalista levou a que no *art.º 13º* se proibisse taxativamente a federação de duas regiões autónomas. A distribuição de competências entre o Estado e as regiões autónomas era, claramente, favorável àquele, porque: atribuíam-se ao Estado as matérias não reguladas, expressamente, nos Estatutos; o Estado reservava-se a faculdade de fixar por lei as bases a que deviam obedecer as disposições legislativas das regiões autónomas; e, seguramente, pelo sistema de competências consagrado nos *artigos 14º, 15º e 16º da Constituição*. Foi neste quadro constitucional de 1931, que se iniciou o processo para a aprovação dos Estatutos da Galiza como região autónoma, mas a guerra civil, a partir de 1936, não permitiu a sua vigência.

Na realidade, todas as maiorias republicanas, de esquerda ou de direita, eram centralistas, ainda que se resinassem a aceitar a autonomia na Catalunha e nas Províncias Bascas, mas em nenhuma outra região.

Os antecedentes da Constituição de 1978, além do constitucionalismo clássico (Inglaterra, América do Norte e França) e das Constituições mais recentes da Alemanha e Itália, são as Constituições menos centralizadoras da história constitucional espanhola: Constituição de Cádiz de 1812, Constituição de 1869 e, sobretudo, a Constituição Republicana, autonomista, de 1931. Mas, com a entrada na União Europeia, "pasaron los tiempos del monismo normativista, incluso aunque se trate de la norma más alta... Pocas dudas caben de que ya no estamos regidos por un documento único autosuficiente y cerrado, sino por un bloque de normas, sentencias (y tratados) que son constitucionales *ratione materiae*, y cuyas fronteras no son fáciles de delinear con toda precisión, aparte de que no permanecen estables, por razones

obvias"¹².

Se a Constituição de 1931 contemplava apenas dois níveis - o *autonómico* e o *propriamente español* - hoje, "las normas (y la jurisprudencia) que son materialmente constitucionales son producidos en tres niveles o escalones territoriales distintos: el *autonómico*, el *propriamente español* y el *comunitario*. Aunque no en todos ellos exista una constitución formal en sentido tradicional, iría contra el sentido común negar al TUE toda dimensión constitucional... los estatutos de autonomía son también, en alguna medida constitucionales, tanto por la interpretación del artículo 28 de la LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), como, porque en materia territorial la Constitución dejó su propia concreción a los futuros estatutos, de manera que puede decirse que la Constitución en Galicia, o en Andalucía - por ejemplo - estaría coja o incompleta si no se tuviera en cuenta el Estatuto"¹³.

Movimento Constitucional Português

É oportuno relembrar que as Revoluções Americana e Francesa, bem como as invasões napoleónicas, tiveram profundo impacto em todo o mundo; deram origem a uma cadeia de revoluções, que abalaram as estruturas económicas, sociais e políticas dos velhos Estados e as subverteram por completo. Na Europa foi, em geral, possível chegar a um compromisso que manteve os soberanos, embora, liberalizando os regimes; já na América, mais influenciada pelo exemplo dos Estados Unidos, o princípio republicano veio a prevalecer, com poucas excepções. As revoluções liberais conheceram várias fases e prolongaram-se, com transformações nos seus objectivos, pelo século XIX. Numa primeira fase, que começou, em fins do século XVIII e terminou na década de 1820 e 1830, o liberalismo triunfou no continente americano, mas viu-se travado na Europa, pelos esforços das grandes potências - a Áustria, a Prússia, a Rússia e, em certa medida, a Inglaterra e a França – que mantinham estruturas absolutistas ou moderadamente liberais. Numa segunda fase,

¹² PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, dir. - *Constitución Española, Estatutos de Autonomía y Principales Normas de Interés Constitucional*. Madrid: Editorial Colex, 1998, p. 17.

¹³ *Ibidem*.

iniciada com a revolução francesa de 1830, a política absolutista, chamada da *Santa Aliança*, começou a desmoronar-se. Finalmente, numa terceira fase, marcada pela revolução republicana e democrática de 1848, que se repercutiu em quase toda a Europa, o liberalismo triunfou definitivamente e os últimos baluartes absolutistas caíram de vez.

No caso português, como vamos ver, a ideologia, que triunfou, em 1820, continha muitas linhas de força do *liberalismo internacional* e do *exemplo espanhol*, mas incluía também alguns princípios meramente portugueses.

O exemplo espanhol teve tanta influência em Portugal, que na eleição dos deputados às *Cortes Extraordinárias Constituintes*, em Dezembro de 1820, foi adoptado o sistema constante da Constituição de Cádiz. Aliás, os revolucionários portugueses tomaram esta Constituição como modelo, tendo chegado a pensar-se pô-la, em vigor, provisoriamente, em Portugal.

No Preâmbulo da Constituição de 23 de Setembro de 1822, justifica-se, assim, a ruptura com o Antigo Regime: “*Em nome da Santíssima e Indivisível Trindade. As Cortes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, intimamente convencidas de que as desgraças públicas, que tanto a têm oprimido e ainda oprimem, tiveram sua origem no desprezo dos direitos do cidadão e no esquecimento das leis fundamentais da Monarquia; e havendo, outrossim, considerado que somente pelo restabelecimento destas leis, ampliadas e reformadas, pode conseguir-se a prosperidade da mesma Nação e precaver-se que ela não torne a cair no abismo, de que a salvou a heróica virtude de seus filhos; decretam a seguinte Constituição Política, a fim de assegurar os direitos de cada um e o bem geral de todos os Portugueses*”¹⁴. Segue-se o Título I sobre os *Direitos e Deveres Individuais dos Portugueses*, com 19 artigos. No artigo 1.º destaca-se a protecção da *liberdade, segurança e propriedade* de todos os Portugueses. A *liberdade de comunicação dos pensamentos* é apresentada no artigo 7.º como “um dos mais preciosos direitos do homem”; mas logo, no artigo seguinte, se ressalva a matéria religiosa, onde “fica salva aos Bispos a censura dos escritos publicados sobre dogma e moral”.

¹⁴ MIRANDA, Jorge – *As Constituições Portuguesas. De 1822 ao texto actual da Constituição*. 4.º edição. Lisboa: Livraria Petrony, Lda. 1997, p. 29.

Curiosamente, como a Constituição de Cádiz, deixou de vigorar em 1823 e também, como a primeira Constituição espanhola, teve vigência efémera em 1836-1837. É tão evidente o paralelismo entre Portugal e Espanha, que a Constituição Portuguesa de 1838, *compromissória entre o vintismo e o cartismo*, seguiu, muito de perto, a constituição espanhola de 1837, tendo esta vigorado até 1845 e aquela até 1842¹⁵.

Como em Espanha, as constituições portuguesas podem dividir-se, até 1976, em duas séries: na primeira, incluem-se as *efémeras* quanto ao período de vigência e *menos centralizadoras* quanto ao ideal do princípio de eleição democrática - as constituições de 1822, de 1838 e 1911¹⁶; na segunda série incluem-se as de modelo *duradouro* e *conservador*, já pelo longo período de vigência, já pelo seu ideal oligárquico e centralizador – a Carta Constitucional e a Constituição de 1933. É nas constituições *efémeras* e *menos centralizadoras* que encontramos maior densidade democrática, com raízes sociais mais alargadas. E é nas *constituições conservadoras* que a clássica divisão de poderes (legislativo, executivo e judicial) deixa margem para a interferência do *executivo* nos outros poderes.

Deixando de lado a constituição de 1933, dada a sua especificidade corporativa e autoritária, resta-nos tecer algumas considerações sobre a Carta Constitucional de 1826 que esteve em vigor durante o longo período de 72 anos. Segundo o artigo 14.º, as Cortes, às quais competia o poder legislativo, compunham-se de 2 Câmaras: Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados; no artigo 39.º, acrescentava-se: “A Câmara dos Pares é composta de Membros

¹⁵ Note-se que a Revolução Francesa de Julho de 1830 servira de modelo a ambas, na medida em que conduzira à conciliação da Monarquia estabelecida pela Carta de Luís XVIII com o princípio da soberania nacional. Também a Constituição Belga, de 7 de Fevereiro de 1831, foi tomada em conta, sobretudo na organização do Senado. Vide SANDE MAGALHÃES MEXIA SALEMA, João de – *Princípios de Direito Político Aplicados à Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1838* ou a *Teoria Moderada do Governo Monárquico Constitucional*, I, Coimbra: [s.n.] 1841.

¹⁶ A constituição de 1911 vigorou durante 15 anos, portanto, mais tempo do que as de 1822 e 1838. Porém, este período de vigência foi caracterizado pelo excesso de partidos sem grande penetração popular e até sem definição ideológica, continuando uma aristocracia no governo, de *índole democrática*, mas heterogénea e sem apoio social. O resultado foi a instabilidade governamental: 8 Presidentes da República, com menos de 2 anos no cargo, como período médio do seu exercício; 44 governos, com quatro meses de vida média; 20 revoluções sangrentas, em Lisboa e Porto; explosão de 325 bombas, entre 1920 e 1925; 158 greves. Cf. PABÓN, Jesus – *La Revolución Portuguesa*. Trad. em 2 vol. pela Aster. Lisboa: Ed. Aster, 1985.

vitalícios e hereditários, nomeados pelo Rei e sem número fixo”. A conjuntura histórica do último quartel oitocentista logrou atenuar esta influência do monarca no legislativo, sob a pressão do ideário progressista e socialista, vindo a consagrar-se no artigo 6.º do Acto Adicional à Carta de 24 de Julho de 1885, que “A Câmara dos Pares é composta de cem membros vitalícios, nomeados pelo rei, de cinquenta membros electivos e dos pares por direito próprio a que se refere o §2 deste artigo e o artigo 40.º da Carta Constitucional”. Assim, se alargava o colégio eleitoral e se diminuía a autoridade da Câmara dos Pares. Esta passava a ser menos aristocrática, com os 50 membros electivos. Além disso, debilitava-se o Poder Moderador, o qual passou a ser exercido sob a responsabilidade dos ministros, regulando-se e restringindo-se o direito de dissolução da Câmara dos Deputados pelo Rei. Era evidente a tendência para desamparar o Trono dos alicerces aristocráticos e condenar a hereditariedade, em que se fundava o próprio direito dinástico.

A ordem interna reflectia, desta maneira, a queda do II.º Império em França, após a guerra Franco-Prussiana e, sobretudo, era eco da proclamação da 1.ª República Espanhola, em 1873¹⁷. Os republicanos portugueses (divididos em *federais* – partidários da união com a Espanha sob a forma de uma federação ibérica – e *unitários*), foram ganhando alento, organizando-se sob o nome do *Partido Republicano Unitário*. O *Ultimatum* inglês de 1890 exacerbou a propaganda contra o regime monárquico, dando origem à Revolução de 31 de Janeiro, no Porto. Andava no ar já o cheiro da 1.ª República, agravado pelos Actos Adicionais à Carta de 1895/96 (A Câmara dos Pares era composta de membros vitalícios, um número não excedente a noventa, nomeados pelo Rei) e de 1907 (A Câmara dos Pares do Reino é composta de membros vitalícios nomeados pelo Rei, sem número fixo). As várias tendências progressistas, o movimento operário com a luta dos trabalhadores e a agonia da Monarquia levaram à proclamação da República em 5 de Outubro de 1910¹⁸.

¹⁷ ARRIAGA, José d’ – *Os últimos 60 anos da Monarchia – causas da Revolução de 5 de Outubro de 1910*. Lisboa: Parc. António Maria Pereira, 1911.

¹⁸ Em 1891, escrevia José Falcão, o mais ilustre representante da corrente republicana em Portugal: “O Partido Republicano supõe que só há um remédio e este remédio há-de vir da Revolução; ou a Revolução

Voltando à *Constituição de 1822*, o Título II, que trata “*da Nação Portuguesa, e seu Território, Religião, Governo e Dinastia*”, define no artigo 20.º que “A Nação Portuguesa é a união de todos os Portugueses de ambos os hemisférios. O seu território forma o Reino unido de *Portugal, Brasil e Algarves*, e compreende: I - *Na Europa, o reino de Portugal que se compõe das províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e reino do Algarve e das Ilhas Adjacentes, Madeira, Porto Santo e Açores*”. Os números II, III e IV referem-se, respectivamente, ao território português da América, da África e da Ásia, que estão fora do âmbito deste trabalho.

As *províncias* aparecem vazias de poder, mas com importância para delimitação territorial, principalmente das forças de carácter militar. Assim, no artigo 171.º diz-se que “haverá uma força militar permanente, nacional e composta do número de tropas e vasos que as Cortes determinarem”; e no artigo 173.º acrescenta-se: “Além da referida força, haverá em cada província corpos de Milícias”.

Com poder administrativo, temos os *distritos*, como consta do artigo 212.º, “Haverá em cada distrito um *Administrador Geral*, nomeado pelo Rei, ouvindo o Conselho de Estado. A lei designará os distritos e a duração das suas funções”, e os *concelhos*. No artigo 213.º prossegue-se, referindo que “O Administrador Geral será auxiliado no exercício das suas funções por uma *Junta Administrativa*. Esta Junta será composta de tantos membros, quantos forem as Câmaras do distrito...”. De facto, “o governo económico e municipal dos concelhos residia nas Câmaras”, como consta do artigo 218.º, acrescentando-se no artigo 219.º: “Haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público. Os seus distritos serão estabelecidos pela lei, que marcar a divisão do território”. De salientar é que as Câmaras eram compostas pelo número de Vereadores que a lei designasse, um Procurador e um Escrivão. Os vereadores e o Procurador eram eleitos anualmente pela forma directa, à pluralidade relativa de votos dados em escrutínio secreto e

feita pelo Rei ou feita pelo povo. (...) Quer o Sr. D. Carlos colocar-se à frente deste movimento? A empresa é de tentar e bem mais valia ao herdeiro de tantos reis buscar, nesta aventura, a glória e talvez a felicidade da sua terra, quebrando os velhos moldes de um constitucionalismo gasto e apodrecido, do que estar a ver, sem lhe poder dar remédio, o país afundar-se num pélago de lama”. Cf. MONTALVOR, Luís de – *História do Regime Republicano em Portugal*, vol. II. Lisboa: [s.n.], 1932, p. 94.

assembleia pública, ficando Presidente da Câmara o Vereador que obtivesse mais votos; no caso de empate, decidia a sorte. O Escrivão era nomeado pela Câmara.

Na *Carta Constitucional de 1826*, continua o princípio da eleição democrática, quanto às câmaras, e os distritos são substituídos pelas províncias. O Título VII, com a epígrafe “Da Administração e Economia das Províncias” consta de 2 capítulos: o Cap. I é dedicado à Administração das Províncias (artigo 132.º) e o Cap. II às Câmaras. Relativamente a estas, diz o artigo 133.º: “Em todas as cidades e vilas, ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o Governo Económico e Municipal das mesmas cidades e vilas”. Acrescenta-se, no artigo 134.º: “As Câmaras serão electivas e compostas do número de vereadores, que a lei designar e o que obtiver maior número de votos, será Presidente”.

Como se infere do texto da Carta Constitucional, os distritos desapareceram na ordem administrativa, substituídos pelas Províncias. Mais tarde, no Acto Adicional à Carta de 5 de Julho de 1852, o artigo 11.º substituiu os artigos 133.º e 134.º referidos, pelo seguinte texto: “Em cada Concelho uma Câmara Municipal, eleita directamente pelo povo, terá a administração económica do Município na conformidade das leis”. A Carta Constitucional deixou para a legislação ordinária o reordenamento do território; reposta em vigor em 1834, após o período absolutista, iniciado em 1828 com o golpe de D. Miguel, as províncias foram, novamente, substituídas pelos distritos, pela *Lei de 25 de Abril de 1835* e, por *Decreto de 6 de Novembro de 1836*, foram eliminados 465 municípios, ficando apenas 351 em condições de satisfazer os requisitos autárquicos exigidos.

Na *Constituição de 1838*, a epígrafe do título VIII, que se desenvolve em três artigos, é “*Do Governo Administrativo e Municipal*”. No artigo 129.º anuncia-se o regresso dos *distritos*, que já estavam consagrados na lei, em substituição das províncias: “Haverá em cada Distrito administrativo um magistrado nomeado pelo Rei, uma Junta electiva e um conselho de Distrito igualmente electivo: a lei designará as suas funções respectivas”. O artigo seguinte é dedicado aos concelhos e às Câmaras: “Em cada Concelho uma Câmara Municipal, eleita directamente pelo Povo, terá a administração económica do Município na conformidade das leis”.

Note-se que foi o primeiro texto constitucional português a consagrar uma divisão – o *título X* – ao Ultramar, sob a epígrafe *Das Províncias Ultramarinas*. No art.º 137.º reconhecia-se: “As Províncias Ultramarinas poderão ser governadas por leis especiais segundo exigir a conveniência de cada uma delas”.

A *Constituição de 1911*, progressista, laica e municipalista, enunciou como bases da organização e atribuições dos corpos administrativos os princípios da *eleição democrática*, da *autonomia* e da *suficiência financeira*. Assim, no título IV – “Das Instituições Locais Administrativas” – constante de um único artigo (66.º), enunciam-se seis bases, a regular por lei especial: “1.ª O Poder Executivo não terá ingerência na vida dos corpos administrativos; 2.ª As deliberações dos corpos administrativos poderão ser modificadas ou anuladas pelos tribunais do contencioso quando forem ofensivas das leis e regulamentos de ordem geral; 3.ª Os poderes distritais e municipais serão divididos em deliberativo e executivo, nos termos que a lei prescrever; 4.ª Exercício do referendium, nos termos que a lei determinar; 5.ª Representação das minorias nos corpos administrativos; 6.ª Autonomia financeira dos corpos administrativos, na forma que a lei determinar”.

Segue-se o título V, sobre a *Administração das Províncias Ultramarinas*, também reduzido a um único artigo: “Art.º 67.º - Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado da civilização de cada uma delas”. No artigo 85.º, incumbia-se o primeiro congresso da República de elaborar, entre outras leis, o *Código Administrativo e Leis Orgânicas das Províncias Ultramarinas*.

Estes dois artigos 67.º e 85.º foram, depois, revogados, pela lei n.º 1005 de 7 de Agosto de 1920 que alterou a epígrafe do título V da Constituição, passando a ser da *Administração das Colónias* e estatuiu em 8 artigos: “Art.º 1.º - As colónias portuguesas gozam, sob a fiscalização da metrópole, da autonomia financeira e da descentralização compatíveis com o desenvolvimento de cada uma, e regem-se por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais nos termos deste título”. Os artigos seguintes referem-se à competência *exclusiva* do Congresso da República, no âmbito das leis

orgânicas coloniais e diplomas legislativos coloniais (art.º 2.º), à competência do Poder Executivo e dos Governos Coloniais (art.º3.º e 4.º). O artigo 5.º diz respeito às funções administrativas do *Governador* em cada Colónia e o artigo 6.º, admite a hipótese de *Altos Comissariados* temporários nalgumas Colónias¹⁹.

Após um período de sete anos de ditadura militar (1926-1933), surgiu a *Constituição de 1933*, de carácter autoritário e corporativo. Novamente, os distritos são substituídos pelas províncias, mas, em 1959, ainda na vigência da Constituição, os distritos tornam a substituir as províncias. No art.º 1-º define-se o território de Portugal, que compreende na *Europa*: o Continente e Arquipélagos da Madeira e Açores. Os números 2, 3, 4 e 5 do mesmo artigo referem, respectivamente, o território da África Ocidental, África Oriental, Ásia e Oceania. No título V – *Da Família, Das Corporações e das Autarquias* – são de destacar: “Artigo 17.º - Pertence privativamente às famílias o direito de eleger as Juntas de Freguesia. § Único – Este direito é exercido pelo respectivo chefe. Artigo 19.º - Na organização política do Estado concorrem as juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para os conselhos da Província...”

Para o nosso objectivo, o Título VI – *Das Circunscrições Políticas e Administrativas e das Autarquias Locais*²⁰ - é o mais importante, ocupando oito artigos (do 124.º ao 131.º). “Artigo 124.º - O território do continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições. § 1.º Os concelhos de Lisboa e Porto subdividem-se em bairros e estes em freguesias. § 2.º A divisão do território das Ilhas Adjacentes e a respectiva organização administrativa serão regulados em lei especial. Artigo 125.º - Os corpos

¹⁹ Por volta de 1930, surgiu na opinião pública internacional uma corrente que defendia a distribuição, pelas grandes potências, das colónias dos pequenos países (Bélgica e Portugal). Tornava-se urgente reafirmar, vigorosamente, o princípio da unidade política da Metrópole e do Ultramar. Com esse objectivo, publicou-se, em 18 de Junho de 1930, o Decreto com força de lei n.º 18570 que aprovou o *Acto Colonial*. Este diploma formulou os princípios a que deveria obedecer, para o futuro, a *Política Colonial Portuguesa* – cf. SILVA CUNHA, Joaquim da – *Administração Colonial*, vol. IV, Apontamentos das Lições do 3.º ano Jurídico de 1957-58, organizados pelo aluno Nuno Cabral de Bastos. Lisboa: Ed. AAFDL, 1958.

²⁰ A expressão “autarquia local” foi agora usada, pela primeira vez, na história do constitucionalismo português.

administrativos são as câmaras municipais, as juntas de freguesia e os conselhos de província. Artigo 126.º - Leis especiais regularão a organização, funcionamento e competência dos corpos administrativos, ficando a vida administrativa das autarquias locais sujeita a inspecção de agentes do governo e podendo as deliberações daqueles ser submetidas a *referendum*.

O título seguinte, VII da Constituição, cinge-se a um artigo único que versa *Do Império Colonial Português*: “Art.º 132.º - São consideradas matéria constitucional as disposições do Acto Colonial, devendo o governo publicá-lo novamente com as alterações exigidas pela presente Constituição”²¹.

A lei n.º 2100, de 29 de Agosto de 1959, de Revisão da Constituição, suprimiu as *Juntas de Província*, substituindo-as por *Juntas Distritais*; assim: “Na organização política do Estado concorrem as Juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para a das Juntas distritais”.

E, finalmente, a lei n.º 3/71 de 16 de Agosto, deu nova redacção a algumas disposições da Constituição, entre elas, ao artigo 5.º: “Artigo 5.º - O Estado Português é unitário, podendo compreender regiões autónomas com organização político-administrativo adequada à sua situação geográfica e às condições do respectivo meio social”. A nova redacção do artigo 133.º previa que as províncias ultramarinas teriam estatutos próprios como regiões autónomas, “podendo ser designadas por Estados, de acordo com a tradição nacional, quando o progresso do seu meio social e a complexidade da sua administração justifiquem essa qualificação honorífica”.

Finalmente, como a Constituição espanhola de 1978, também a *Constituição Portuguesa de 1976* tem antecedentes semelhantes e se situa na série das constituições portuguesas com ideal menos centralizador. E também não restam dúvidas de que, com a entrada na União Europeia, já “não somos governados por um documento único autosuficiente e fechado, mas por um conjunto de normas, sentenças e tratados que são constitucionais *ratione*

²¹ A nova publicação do *Acto Colonial* foi feita no *Diário do Governo* de 11 de Abril de 1933, nos termos do Decreto-Lei n.º 22465 desta data.

materiae e cujas fronteiras não são fáceis de delinear com precisão”²². Citando e parafraseando ainda Pereira Menaut, hoje as normas (e a Jurisprudência) que são materialmente constitucionais, são produzidas em três níveis ou escalões territoriais distintos: o autonómico, o propriamente português e o comunitário. Ainda que não exista em todos eles uma constituição formal em sentido tradicional, iria contra o sentido comum negar ao TUE dimensão constitucional e os estatutos político-administrativos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira são, de alguma forma, constitucionais porque, em matéria constitucional, a Constituição deixou a sua própria concretização aos referidos estatutos.

Daí que, ainda recentemente, o Prof. Jorge Miranda tenha chamado a atenção da classe política portuguesa para o nível comunitário e urgência do debate da Europa²³. Após uma breve análise das 5 revisões da Constituição (1981-82, 1987-89, 1992, 1996-1997 e 2001), num período de 26 anos, não critica a quantidade, mas sim a extensão desmedida e a desproporção entre os custos e as vantagens respectivas. *“Que tenham sido cinco revisões em 26 anos, se é muito em confronto com quatro Adicionais à Carta Constitucional”²⁴, em cerca de 70 anos, ou com 26 Aditamentos à constituição dos Estados Unidos em mais de 200 anos, em contrapartida, não é demasiado em confronto com cinco revisões em 15 anos da Constituição de 1911²⁵ ou com nove, em 41 anos, da Constituição de 1933²⁶. O que surpreende, sim, e provoca não pouca perplexidade é a extensão das revisões constitucionais, salvo a de 1992*

²² PEREIRA MENAUT, António Carlos, dir. – *Constitución española, Estatutos de Autonomia y Principales Normas de Interés Constitucional. op. cit.*, p. 17.

²³ MIRANDA, Jorge – “Acabar com o frenesim constitucional e debater a Europa”, in *Jornal Público*, de 28 de Julho de 2002.

²⁴ Acto Adicional de 5 de Julho de 1852; Acto Adicional de 24 de Julho de 1885; Acto Adicional de 1895-1896 (Decreto de 25 de Setembro de 1895 e carta de lei de 3 de Abril de 1896); Acto Adicional de 23 de Dezembro de 1907.

²⁵ Leis de Revisão da Constituição de 1911: Lei n.º 635 de 28 de Setembro de 1916; Lei n.º 854 de 20 de Agosto de 1919; Lei n.º 891 de 22 de Setembro de 1919; Lei n.º 1005 de 7 de Agosto de 1920; Lei n.º 1154 de 27 de Abril de 1921. Alteração de 1918: Decreto n.º 3997 de 30 de Março de 1918; Lei n.º 833 de 16 de Dezembro de 1918.

²⁶ Leis de Revisão da Constituição de 1933: Lei n.º 1885 de 23 de Março de 1935; Lei n.º 1900 de 21 de Maio de 1935; Lei n.º 1910 de 23 de Maio de 1935; Lei n.º 1945 de 21 de Dezembro de 1936; Lei n.º 1963 de 18 de Dezembro de 1937; Lei n.º 1966 de 23 de Abril de 1938; Lei n.º 2009 de 17 de Setembro de 1945; Lei n.º 2048 de 11 de Junho de 1951; Lei n.º 2100 de 29 de Agosto de 1959; Lei n.º 3/71 de 16 de Agosto.

(suscitada pelo Tratado de Maastricht) e a de 2001 (suscitada pelo estatuto do Tribunal Penal Internacional).[...] A revisão de 1997 chegaria ao extremo de, uma coisa nunca vista em parte alguma do mundo, modificar a numeração de mais de 150 artigos (do art.º 92.º ao art.º 262.º). [...]. Se a revisão de 2001 foi, como se sabe, relativamente limitada, muito ambiciosa tinha sido a de 1997, feita sob o lema da reforma do sistema político. Ora, cinco anos volvidos, o que resulta dessa reforma? Tirando novas leis de referendos nacionais e locais, sobre a participação de cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República e sobre candidaturas independentes nas eleições para o poder local, pode dizer-se que tudo continua na mesma, sem que importantes normas constitucionais viessem a receber a necessária concretização legislativa”.

Concluindo, Jorge Miranda convida a acabar com o “*frenesim constitucional e a debater a Europa. [...] Mas se preferem voltar-se para as questões político-institucionais, então terão uma que sobreleva largamente a questão da revisão da nossa Constituição: é a questão da reforma das instituições da União Europeia, tendo em conta a “Convenção” que está preparando um anteprojecto de novo tratado (que alguns pretendem que seja já uma “Constituição Europeia”.*

O texto transcrito de Jorge Miranda reflecte a consciência de um tempo presente, novo, que não se pauta pelo *paradigma estatista do Estado soberano*. Nunca é demais realçar que o Estado é uma criação cultural, um produto humano para servir valores permanentes, mas um produto instrumental, que tem de adaptar-se às novas exigências.

Quadros Sinópticos das Constituições Espanholas e Portuguesas

Constituições Espanholas

Cronologia	Constituições Leis Fundamentais	Períodos de Vigência	Centralistas	Autonomistas
1812	Constituição de Cádiz a)	1812-1814 1820-1823 1836-1837	X X X	
1837	Constituição de 1837	1837-1845	X	
1845	Constituição de 1845	1845-1868 (com o breve parêntesis de 1854-1856)	X	
1869	Constituição de 1869 a)	1869-1873	X	
1876	Constituição de 1876	1876-1923	X	
1931	Constituição da República de 1931	1931-1936		X
1939	Leis Fundamentais de Franco	1939-1976	X	
1978	Constituição de 1978			X

a) Constituições menos conservadoras, embora também centralistas.

Constituições Portuguesas

Cronologia	Constituições Monárquicas	Constituições Republicanas	Período de Vigência	Centralistas	Autonomistas
1822	Constituição de 1822 a)		1822-23 1836-37	X X	
1826	Carta Constitucional de 1826 ²⁷		1826-28 1834-36 1842-1910	X X X	
1838	Constituição 1838 a)		1838-42	X	
1852	1.º Acto Adicional à Carta				
1885	2.º Acto Adicional à Carta				

²⁷ Todas as Constituições foram precedidas de Revolução, excepto a Carta Constitucional; mas o *Acto Adicional* de 1852 foi consequência da revolução de 1851.

1895/96	3.º Acto Ad. à Carta				
1907	4.º Acto Ad. à Carta				
1911		Constituição de 1911 (teve 5 revisões nos 15 anos) ²⁸ a)	1911-1926	X	
1933		Constituição de 1933 (teve 9 revisões nos 41 anos) ²⁹	1933-1974	X	

²⁸ A alteração de 1918 foi precedida da revolução de 1917.

²⁹ Excepto a Constituição de 1933 (pelo menos em parte), todas as constituições portuguesas se situam na linha do Estado de Direito do tipo ocidental. A constituição de 1911 sofreu a alteração ditatorial constante do Decreto n.º 3997 de 1918. São de negação constitucional os períodos: 1823-1826; 1828-1834; 1926-1933. Apenas 50 anos de Constituições menos centralizadoras, num total de 183 anos de Constitucionalismo Português. Na Constituição de 1933, estavam previstos os *distritos*, mas não eram autarquias locais; mais tarde, a Lei n.º 2100 de 29 de Agosto de 1959, de revisão da Constituição, eliminou as *Juntas de Província*, substituindo-as pelas *Juntas Distritais*. A Lei n.º 3/71 de 16 de Agosto previa que o Estado Português, embora *unitário*, pudesse compreender regiões com autonomia político-administrativa e que as Províncias Ultramarinas pudessem ser designadas por *Estados*, como qualificação honorífica. Lembre-se que alguns Distritos das Ilhas Adjacentes gozavam, desde 1895, de regime administrativo especial.

1976		Constituição de 1976 (teve já 6 revisões: 82, 89, 92, 97, 2001 e 2004)			X
------	--	--	--	--	---

a) Constituições menos conservadoras, embora também centralistas.

CONCLUSÃO

Resumindo, é estreita a relação intrínseca entre os sistemas políticos e os sistemas administrativos. Em Espanha, o Decreto de Javier de Burgos, de 30 de Novembro de 1833, continha um projecto global de transformação da sociedade espanhola – seria o termo onde acabaria a velha Espanha e começaria a nova Espanha liberal. Foram criadas 49 províncias³⁰, onde estava bem patente a influência do modelo francês e as tendências centralizadoras eram inequívocas. O movimento constitucional posterior, nem mesmo a Constituição progressista de 1869 alterou a tendência centralizadora, que apenas evoluiu com o *Estado Integral* consagrado na Constituição autonomista de 1931, retomada na Constituição de 1978.

Por sua vez, em Portugal, *ainda sob o vulcão da Guerra Civil*³¹, *mas certo da vitória, Mouzinho da Silveira “legislou dos Açores para um Reino que não se tinha”*³², *com o decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, talhou para o território nacional um “fato” à francesa*³³. A nova estrutura centralizadora

³⁰ Passaram a ser 50, com a divisão das Canárias em 1927.

³¹ Do horror da Guerra Civil, 1828-1834, vejamos o que disse o deputado Alves Martins, na sessão de 21 de Abril de 1854: “*A minha aldeia Alijó é uma terra de martyres; é um concelho, senhores, que tendo 1300 e tantos fogos, teve mais de 400 victimas entre perseguidos, emigrados, prezos, mortos ou homisiados*”, vide *Diário da Câmara dos Deputados*, vol. IV, pp. 220-224.

³² MARTINS, Oliveira – *Portugal Contemporâneo*, I, 9.ª ed., Lx.ª: Guimarães, 1986, p. 350.

³³ Em Memorial dirigido ao Monarca, confessa Mouzinho: “*Quanto à Administração, a matéria e a forma são novas para Portugal e as bases são tomadas na legislação de França*”. Apud SANTOS, José António (org.) – *Antologia do Poder Local*, 2.ª ed., [s.l.] Mosaico, 1988.

compreendia *provincias, comarcas e concelhos*, abolindo expressamente todas as demais divisões territoriais; porém, em 1835, as províncias, como vimos, foram substituídas pelos distritos, que ficaram, ininterruptamente, até 1933; de 1933 até 1959, foram substituídos pelas províncias, excepto nos Açores e na Madeira, onde continuaram os distritos; em 1959, regressaram os distritos, até à actual Constituição de 1976, que também é autonomista.

BIBLIOGRAFIA

AJA, Eliseo et alii – *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985.

ALVAREZ CONDE, Enrique – *Las Comunidades Autónomas*. Madrid: Editora Nacional, 1980.

ÁLVAREZ JUNCO, José – *La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.

ÁLVAREZ JUNCO, José – “*La difícil nacionalización de la derecha española en la primera mitad del siglo XIX*”. *Hispania*, LXI / 3, Sept – Dic. 2001.

AZAÑA, Manuel – *Diários Completos. Monarquía, República, Guerra*. Barcelona: Crítica, 2000.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. – *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

BODINEAU, Pierre – *La Régionalization*. Paris: PUF, 1995.

CAETANO, Marcello – *A Codificação Administrativa em Portugal* (um século de experiência: 1836-1935), Separata da Revista da Faculdade de Direito. Lisboa: Tip. da Empresa Nacional de Publicidade, 1935.

CAETANO, Marcello – *Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832*, separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1968, vol. XXII.

CAETANO, Marcello – *Constituições Portuguesas*, 1.º ed. 1965. Lisboa/São Paulo; Edit. Verbo, 1978.

CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª Ed. Lisboa: Coimbra Ed. 1970, tomos I e II; reimpressão 1980.

CAETANO, Marcello – *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª ed. I reimp., revista e ampliada por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 1989.

CANAL, J. – *El Carlismo. Dos siglos de contrarrevolución en España*. Madrid. Alianza Editorial, 2000.

CORONAS GONZÁLEZ, M. – *Manual de Historia del Derecho Español*, 2.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

DE TOCQUEVILLE, Alexis – *El Antiguo Régimen y la Revolución*, t. I. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

DE TOCQUEVILLE, Alexis – *La Democracia en América*, t. II. Ed. Crítica de Eduardo Nolla. Madrid: Aguilar, 1989.

DROZ, Jacques – *Europa: Restauración Y Revolución (1815-1848)*. Madrid: Siglo XXI, 1983.

FANLO LORAS, A. – *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, José – “O Município no século XIX” in *Obras Completas*, t. 2, ed. organizada por António Carlos Leal da Silva. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1979.

FÉLIX HENRIQUES NOGUEIRA, José – “Carta de José Félix Henriques Nogueira a Oliveira Martins”, in Rêgo, Raul – *História da República*, vol. I. Lisboa: Círculo de Leitores, 1986.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco – “El modelo francés de control político de la constitucionalidad de las leyes” in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 75 (Anuario).

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco – *El sistema constitucional español*.

Madrid: Dykinson, 1992.

FRAGA IRIBARNE, Manuel – *La Crisis del Estado*. Madrid: Biblioteca de Ciencias Sociales, 1955.

FRAGA IRIBARNE, Manuel – *Los Espacios Regionales en el Marco de la Comunidad Europea*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1990.

FRAGA IRIBARNE, Manuel – *O Rexionalismo de Onte e de Hoxe*. Vigo: Xunta de Galicia, 1992.

FRAGA IRIBARNE, Manuel – *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Planeta, 1997.

FREITAS DO AMARAL, Diogo – “Novas Reflexões sobre a Regionalização” in Barreto, António (org.) *Regionalização, Sim ou Não*. Lisboa: Pub. Dom Quixote, 1998.

FUENTES, Juan Francisco; ROURA, Lluís – *Sociabilidad y liberalismo en la España del siglo XIX*. Lleida: Milenio, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1985.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo – “La Constitución como norma jurídica” in *Anuario de Derecho Civil*, Serie 1.^a, n.º 2. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo – *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988.

GARCIA FERNANDO, Manuel – *Regionalismo y autonomía en España, 1975/1979*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.

GARCÍA – PELAYO, Manuel – *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

LARENZ, Karl – *Metodologia da Ciência do Direito*, trad. de José de Sousa e Brito e José A. Veloso, 2.^a ed. Lisboa: F. C. G., 1978.

MAGALHÃES LIMA, Sebastião – *La Fédération Ibérique*. Paris: Imprimerie Gautherin & Cie, 1892.

MALTEZ, José Adelino – *O Estado acima do cidadão, o Homem acima do Estado*. http://maltez.info/textos/o_estado_acima_do_cidadao-htm. Página revista em 25.05.2003.

MALTEZ, José Adelino – *Antologia do Pensamento Político Português*, in Página Profissional de José Adelino Maltez (<http://maltez.info>), última revisão em 08-12-03.

MARIMON RIUTORT, Antoni – *La crisis de 1898*. Barcelona: Ariel, 1998.

MARTÍN MATEO, Ramón – *Manual de Derecho Administrativo*, 21.^a ed., Madrid: Trivium ed., 2002.

MAS, D. Sinibaldo de – *A iberia*. Memoria escripta em lingua Hespanhola por um philo-portuguez e traduzida em língua portuguesa por um philo-iberico. Lisboa: [s. n.], 1852.

MERCHÁN ÁLVAREZ, António – *Las Épocas del Derecho Español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional, Preliminares, o Estado e os Sistemas Constitucionais*, t. I, 5.^a ed.. Coimbra ed., 1996.

MIRANDA, Jorge – *As Constituições Portuguesas de 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 4.^a ed. Lisboa: Livraria Petrony, Lda., 1997.

MIRANDA, Jorge – “Acabar com o frenesim constitucional e debater a Europa”, in *Jornal Público*, de 28 de Julho 2002.

MORAL RUIZ, Carmen del – *El 98*. Madrid: Acento Editorial, 1998.

MORELL OCAÑA, Luís – *El Régimen Local Español*. Pamplona: Aranzadi, 1998.

ORTEGA, L. – *La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento*

local español. Madrid, REALA, nº 259 (Jul.-Sep. 1993).

PAREJO ALFONSO, Luciano – *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL, 1981.

PAREJO ALFONSO, Luciano – *Derecho básico de la Administración Local*. Barcelona: Ariel, 1988.

PAREJO ALFONSO, Luciano et alii – *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, 4.ª Ed. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1996.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos – *Lecciones de Teoría Constitucional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1987.

PEREIRA MENAUT, António Carlos – “Convite ao Estudo da Constituição da União Europeia” in *Revista Jurídica da Universidade Portucalense*, n.º 6, Março de 2001.

PÉREZ – BUSTAMANTE, Rogelio – *Textos de Historia del Derecho y de las Instituciones Publicas de España*. Madrid: Dykinson, 1995.

PÉREZ ROYO, Javier – “Del Derecho Político al Derecho Constitucional: las garantías constitucionales” in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 12, 1992.

PÉREZ ROYO, Javier – *Curso de Derecho Constitucional*. 1.ª edición. Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas S.A., 1994.

RÊGO, Raul – *História de República*, vol. I. Lisboa: Círculo de Leitores, 1986.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel – *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Barcelona: Editorial Bayer Hnos, S.A., 1996.

SÁNCHEZ AGESTA, Luís – *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Universidade de Madrid, Facultad de Derecho, 1980.

SÁNCHEZ – MARÍN, Andrés – *Constitucionalismo Español, 1808-1978*, 1ª Ed.. Madrid: Editorial Zaquizami, 1994.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel – *La Autonomía Local. Antecedentes Históricos*

y *Significado Actual*. Madrid: Civitas, 1990.

SANTOS, José António – *Regionalização: processo histórico*. Lisboa: Livros Horizonte, 1985.

SCHMITT, Carl – *Teoría de la Constitución*, trad. de Fernando Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SCHMITT, Carl – *La Defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto. Madrid: Tecnos, 1983.

SCHMITT, Carl – *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

SOLÉ TURA, Jordi – *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

SOLÉ TURA, Jordi; ELISEO AJA – *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 18.^a edición. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2000.

VIZAN FERRO, A. – “La Carta Europea de la Autonomía Local”, publicado na Revista *Autonomía Local*. Madrid, nº 3 (Ag.-Sep. 1983).