

O Sistema Político na Monarquia Constitucional
(1834-1910)

Introdução.

O regime político encerrado em Outubro de 1910 foi o que atingiu maior longevidade na contemporaneidade portuguesa, mas quase meio século de autoritarismo, entre 1926 e 1974, obliterou grande parte da herança política deixada pela época de Oitocentos. A adopção e a aceitação em Portugal da tese do “maldito século XIX”, assim como toda a violência e instabilidade que afligiram a conturbada Primeira República subsequente, apagaram a memória sobre a génese de um conjunto de valores e significados políticos do imaginário colectivo nacional, recuperados já em plena fase democrática, mas do qual nunca se reivindicou devidamente o espólio. Chegados à entrada do último quartel de Novecentos, a verdade é que o país apresentava já uma tão longa quanto esquecida tradição em termos de parlamentarismo, de liberdade de imprensa, de respeito pela separação de poderes, assim como pelos direitos e garantias individuais. Remontava ao século XIX, igualmente, a criação de um sistema partidário plural e de um regime electivo concorrencial, embora não democrático.

A própria leitura historiográfica desenvolvida após 1974 encarregou-se de reforçar o esquecimento sobre os contributos para a nossa modernidade adquiridos durante a Monarquia Constitucional ao privilegiar o estudo sobre o Estado Novo. Esta circunstância verificou-se porque o período da Ditadura se encontrava mais próximo da actualidade e porque interessava explicar a longevidade do anterior regime no contexto das disputas entre os autoritarismos e as democracias no cenário político internacional. Como resultado deste interesse, o legado de sete décadas de constitucionalismo sob a forma monárquica/liberal seria remetida para um limbo intelectual, que aos poucos tem vindo a ser lembrado e actualizado. Sem a difusão nos meios editoriais alcançada pelos temas relacionados com o salazarismo e o marcelismo, as aproximações ao estudo do século XIX registam a tendência para a simplificação e a redução aos lugares comuns. Entre os grandes assuntos mais referenciados, registam-se as lutas entre absolutistas e liberais, o processo de desenvolvimento fontista, o episódio do Ultimato e

¹ Bolseiro de Pós-Doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: paulojorgefernandes@sapo.pt

do fim do “Mapa Cor-de-Rosa” e, mais recentemente, por questões de efeméride, o assassinato do rei D. Carlos e as Invasões Francesas.

Este texto pretende traçar um itinerário possível sobre a evolução do regime político definitivamente instituído em 1834, e que sobreviveu até à revolução de 1910. Ao mesmo tempo procura-se adiantar uma chave interpretativa alternativa sobre as múltiplas condicionantes que explicam a falência do sistema de governo monárquico e apresentar um novo enfoque sobre a acção das figuras envolvidas nos acontecimentos.

Uma Constituição não consensual.

O liberalismo chegou a Portugal pela via revolucionária. Do pronunciamento militar ocorrido a 24 de Agosto de 1820, no Porto, nasceu uma assembleia constituinte cujo principal resultado seria a discussão, aprovação e votação da Constituição de 1822, sancionada pelo rei a 23 de Setembro. Tratava-se de um documento avançado para a época, inspirada nas leis fundamentais francesas de 1791 e 1795, embora se aproximasse mais da Constituição espanhola de Cádiz de 1812.

A organização do poder político passou a obedecer a três grandes princípios básicos: soberania nacional, representação política plena, assim como separação e independência dos poderes. Ficava decretado que “a soberania reside em a Nação”, definindo-se esta como a “união de todos os portugueses de ambos os hemisférios”. A dita soberania era considerada única, ou seja, não se previam outras. Para além disso, seria indivisível, não podendo ser alvo de partilha. Por fim, era tida como inalienável, não sendo permitido à Nação despojar-se de tal título. Por outro lado, apenas poderia ser exercitada pelos representantes do povo legalmente sufragados e reunidos em Cortes. Estipulava-se ainda que os poderes eram divididos entre o legislativo, o executivo e o judicial e cada um destes seria de tal forma independente que não poderia arrogar em si as atribuições de outro. Por outras palavras, proibiu-se a concentração de competências em uma só autoridade e impôs-se a sua repartição por vários titulares.

O poder legislativo foi confiado a uma única câmara, a Câmara dos Deputados, eleita de forma directa, por todos os cidadãos masculinos sem restrições censitárias específicas, maiores de 25 anos, excluindo os criados, vadios e os membros do clero regular. As legislaturas teriam a duração de dois anos e eram inelegíveis, os que não tinham direito de voto, todos os que não se conseguissem sustentar, os secretários e os conselheiros de Estado, os empregados da Casa Real, os estrangeiros, os bispos, os párocos e os magistrados. Competia às Cortes fazer e revogar as leis, promover a

observância da Constituição, escolher a regência em caso de vacatura do trono e resolver qualquer dúvida que surgisse em relação à questão da sucessão da Coroa, fixar o contingente militar, estabelecer anualmente o montante dos impostos, autorizar o governo a contrair empréstimos, estipular os meios adequados para o pagamento da dívida pública, regular a administração dos bens nacionais, criar ou suprimir empregos e ofícios públicos e verificar a responsabilidade dos Secretários de Estado.

Ao rei cabia o exercício do poder executivo, sendo auxiliado na tarefa pelos Secretários de Estado. A autoridade do monarca provinha da Nação e fundava-se na Constituição e já não no direito divino ou no princípio hereditário, perdendo a sua pessoa o carácter sagrado. Competia-lhe sancionar e promulgar as leis; nomear e demitir os secretários de Estado; escolher os magistrados de acordo com proposta do Conselho de Estado; seleccionar os funcionários públicos para cargos não electivos, assim como os bispos e os comandantes das Forças Armadas; nomear embaixadores; dirigir negociações políticas e comerciais com o estrangeiro; declarar a guerra e fazer a paz e concluir tratados de aliança. Não poderia impedir as eleições dos Deputados, opor-se à reunião das Cortes, proceder à sua prorrogação e dissolução ou protestar das suas decisões, lançar impostos e suspender magistrados. O soberano, antigo senhor absoluto do reino, ficava numa posição de subalternidade em relação a um parlamento designado pelos cidadãos dotados de capacidade electiva.

O poder judicial pertenceria aos juízes, instituindo-se ainda a igualdade de todos os indivíduos perante a lei. A Constituição de 1822 previu ainda a criação do Conselho de Estado, um órgão de consulta do rei em “negócios graves”, sendo composto por 13 personalidades, embora o monarca apenas detinha o poder de nomear um conselheiro, sendo os restantes eleitos pelas Cortes por um período de 4 anos².

No limite, pode afirmar-se que esta era uma Constituição quase republicana e, essencialmente, parlamentarista, uma vez que o rei aparecia reduzido praticamente a uma condição de alto funcionário público, ficando os poderes mais importantes concentrados nas mãos do parlamento. De acordo com este figurino, a Constituição representava a consagração escrita da Revolução e passaria para o futuro como o código que serviria de guia à corrente monárquica mais progressista.

² J. Joaquim Gomes Canotilho, “As constituições”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. V, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 149-165; Jorge Miranda, *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001 e António Manuel Hespanha, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina, 2004.

O período de vigência do primeiro liberalismo passaria para a história com a designação de vintismo, mas o seu prazo de validade seria curto. A independência do Brasil, ocorrida em Setembro de 1822, e as contradições internas que envolveram esta experiência política abriram caminho ao triunfo da contra-revolução por via do levantamento militar da Vilafrancada, em Maio/Junho de 1823, conduzido por D. Miguel. As Cortes suspenderam os trabalhos, a Constituição foi suspensa, as câmaras municipais constitucionais e as Guardas Nacionais dissolvidas.

A segunda vida do liberalismo lusitano começou com a morte inesperada do rei D. João VI, no início de 1826. D. Pedro IV acabou por ser aclamado rei, mas viu-se na impossibilidade de cingir ambas as coroas na sua pessoa porque a Constituição brasileira não admitia fórmulas políticas que questionassem a independência do país e porque a sua legitimidade régia era contestada em Portugal. Para deixar clara a sua opção sul americana, o efêmero monarca resolveu a questão através da outorga de uma Constituição da sua própria autoria, em Abril, a Carta Constitucional, e da abdicação do ceptro europeu na sua filha menor, D. Maria da Glória, em Maio.

A nova Constituição prometia o que parecia impossível: casar as conveniências da reacção com os interesses materiais e morais da revolução. Tratava-se de encontrar o meio-termo entre a ordem liberal e o absolutismo. Deste equilíbrio resultou uma solução de compromisso inspirada no modelo da monarquia de Luís XVIII³.

A Carta era uma Constituição outorgada, isto é, representava uma dádiva do soberano aos súbditos, o que significava uma mudança do paradigma político. O documento de D. Pedro IV assentava no princípio monárquico e não tanto no democrático, afastando-se das conquistas da Constituição de 1822. O poder constituinte transferia-se da nação reunida em Cortes eleitas para a figura do monarca e o princípio da soberania nacional passou a ser repartido entre a nação e o rei. Este impunha a sua vontade àquela ao doar a lei fundamental do Estado.

A Carta Constitucional de 1826 resultou, assim, num diploma bastante mais conservador do que a anterior Constituição. Para além das influências da Carta francesa de 1814 e das ideias de Benjamim Constant, podiam-se encontrar muitas aproximações à Constituição brasileira de 1824, que lhe serviu de base. Havia outras diferenças essenciais entre as duas primeiras constituições. As eleições tornaram-se indirectas, em dois níveis, o que passou a ser descrito como uma condição favorável à erupção de

³ Maria de Fátima Bonifácio, “Costa Cabral no contexto do liberalismo doutrinário”, in *Análise Social*, n.º 123-124, Lisboa, ICS, 1993, pp. 1043-1091.

fenómenos de corrupção e de clientelismo políticos. Caberia aos cidadãos activos eleger, em assembleias paroquiais, os eleitores de província. Num segundo momento, seriam estes quem procederiam à escolha dos deputados. O direito de sufrágio passou, igualmente, a depender da capacidade económica dos indivíduos, deixando de ser inerente à sua condição de cidadãos. Foi introduzido o sufrágio censitário, ficando a competência eleitoral activa por conta dos homens que pelo menos apresentassem um rendimento anual de 100\$000 réis, em bens de raiz, indústria, comércio ou de emprego, só podendo ser eleitos deputados os que vencessem 400\$000 réis. As legislaturas aumentaram para 4 anos. Para além disso, a Carta Constitucional introduziu um quarto poder, entregue à tutela do rei. Passava a competir ao soberano, ao abrigo do poder moderador, nomear os pares do reino a título vitalício, hereditário e sem número fixo para uma segunda câmara, a Câmara dos Pares, dotada de poderes legislativos; convocar as Cortes Extraordinárias; prorrogar e adiar as Cortes Gerais; dissolver a Câmara dos Deputados; sancionar os Decretos e resoluções emanados do Parlamento; nomear e demitir livremente os ministros; suspender os magistrados e escolher os membros vitalícios do Conselho de Estado⁴.

A solução encontrada deixava ao monarca o papel de árbitro na regulação do sistema político, remetendo o parlamento para uma função subalterna. Sob este modelo era o rei quem mandava no Estado. O figurino constitucional que em 1826 parecia uma solução equilibrada e de compromisso, vista a partir do Rio de Janeiro, depois de 1834, com a vitória da Revolução sobre o Antigo Regime, na guerra civil que opôs partidários de D. Miguel aos seguidores de D. Pedro, tornou-se desfasado em relação à realidade do reino. Apesar de ter combatido em nome da Carta e de D. Maria da Glória, agora elevada ao trono como D. Maria II, a facção mais progressista da família liberal, que também tinha contribuído para a derrota militar do absolutismo, passou a reclamar a redução dos poderes não electivos, a restrição das prerrogativas do soberano e a subordinação do governo ao parlamento, uma tripla aliança sem a qual se via impedida de atingir o poder, a não ser pela via da força.

Na sequência da Revolução de 9 de Setembro de 1836, que restaurou provisoriamente a Constituição de 1822, novas Cortes Constituintes, em 1837-1838, ainda tentaram alcançar um compromisso, através da elaboração e aprovação, em Abril de 1838, de uma outra Constituição. Esta lei fundamental deveria funcionar como

⁴ Pedro Tavares de Almeida, “O Conselho de Estado na Monarquia Constitucional: uma reflexão preliminar”, Centro de História da Cultura, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2006.

alternativa aos dois modelos em discussão. Na prática, o arranjo setembrista, contentou os progressistas em relação à questão da origem da soberania, de novo transferida para a nação, deixando de ser partilhada entre esta e o rei; o parlamento voltou a ser ouvido na questão dos tratados externos; os impostos passaram a ser novamente votados anualmente; e foram reintroduzidas as eleições directas. O monarca também perdeu as suas prerrogativas como chefe supremo das Forças Armadas; o Conselho de Estado e o poder moderador seriam suprimidos, mas o soberano manteve os poderes executivo e de veto, este último transfigurado em “Sanção Régia”. Seria, igualmente, conservado o poder da Coroa de convocação, adiamento e prorrogação das Cortes, bem como o de dissolução da Câmara dos Deputados sempre que estivesse em causa a “salvação do Estado”. A Câmara dos Pares seria rebaptizada como Câmara dos Senadores, embora declarada electiva e temporária, sendo fixado um regime censitário muito mais restrito do que aquele que regulava a eleição dos deputados⁵.

O texto de 1838 apenas seria respeitado até Fevereiro de 1842, altura em que outro golpe de Estado restaurou definitivamente a Carta, mas o desentendimento sobre o modelo constitucional iria continuar a apartar as diferentes correntes liberais. A resolução provisória desta controvérsia ficaria por conta de nova intentona ocorrida em Abril/Maio de 1851. A viabilização da acalmia política passou por uma reforma que contentasse as reclamações dos progressistas, mantendo o essencial das prerrogativas dos conservadores. O resultado traduziu-se no I Acto Adicional à Carta Constitucional, sancionado pela rainha D. Maria II, a 5 de Julho de 1852. Este acordo seria brandido, doravante, como a bandeira da paz e da concórdia propostas pela Regeneração. O compromisso entre as várias facções passou pela aprovação sem discussão e por unanimidade parlamentar do processo de escolha dos deputados através de eleições directas, consideradas mais populares, logo menos prestáveis à corrupção eleitoral; pelo estabelecimento da obrigatoriedade dos tratados, concordatas e convenções, com o estrangeiro, serem aprovados pelas Cortes, em sessão secreta, antes de serem ratificados e pela alteração do regime fiscal, obrigando-se à votação anual dos impostos no parlamento, sendo que as leis que os estabeleciam eram apenas válidas por um ano. Nas outras matérias julgadas mais controversas predominou um súbito pragmatismo e bom senso. A prudência e o sentido de oportunidade das elites políticas afastaram da

⁵ Benedicta Maria Duque Vieira, *A Revolução de Setembro e a Discussão Constitucional de 1837*, Lisboa, Salamandra, 1987 e Júlio Joaquim da Costa Rodrigues da Silva, *As Cortes Constituintes de 1837-1838 – Liberais em Confronto*, Lisboa, INIC, 1992.

polémica tudo o que dissesse respeito a privilégios da Coroa, à organização da Câmara dos Pares, às relações entre o Estado e a Igreja⁶, ou aos direitos e garantias dos cidadãos, matéria considerada por todos intocável⁷.

A Carta Constitucional seria ainda alvo de outras reformas. O II Acto Adicional foi aprovado a 24 de Julho de 1885, fruto do acordo estabelecido entre o Partido Regenerador, na altura no poder, e o Partido Progressista. A duração das legislaturas passou para os 3 anos, mas a principal novidade consistiu na extinção do pariato hereditário, tal como reivindicava desde sempre a ala mais avançada do regime. A Câmara dos Pares passou a ser composta por 100 membros vitalícios, nomeados pelo rei e por 50 membros eleitos de forma indirecta para um mandato de 6 anos. Para além disso, estes pares electivos apenas poderiam ser escolhidos de entre indivíduos que estivessem compreendidos em determinadas categorias profissionais⁸. Na prática, a reforma iria beneficiar os partidos que disputavam o acesso ao poder, uma vez que os pares electivos, dados os costumes eleitorais da nação, iriam ser escolhidos pelo governo, ou mais concretamente, pelo chefe da facção que o ocupasse transitivamente. O II Acto Adicional, aprovado numa época onde se notava já o crescimento do Partido Republicano, acabou não por representar a modernização do sistema político, que assumiu uma feição partidocrática, mas o seu encerramento aos novos protagonistas.

O III Acto Adicional, promulgado na sequência do Decreto de 25 de Setembro de 1895 e da Carta de Lei de 3 de Abril de 1896, também seria aprovado por um governo afecto ao Partido Regenerador. A existência da câmara alta manteve-se sempre no centro da polémica. O número de pares seria reduzido para 90, mas o pariato electivo foi eliminado, sendo criado um único tipo de pares vitalícios de nomeação régia, disposições que não recolheram o apoio das oposições. Estas não foram tidas nem achadas para a obtenção de qualquer tipo de consenso, ao contrário do verificado em 1852 e 1885. Para além disso, a reforma foi decidida pelo executivo numa altura em que o parlamento se encontrava encerrado, o que fez aumentar a contestação.

A última revisão constitucional seria sancionada a 23 de Dezembro de 1907, sendo o IV Acto Adicional da responsabilidade do Partido Regenerador-Liberal. O figurino da Câmara dos Pares voltou a estar no centro das alterações, passando esta a ser

⁶ Luís Dória, *Do Cisma ao Convénio: Estado e Igreja de 1831 a 1848*, Lisboa, ICS, 2001.

⁷ José Miguel Sardica, *A Regeneração sob o signo do consenso: a política e os partidos entre 1851-1861*, Lisboa, ICS, 2001.

⁸ António Manuel Hespanha, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Lisboa, Almedina, 2004, pp. 416-423.

composta por membros vitalícios nomeados pelo rei, mas desta vez sem número fixo⁹. A medida seria aprovada já num clima de aberta contestação ao regime, ficando claro que a solução constitucional se manteve um problema de difícil resolução.

Um governo de validos.

Os monarcas sempre privaram de muito perto com os seus ministros favoritos durante toda a Monarquia Constitucional. A tendência foi imediatamente notada logo após a conclusão da guerra civil, em 1834, quando o governo foi entregue aos “amigos de D. Pedro”, numa alusão à facção que se agrupava em torno de figuras como os duques de Palmela e da Terceira ou Silva Carvalho, entre outros¹⁰. Uma vez que o canal de acesso ao poder não passava ainda pela existência de partidos políticos devidamente formalizados, D. Pedro, em nome do trono da filha, fez-se rodear por uma elite de antigos exilados liberais a quem garantiu o acesso à governação após a sua morte.

A Carta Constitucional de 1826 permitia ao soberano escolher quem desejasse para encabeçar o governo, não sendo obrigatório chamar um qualquer líder dos grupos políticos. A partir de 1851, ainda que o regime se continuasse a caracterizar pela ausência de partidos estruturados, passou a existir uma maior correspondência entre os chefes do executivo e o comando das formações de onde eram originários. Assim, dos 7 presidentes do Conselho, em funções, entre 1851 e 1878 (correspondentes a 15 governos), dois deles – os duques de Saldanha e da Terceira – não tinham atrás de si qualquer organização partidária, sendo que um terceiro, António José de Ávila, comandava um grupo de fieis, designados por “avilistas”, a que não correspondia um partido político específico.

O fenómeno de extrema volatilidade ministerial seria contrabalançado por um mecanismo de acentuada continuidade executiva, comprovando-se a tendência para se repetirem os mesmos nomes na presidência do Conselho, sintoma demonstrativo da estreiteza da base de recrutamento do pessoal político¹¹. Todos os presidentes do Conselho de Ministros, entre 1851-1878, à excepção de Fontes Pereira de Melo, em 1871-1877, repetiram o mandato durante esta fase e três deles, (o marquês/duque de

⁹ José Miguel Sardica, *A dupla face do franquismo na crise da Monarquia portuguesa*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994.

¹⁰ Vasco Pulido Valente, *Os Devoristas. A Revolução Liberal, 1834-1836*, Lisboa, Quetzal Editores, 1993.

¹¹ António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida, “Os ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política”, in Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto e Nancy Bermeo (ed.), *Quem Governa a Europa do Sul ?*, Lisboa, ICS, 2006, pp. 19-58.

Loulé, o marquês de Sá da Bandeira e o conde/marquês de Ávila), compreenderam mesmo três passagens pelos Conselhos da Coroa.

Entre 1878-1910, dos 15 presidentes do Conselho em funções, 8 também não tinham assumido funções dirigentes a nível máximo em qualquer partido quando foram chamados. Todavia, 6 destas personalidades cumpriram a tarefa mais do que em uma ocasião, sendo 3 deles seleccionados por mais do que duas vezes (Fontes Pereira de Melo, José Luciano de Castro e Hintze Ribeiro). Em Portugal, a relação entre os poderes moderador e executivo baseou-se quase sempre nas relações familiares, nos laços pessoais de amizade e de confiança.

Esta contiguidade exagerada entre a corte e o governo foi uma das faces mais visíveis da apertada base de recrutamento da elite governante verificada até ao advento da República. Depois dos anos da ascendência do duque de Palmela, na década de 1840, a oposição comentaria até ao limite do insulto a relação privilegiada entre D. Maria II e Costa Cabral (ministro da Justiça, em 1839-1842; do reino, de 1842 a 1846 e presidente do Conselho de Ministros e, novamente, ministro do Reino, entre 1849 e 1851)¹². Mais tarde, D. Luís, durante o seu longo reinado (1861-1889), deu posse a 16 gabinetes e a 9 primeiros-ministros, dos quais 11 ministérios (68,8%) foram repartidos entre o marquês de Sá da Bandeira, o duque de Loulé, António José de Ávila e Fontes Pereira de Melo, os seus preferidos para a função de presidente do Conselho. Este último, sistematicamente escolhido para ocupar tais funções depois de 1871 – chefe do executivo quatro vezes até 1886 – seria mesmo acusado de, em conluio com o monarca, bloquear a alternância governativa desejada pelos progressistas. Por tal motivo, D. Luís foi repetidamente alvo de violentas campanhas difamatórias na imprensa, em comícios de rua e no parlamento, movidas pela facção mais radical do Partido Progressista, que não lhe apreciava a predilecção por Fontes Pereira de Melo. Mais do que um rei constitucional, consideravam-no um chefe de facção ao serviço dos regeneradores. O seu sucessor iria herdar a mesma fama.

D. Carlos dividiu os 15 governos a quem conferiu investidura pelos seus ministros predilectos. Hintze Ribeiro e José Luciano de Castro, os chefes dos dois principais partidos, lideraram 8 gabinetes. João Franco, em quem o rei apostou para reconstruir o rotativismo e a autoridade do Estado, a partir de 1906, foi chamado duas vezes, para além dos 4 governos de iniciativa régia empossados em 1890-1892.

¹² Maria de Fátima Bonifácio, *A Segunda Ascensão e Queda de Costa Cabral, 1847-1851*, Lisboa, ICS, 2002.

Depois do assassinato do rei esta relação de confiança desapareceu. Até à queda da monarquia, nenhum presidente do Conselho de Ministros repetiria a experiência. O facto foi tanto mais relevante quanto, entre 1851 e 1908, Portugal tinha conhecido 15 chefes de governo diferentes, dos quais apenas 4 o seriam uma única vez. Parece, pois, claro que, apesar da instabilidade política sentida ao longo do regime monárquico constitucional, de que a elevada rotatividade dos governos, seria um dos indicadores mais expressivos, esta debilidade do sistema foi informalmente compensada por uma grande proximidade entre a coroa e a elite governativa. A morte violenta de D. Carlos desfez esta relação e contribuiu para abrir caminho à chegada da República.

Em termos de circulação executiva, a rainha D. Maria II deu posse a 20 governos até 1851, que se demoraram em funções executivas uma média de cerca de 10 meses¹³. Destes, apenas um, o presidido pelo duque da Terceira, iniciado em Fevereiro de 1842, se manteve no poder durante 4 anos.

O golpe de 1851 e o acordo constitucional do ano seguinte, procuraram alterar esta situação. A fixação do consenso, contudo, não se materializou na consolidação absoluta da estabilidade ministerial. A Regeneração passou a ser descrita como uma época de acalmia política, mas os ministérios continuaram a suceder-se a um ritmo ainda elevado, embora não tão pronunciado como o registado no período anterior. Entre 1851 e 1878 foram nomeados 15 gabinetes, que se mantiveram no cargo, em média, durante 21 meses, traduzindo um acréscimo nos factores de equilíbrio governativo. A falta de “tempo político” para os diferentes executivos desenvolverem uma agenda própria foi uma das linhas constantes da evolução do regime, transformando-se num factor condicionante do progresso e de bloqueio à modernização do país.

A partir de 1878, apesar de se verificar uma recomposição do sistema partidário, o grau de estabilidade executiva regrediu praticamente para o nível do aferido durante o “reinado da frase e do tiro”¹⁴. Assim, entre 1878 e 1910, os reis de Portugal conferiram posse a 27 governos diferentes, que se substituíram em funções a uma média de cerca de 15 meses.

Este padrão da instabilidade ministerial não foi uniforme, distinguindo-se claramente duas fases na etapa final do regime (1878-1910). O prazo de validade médio

¹³ Barão de São Clemente, *Estatísticas e Biografias Parlamentares Portuguesas*, Livro II, 1.ª Parte, Porto, Tipografia do Comércio do Porto, 1890, pp. 195-196 e Manuel Pinto dos Santos, *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados, 1834-1910*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 32-153.

¹⁴ Oliveira Martins, *Portugal Contemporâneo*, 10.ª ed., Vol. II, Lisboa, Guimarães Editores, 1996.

do poder executivo verificado ao longo de toda a monarquia constitucional foi de 17 meses. Os ministérios aguentaram-se cerca de 18 meses em funções, entre 1878 e 1906, enquanto entre 1906 e 1910, apenas se mantiveram aproximadamente 7 meses. A alta rotatividade dos gabinetes em Portugal acentuou-se, pois, nas vésperas da implantação da República e foi um dos factores condicionantes da revolução de Outubro.

Um regime de baixa incidência parlamentar.

No último quartel do século XIX, acentuou-se a impressão, que remontava aos anos fundacionais do regime, na generalidade dos comentadores da vida pública que o parlamento era um instrumento inoperante e ineficaz. Associada a este tipo de representações, pouco abonatórias sobre as capacidades do órgão legislativo, encontrava-se uma crítica à baixa frequência das sessões realizadas em ambas as câmaras, à falta de assiduidade dos seus membros e à escassa produtividade verificada¹⁵. Tratava-se, contudo, de uma percepção distorcida na época em nome de uma leitura ideológica da realidade política.

Apesar da rotatividade ministerial elevada, a fase inicial do regime conheceu 7 legislaturas (1834-1851), que duraram, em média 20 meses, valor que não mais seria alcançado até 1910. Já entre 1851 e 1878, as 14 legislaturas que se sucederam resistiram cerca de 19 meses. No período 1878-1910, as 19 legislaturas cumpridas sobreviveram, em média, cerca de 15 meses, demonstrando como a estabilidade parlamentar perdeu força à medida que se aproximava o final da monarquia. Globalmente, considerando o arco cronológico 1834-1910, foram cumpridas 40 legislaturas, que se conservaram aproximadamente 17 meses no exercício das suas prerrogativas.

Analisando como exemplos, as legislaturas de 1879 (maioria regeneradora), de 1897-1899 (maioria progressista), de 1906-1908 (maioria simples dos regeneradores-liberais) e a de 1908-1910 (a derradeira do regime), começamos por verificar como o parlamento português registou uma capacidade de reunião assinalável, ao contrário da imagem cultivada pelo senso comum. Tomando em consideração o tempo que decorreu entre o início da primeira sessão legislativa e o final da última sessão legislativa de cada uma destas legislaturas verificamos, não contabilizando as sessões preparatórias, que o órgão legislativo não poderia ser acusado de absentismo.

¹⁵ Eça de Queirós, *As Farpas*, 1871.

Obedecendo ao calendário constitucionalmente definido, ambas as câmaras do parlamento distinguiram-se por ter cumprido mais de 90% das reuniões previstas nas três primeiras legislaturas aqui analisadas. A de 1908-1910, pelo seu lado, salientou-se pelo maior número de sessões não realizadas por falta de *quórum*, sintoma que pode ser interpretado como um sinal de uma já evidente fragilização da Monarquia. Ainda assim, durante esta legislatura, em ambas as câmaras, a frequência das sessões efectuadas manteve-se em níveis acima dos 80% das sessões previstas (quadro 1).

Quadro 1¹⁶

Câmara	Sessões	1879	1897-1899	1906-1908	1908-1910
Câmara dos Deputados	Previstas	107	256	116	212
Câmara dos Pares	Previstas	86	150	102	123
Câmara dos Deputados	Não realizadas	2	21	8	39
Câmara dos Pares	Não realizadas	0	1	2	17
Câmara dos Deputados	Realizadas	105	235	108	173
Câmara dos Pares	Realizadas	86	149	100	106
Câmara dos Deputados	% realizadas	98,1	91,8	93,1	81,2
Câmara dos Pares	% realizadas	100,0	99,3	98,0	86,2
Câmara dos Deputados	Nocturnas	9	51	1	9
Câmara dos Pares	Nocturnas	0	0	0	0
Câmara dos Deputados	Nocturnas (%)	8,6	21,7	0,9	5,2
Câmara dos Pares	Nocturnas (%)	0,0	0,0	0,0	0,0

Por vezes, havia lugar às chamadas “sessões nocturnas”, quando a Câmara dos Deputados, se reunia à noite. O ritmo destas sessões era baixo, apenas assumindo algum significado no decurso da legislatura de 1897-1899, quando as mesmas representaram 22% do total de sessões dessa legislatura. Os Pares não se juntavam fora de horas. As sessões ocorriam 3 a 4 vezes por semana e, frequentemente, ao Sábado.

A diminuta regularidade com que os parlamentares acorriam aos trabalhos foi outras das críticas que os representantes da Nação tiveram de enfrentar recorrentemente. Alegadamente, deputados e pares eram rotulados como excessivamente faltosos¹⁷. Em tal domínio, igualmente, a realidade dos factos parece desmentir esta apreciação negativa, pelo menos no caso dos deputados. O regimento interno da câmara baixa, datado de 1876, determinava que não se poderia abrir nenhuma sessão sem estar presente um terço do número total de deputados especificado na lei eleitoral (art. 52.º), disposição que seria confirmada pelo regimento de Fevereiro de 1896 (art. 47.º) e

¹⁶ *Diário da Câmara dos Deputados, 1879-1910 e Diário da Câmara dos Pares, 1879-1910.*

¹⁷ Luís Farinha, “O Parlamento Republicano. Funcionamento e Reformas (1918-1926)”, in Manuel Baiôa (ed.), *Elites e Poder. A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*, Lisboa, Edições Colibri, 2004, p. 51.

cumprida com exactidão, pois nenhuma sessão se efectuou sem que a regra fosse escrupulosamente observada.

A assiduidade verificada na Câmara dos Deputados atingiu o valor mais significativo nos exemplos apontados em 1879 (76,5%), mas, ainda assim, manteve-se em níveis elevados subsequentemente, mesmo nas vésperas da implantação da República (quadro 2). A pontualidade dos Pares, pelo seu lado, foi sempre demasiado baixa, levando muitas vezes a ignorar a regra que impunha um número mínimo para a câmara funcionar¹⁸. Já a assiduidade nas sessões nocturnas, como esperado, foi sempre inferior à frequência total observada. Somente na legislatura de 1906-1908 essa tendência seria invertida, mas neste caso apenas se realizou uma única sessão fora de horas. A esmagadora maioria dos deputados acumulavam esta tarefa com uma ou por vezes duas actividades profissionais, deixando pouco tempo à elite legislativa para regressar a São Bento ao início da noite, quando na maior parte dos casos nesse mesmo dia já tinha decorrido a normal sessão da tarde.

Quadro 2¹⁹

Câmara	Sessões	1879	1897-1899	1906-1908	1908-1910
Câmara dos Deputados	Assiduidade nocturnas (%)	62,4	54,3	79,4	57,1
Câmara dos Pares	Assiduidade nocturnas (%)	0,0	0,0	0,0	0,0
Câmara dos Deputados	Assiduidade	76,5	61,5	71,8	66,9
Câmara dos Pares	Assiduidade	18,8	21,1	19,5	18,4

A produção de leis era uma das principais tarefas do parlamento. Ao contrário da impressão registada pelos contemporâneos, este órgão não poderia ser acusado de ausência de voluntarismo ou de indolência excessiva na sua actividade. O número de iniciativas legislativas trazidas à luz do dia foi relativamente elevado por comparação com o número de sessões efectuadas. Escassa foi, de facto, a efectividade do trabalho parlamentar, pois a quantidade de propostas aprovadas seria reduzida comparativamente com as que foram apresentadas.

Convém destacar que os deputados se superiorizaram ao executivo no número de projectos de lei e/ou renovação de iniciativas que transitaram de sessões anteriores (quadro 3). Apenas na legislatura de 1906-1908, o governo registou um entusiasmo

¹⁸ Alberto José Grilo Belo, *A Câmara dos pares e o Segundo Governo Histórico (4.7.1860 – 17.4.1865)*, dissertação de mestrado em História Contemporânea, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2000, pp. 19-20 e p. 174, policopiado.

¹⁹ *Diário da Câmara dos Deputados, 1879-1910; Diário da Câmara dos Pares, 1879-1910 e Estatística dos Pariato Português*, Lisboa, 1905.

legislativo superior. A quantidade de projectos aprovados foi quase sempre francamente minoritária, no que pode ressaltar um factor de inoperância legislativa. A legislatura franquista constituiria novamente a excepção a este quadro, uma vez que 51% dos projectos apresentados seriam aprovados no hemiciclo antes do fim da mesma²⁰.

Quadro 3²¹

Legislatura	Projectos apresentados *			Projectos Aprovados
	Deputados	Governo	total	
	n.º - %	n.º - %	n.º - %	n.º - %
1879	133 - 62,4	80 - 37,6	213 - 100	44 - 20,7
1897-1899	269 - 63,9	152 - 36,1	421 - 100	215 - 51,1
1906-1908	62 - 46,3	72 - 53,7	134 - 100	45 - 33,6
1908-1910	146 - 71,2	59 - 28,2	205 - 100	59 - 28,8

* Inclui projectos de lei e renovação de iniciativas anteriores

A importância da instituição parlamentar pode, igualmente, ser avaliada em função do seu contributo para a queda dos governos. Sob este prisma, o papel desempenhado pelo órgão máximo da representação nacional no *turnover* ministerial não foi, igualmente, uniforme ao longo da época em análise.

Entre 1878-1910, a maioria dos executivos foram afastados por motivos não directamente relacionados com o que se passava nas duas câmaras. Seriam sancionados através de votação hostil ou insuficiente, ou ainda por incidentes parlamentares adversos ao gabinete em funções, apenas 5 governos (19%)²², enquanto 22 ministérios (81%) capitularam por razões extra-parlamentares, dados que podem ser reveladores do grau de controlo do órgão legislativo pelos poderes executivo e moderador²³.

A falta de apoio no parlamento como causa da demissão atingiu indistintamente gabinetes dos partidos Regenerador e Progressista, mas também condicionou um governo de coligação e dois “extra-partidários”, demonstrando como o parlamento

²⁰ Falta conferir o volume legislativo oriundo da Câmara dos Pares, mas os dados referentes aos deputados são elucidativos sobre a capacidade de elaboração das leis do parlamento monárquico.

²¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1879-1910.

²² Foram aqui consideradas as administrações lideradas por Fontes Pereira de Melo (1879), Anselmo José Braamcamp (1881), João Crisóstomo de Abreu e Sousa (1892), Campos Henriques (1909) e Wenceslau Lima (1909).

²³ Henrique Baptista, *Eleições e Parlamentos na Europa*, Porto, Imprensa Comercial, 1903, pp. 290-292; José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, “Caciquismo e poder político. Reflexões em torno da eleição de 1901”, in *Análise Social*, n.º 72-73-74, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1982, pp. 655-656 e Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991, p. 185.

poderia ser adverso para os executivos entregues às maiores forças políticas, assim como para as soluções governativas da iniciativa régia ou de coligação partidária²⁴.

Em cinco governos directamente afastados no parlamento, dois deles caíram na Câmara dos Pares, o que vem contestar a tese do apagamento político deste órgão legislativo durante a Regeneração²⁵. Com efeito, a Câmara dos Pares apesar da sua fraca representatividade e diminuída assiduidade, não foi um órgão politicamente insignificante. Era ali que se encontravam presentes todos os grandes líderes e as maiores figuras dos respectivos partidos. A câmara alta, ainda que desenhada para a moderação e estabilização do regime, acabou também por se revelar uma câmara insubmissa e conflituosa em ocasiões precisas²⁶.

Os dados apresentados permitem perceber que o hemiciclo desempenhou um papel secundário no *turnover* governamental até 1910. Sob este ponto de vista, o regime caracterizou-se pela sua baixa incidência parlamentar, apesar da frequência das sessões em São Bento e a assiduidade dos deputados não ser tão diminuída como a percepção dos contemporâneos indicou.

O rotativismo imperfeito.

Os anos iniciais do constitucionalismo monárquico seriam marcados pela fulanização nos canais de acesso ao poder e, conseqüentemente, pela ausência de partidos políticos como vias da representação dos interesses. A política era disputada por grupos e facções pessoalizadas com uma forte componente ideológica. Logo em 1834, o espectro político passou a ser repartido entre os “amigos de D. Pedro”, também conhecidos por ministeriais, ditadores, pedristas, chamorros, ou devoristas, que dominavam no parlamento e no governo. Em termos constitucionais seguiam a Carta. Os chamados não ministeriais, que representavam o liberalismo progressista da Constituição de 1822, agrupavam-se no pólo oposto. Nos extremos, encontravam-se os miguelistas, defensores das filosofias e práticas típicas do Antigo Regime, e os radicais, próximos do jacobinismo.

²⁴ Tomamos em consideração as quedas dos governos de Fontes Pereira de Melo (exonerado a 1 de Junho de 1879), de Anselmo José Braamcamp (25 de Março de 1881), João Crisóstomo de Abreu e Sousa (17 de Janeiro de 1892), Artur Campos Henriques (11 de Abril de 1909) e de Sebastião de Sousa Teles (14 de Maio de 1909).

²⁵ Maria Filomena Mónica, “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, in *Análise Social*, Lisboa, ICS, 1994 e Maria de Fátima Bonifácio, “o Parlamento português no século XIX”, in *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2007, p. 161.

²⁶ Maria de Fátima Bonifácio, “o Parlamento português no século XIX”, in *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2007, p. 163.

Morto D. Pedro e vários governos depois, a revolução de 9 de Setembro de 1836 teve o condão de clarificar o eixo de opções partidárias, mais claramente dividido entre os designados setembristas, que congregavam os progressistas moderados, aos quais se opunham os cartistas. Miguelistas e radicais, pelo seu lado, mantiveram-se nas orlas do sistema. Com a aprovação da Constituição de 1838 surgiu uma outra tendência, o Partido Ordeiro, uma espécie de *Tiers Parti* à portuguesa, que pretendia dar expressão a um meio-termo entre o progressismo e o conservadorismo constitucional, optando pelo caminho do cartismo moderado. A subsequente ascensão de Costa Cabral ao poder, em Fevereiro de 1842, e a recuperação da Carta Constitucional enquanto lei fundamental do reino, simbolizou entre nós o triunfo momentâneo do liberalismo doutrinário, que iria durar até 1851. O cabralismo, uma forma de cartismo radical, caracterizou-se pelo seu projecto de poder intransigente para com as oposições e pela frente alargada de antagonistas que mobilizaria contra si, a coalizão, integrada por setembristas, ordeiros, radicais e até miguelistas.

O golpe da regeneração de 1851 simplificou o arco das formações políticas que discutiam a aproximação à governação. A derrota internacional da revolução de 1848 transformou o radicalismo num projecto político obsoleto. Vencido o jacobinismo nacionalista, a sua vacina, ou seja, o liberalismo doutrinário, atingiu, igualmente, o seu prazo de validade. Na frente interna, radicais e cabralistas perderam protagonismo, na exacta medida em que o miguelismo também se ia esvaziando enquanto alternativa²⁷. Eliminados os extremos, o espectro político iria refazer-se ao centro com a emergência de duas formações: o Partido Regenerador, representante do cartismo mais conservador, e o Partido Histórico, mandatário dos moderados²⁸.

Nenhum destes grupos constituía um todo unitário em termos programáticos, sendo ambos os “partidos” atravessados por facções internas. Nos históricos sobressaiu logo uma clara divisão entre as chamadas “unha branca” e “unha preta”. Se os primeiros se acomodavam a todo o tipo de alianças, admitindo mesmo um entendimento com os regeneradores como forma de se aproximarem do poder, os segundos excluía-se de qualquer tipo de acordos com os adversários, colocando a hipótese de formar uma alternativa que servisse de oposição às principais forças do sistema. O triunfo, a prazo,

²⁷ Maria de Fátima Bonifácio, “Costa Cabral no contexto do liberalismo doutrinário”, in *Análise Social*, n.º 123-124, Lisboa, ICS, 1993, pp. 1043-1091.

²⁸ José Miguel Sardica, *A Regeneração sob o signo do consenso: a política e os partidos entre 1851-1861*, Lisboa, ICS, 2001 e Maria de Fátima Bonifácio, “História de um nado-morto: o primeiro ministério histórico (1856-1859)”, in *Análise Social*, n.º 157, Lisboa, ICS, 2001.

da “unha branca” seria alcançado em 1865, aquando da formação do “governo da Fusão”, que reuniu os moderados históricos e os regeneradores. A curta experiência duraria até ao início de Janeiro de 1868, quando uma revolta popular – a Janeirinha – veio demonstrar a impossibilidade da manutenção a prazo de tal aliança.

Do fim da “Fusão” resultou a emergência de um pequena força radical, o Partido Reformista, apenas oficializado no Verão de 1870, cuja mensagem política se baseava na ampla reforma do sistema político no sentido democratizante, no discurso politicamente moralista e assente no princípio das “economia” das contas públicas²⁹. Assistiu-se, então, à reconfiguração do Partido Histórico através da aproximação entre as figuras que outrora tinham dado corpo às duas facções internas” não só porque a “Fusão” destruído qualquer espécie de unidade partidária que sobrasse, mas também para completar uma frente oposicionista face ao Partido Reformista.

O último golpe de Saldanha, em Maio de 1870, a “Saldanhada”, veio obrigar as forças políticas a responder de forma organizada à ameaça representada pelo “governo dos 100 dias” do duque. Regeneradores, históricos e reformistas clarificaram, então, as suas agendas, iniciando-se em 1871 o mais longo e estável governo da história da monarquia, por conta dos primeiros. Como estes ameaçaram eternizar-se no poder, de onde seriam apeados apenas em 1877, durante a primeira metade da década de 1870 assistiu-se à aproximação entre históricos e reformistas com o objectivo de promover a sua “fusão” e construir uma alternativa à situação vigente. Em 1876, primeiro através do Pacto da Granja (Setembro) e depois com a realização de uma grande assembleia partidária (Dezembro) ficaria definitivamente constituído o Partido Progressista. A partir desse momento, a disputa pela supremacia na vida eleitoral e parlamentar seria polarizada em torno de dois grandes blocos partidários. O Partido Progressista representaria as aspirações do liberalismo avançado, enquanto o Regenerador, reproduziria os interesses dos conservadores.

Os progressistas dariam corpo ao primeiro partido no sentido moderno do termo. Para além de apresentar uma direcção claramente identificada, escolhida em assembleias-gerais, que reuniam os representantes de dezenas de centros abertos por todo o reino com periodicidade anual, eram conhecidos pelo programa escrito, onde

²⁹ Carlos Manuel Guimarães da Cunha, *A «Janeirinha» e o Partido Reformista: da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Edições Colibri, 2003 e Paulo Jorge Fernandes, *O “Poder Oculto”. Biografia Política de Mariano Cirilo de Carvalho*, dissertação de doutoramento em História Institucional e Política Contemporânea, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007, policopiado, pp. 68-147.

defendiam a revisão da Constituição, o fim das prerrogativas régias, o alargamento do sufrágio e a descentralização administrativa, projecto onde se notava o predomínio da herança ideológica reformista. Passaram também a arregimentar votos em comícios participados por milhares de pessoas, abrindo caminho em Portugal para a emergência da política de massas, muito antes dos republicanos lhe seguirem o exemplo.

Paralelamente, em 1875-1876, seriam, também criados o Partido Socialista, que nunca se conseguiria impor num país onde o operariado era praticamente inexistente, e o Centro Republicano que, posteriormente, iria evoluir para o Partido Republicano Português³⁰. Estes últimos basearam a sua estratégia de crescimento numa política de acordos eleitorais, a nível local e nacional, com progressistas e regeneradores, em alturas alternadas, preferencialmente em Lisboa e Porto, e na difusão de uma ideologia nacionalista e populista aproveitando o calendário das celebrações centenárias de Camões e do marquês de Pombal (1880-1882).

Enquanto grandes partidos de poder, regeneradores e progressistas, transformaram-se em federações de diferentes sensibilidades internas, ainda que o centralismo das suas lideranças se tenha imposto enquanto os chefes conseguiram conter as aspirações das segundas linhas. Fontes Pereira de Melo, que se transformou no principal marechal dos regeneradores, em 1871, nunca seria contestado abertamente até à data da sua morte, em 1887. Todavia, o partido albergava várias facções polarizadas em torno de projectos ideologicamente distintos. Lopo Vaz de Sampaio e Melo, Júlio de Vilhena e Barjona de Freitas representavam a ala mais “progressista”; Fontes Pereira de Melo, António Rodrigues Sampaio e António de Serpa Pimentel, eram os chamados “oportunistas”; enquanto Casal Ribeiro, Martens Ferrão ou Hintze Ribeiro desempenhavam o papel de “doutrinários”³¹.

Idêntica situação se passaria com os progressistas. Enquanto se manteve a liderança bicéfala de Anselmo José Bramcaamp/bispo de Viseu (1876-1885), o partido foi mais sensível à opinião dos seus vários grupos. Os “jornalistas” radicais Emídio Navarro e Mariano de Carvalho opunham-se aos da “Vida Nova”, onde pontificavam Oliveira Martins, António Cândido ou Correia de Barros. Como árbitros deste jogo de

³⁰ Fernando Catroga, *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, 2.^a, Lisboa, Editorial Notícias, 1999.

³¹ Paulo Jorge Fernandes, *O “Poder Oculto”. Biografia Política de Mariano Cirilo de Carvalho*, dissertação de doutoramento em História Institucional e Política Contemporânea, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007, policopiado, pp. 199-200.

influências, Barros Gomes e, sobretudo, José Luciano de Castro procuraram ganhar o seu espaço, acabando este último por se afirmar na liderança, em Dezembro de 1885³².

O partido transformou-se, então, entrando numa segunda fase da sua existência. Sob o comando de Luciano de Castro, as assembleias anuais perderam a periodicidade e a escolha do líder deixou de estar sob escrutínio dos representantes provinciais e dos seus delegados. A base “democrática” daria lugar a um típico partido de notáveis que se enquadrava melhor no tipo de regime existente³³.

À entrada do século XX, o sistema de partidos assim desenhado entrou em colapso. Era chegado o tempo das dissidências. Em Fevereiro de 1901, João Franco consumou a ruptura com Hintze Ribeiro, líder do Partido Regenerador então no poder, levando atrás de si 25 deputados que viriam a estar na base da criação, em Maio, do Partido Regenerador-Liberal. Foi com esta força minoritária no parlamento (conseguiram 7 deputados nas eleições gerais de Abril de 1906), que D. Carlos se dispôs a recuperar o rotativismo, a partir de meados de 1906³⁴. Ainda em finais de 1901, Jacinto Cândido, outro deputado regenerador, decidiu formar o Partido Nacionalista, no que se declarou uma cisão de menor impacto político comparativamente com a anterior, mas ainda assim reveladora das fragilidades a que os regeneradores estavam sujeitos.

Os progressistas também viriam a ser atingidos por uma vaga fragmentária quando, em 1905, José Maria de Alpoim, na altura a exercer o cargo de ministro da Justiça, decidiu abandonar o elenco do executivo para fundar a Dissidência Progressista. Esta não fora a primeira secessão que os progressistas conheceram, mas seria a que provocaria maiores estragos. Por esta altura, já grande parte do núcleo fundador do partido o havia abandonado³⁵.

Para agravar este quadro de instabilidade, após o regicídio, os regeneradores voltaram a dividir-se entre os seguidores de Campos Henriques e os simpatizantes de António Teixeira de Sousa, dissidência interna que minou profundamente a credibilidade das suas elites dirigentes. Em 1910, nas vésperas da chegada da República, o próprio partido de João Franco, entretanto afastado do reino depois do

³² Fernando José Grave Moreira, *José Luciano de Castro: itinerário, pensamento e acção política*, 2 vols., dissertação de mestrado em História dos Séculos XIX-XX, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, policopiado, 1992.

³³ Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991.

³⁴ Rui Ramos, *Reis de Portugal – D. Carlos*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006.

³⁵ Paulo Jorge Fernandes, *O “Poder Oculto”. Biografia Política de Mariano Cirilo de Carvalho*, dissertação de doutoramento em História Institucional e Política Contemporânea, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2007, policopiado.

assassinato de D. Carlos, já tinha de se confrontar com o aparecimento dos primeiros sinais de divisionismo³⁶.

Apesar do estabelecimento do ascendente de progressistas e regeneradores, o arco partidário depois da arrumação de 1876 foi ainda atravessado por grupúsculos de significado organizativo menor, mas de influência acrescida em determinados contextos. Os partidos Constituinte (10% dos deputados em 1878), Esquerda Dinástica (5,3% dos deputados em 1889) ou a Dissidência Progressista (6% de deputados em 1906), para além dos Partidos Socialista (nunca obteve representação parlamentar) e Republicano (5% de deputados em 1908), do círculo exterior ao regime, bem como os seus dirigentes, obtiveram quase sempre visibilidade em São Bento e alguns chegaram mesmo a aproximar-se ou a influenciar a esfera governativa e a evolução da agenda política nacional.

A aparente polarização desenvolvida depois de 1856, altura em que os “partidos” Regenerador e Histórico ganharam maior visibilidade estrutural, conduziu a historiografia a falar, para o caso português, num “tendencial bipartidarismo” ou “bipartidarismo imperfeito”, identificado, sobretudo, a partir da década de 1870 quando a confusão partidária tendeu a assentar³⁷. O modelo rotativo de revezamento na governação de forma regularmente cadenciada verificou-se em dois ciclos distintos, embora algumas correntes tenham insistido na visão da fase única³⁸, ultrapassada que foi a aplicação da ideia de rotativismo aos anos inaugurais da Regeneração³⁹. Se até 1879, a pacífica alternância entre os dois maiores partidos não se verificou, a política portuguesa pode-se descrever nesta fase mais pela ascendência de “marechais” ou validos junto da Coroa, como o marquês de Sá da Bandeira ou o duque de Loulé na década de 1860; António José de Ávila e Fontes Pereira de Melo, na de 1870.

Com efeito, o princípio do turno, que supunha a existência de um acordo entre o soberano e os principais chefes políticos para a partilha diferenciada e bipartidária do poder, apenas seria colocado em prática em Junho de 1879, quando D. Luís se decidiu, com o consentimento de António José de Ávila e de Fontes Pereira de Melo, a dar uma

³⁶ Rui Ramos, “O fim dos Partidos (1897-1906), in *A Segunda Fundação (1890-1926)*, José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p. 249.

³⁷ José Miguel Sardica, “Os partidos políticos em Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, in *Análise Social*, n.º 142, Lisboa, ICS, 1997, p. 565.

³⁸ Vasco Pulido Valente, *O Independente*, de 20 de Setembro de 1991, caderno III, p. 11.

³⁹ José Tengarrinha, “Rotativismo”, in Joel Serrão (dir.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. V, Porto, Livraria Figueirinhas, 1984, pp. 392-394 (1.ª ed. de 1968).

oportunidade ao novo Partido Progressista, depois de esgotar todas as possibilidades dos conservadores se manterem no poder.

Este primeiro ensaio iria durar até à eclosão da crise política aberta pela declaração do Ultimato britânico a Portugal, em 1890. Entre Outubro desse ano e Fevereiro de 1893, o novo rei D. Carlos, verificando o desgaste sofrido pelos dois principais partidos aos olhos da “opinião pública”, dada a incapacidade de ambos para resolver a questão diplomática com Lord Salisbury e com o agravar da crise financeira que levou à declaração da bancarrota do Estado, depositou confiança em 4 governos “extra-partidários”. Naquele tempo, esta solução política significava uma escolha ministerial por parte do monarca gerada fora da esfera tradicional dos partidos, mas onde estes estavam devidamente representados, aspirando, inclusivamente, a influenciar e a condicionar a agenda governativa.

A segunda época do rotativismo seria aberta em Fevereiro de 1893, arrastando-se até Maio de 1906, dando lugar a 8 governos distintos repartidos entre regeneradores e progressistas. Este ciclo apenas seria interrompido quando D. Carlos, como o seu pai já tinha feito em 1877-1879, decidiu interferir no normal funcionamento do sistema, através da nomeação de João Franco para liderar o executivo. A legitimidade da monarquia da Carta era tanta em 1910 como em 1834.

Um poder régio interventivo.

De acordo com o figurino constitucional em vigor durante a maior parte do regime que durou até 1910, o rei assumiu quase sempre um papel de visível ingerência na escolha dos seus presidentes do Conselho. Como chefe do Estado e mantendo-se dentro dos preceitos da lei fundamental, o monarca podia subverter o funcionamento do sistema político e adequar o respectivo exercício à sua própria vontade.

Foi já notado que o processo de formação e substituição dos ministérios até 1851 obedeceu a preceitos casuísticos, sistematicamente despoletadas por “agentes exteriores”, fossem eles as “pretensões do pariató” ou “a ingerência pessoal do arbítrio régio”. A “visible hand” de D. Pedro V seria muito comentada durante a segunda metade da década de 1850. D. Luís e D. Carlos, cada um a seu jeito, seguiram a prática e não resistiram a intrometer-se naquilo que era considerado o normal funcionamento do quadro político.

Depois de 1851, o princípio da alternância assentaria os seus alicerces na lógica de uma dinâmica de acordos entre as elites partidárias previsíveis e conjuntamente

aceites por todos os agentes que interferiam no processo, cabendo ao monarca administrar a sua aplicação prática, embora o rotativismo tivesse sido introduzido tardiamente⁴⁰. Uma leitura historiográfica revisionista actualmente em curso, tem vindo a chamar a atenção para os efeitos benignos da intervenção do rei como fonte de correcção e superação dos impasses políticos abertos pela crise do rotativismo⁴¹. Trata-se de um ponto de vista que não atentou nos efeitos colaterais de tal procedimento.

D. Luís e D. Carlos funcionaram frequentemente como forças de bloqueio à plena afirmação do modelo de renovação partidária subentendido e ambicionado pelos notáveis do regime. Entre outras condicionantes, foi a interpretação particular dos poderes régios à luz da Constituição por parte dos próprios soberanos que introduziu factores suplementares de instabilidade política e governativa que contribuíram decisivamente para a queda da monarquia.

O regime revelou-se incapaz de reformar ou de gerar uma nova Constituição, mais de acordo com o espírito democratizante do tempo. As massas urbanas começavam a reclamar um superior protagonismo político à medida que se aproximava o final do século XIX, mas continuaram sistematicamente excluídas de um sistema deficientemente representativo. Neste contexto, o exercício do poder real serviu como força de mobilização dos opositores da Monarquia, acentuando o carácter jacobino e radical da elite que acabou por tomar conta do PRP e dirigir a República durante boa parte do tempo.

O factor régio seria determinante para esta evolução. D. Carlos, seguindo um modelo de mediação política, inaugurada por seu pai⁴², precipitou os acontecimentos quando decidiu romper com a lógica do “turnismo” à portuguesa e deu posse, em Maio de 1906, contra todas as expectativas, a um executivo liderado por João Franco, interrompendo um período de alternância entre progressistas e regeneradores, que se mantinha desde 1893. O monarca, para consolidar a ruptura com práticas anteriores, concedeu mesmo a “ditadura” administrativa a João Franco, mas a contestação ao inesperado presidente do Conselho, movida por republicanos e anarquistas, assim como pelos representantes dos partidos monárquicos excluídos do arco governativo por esta

⁴⁰ José Miguel Sardica, “Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, in *Análise Social*, n.º 142, Lisboa, ICS, 1997, p. 563.

⁴¹ Rui Ramos, *Reis de Portugal – D. Carlos*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006.

⁴² Luís Espinha da Silveira e Paulo Jorge Fernandes, *Reis de Portugal – D. Luís*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006, pp. 124-256.

solução, foi subindo de tom até culminar no atentado que custou a vida do rei e do príncipe herdeiro, em 1 de Fevereiro de 1908⁴³.

Foi já defendido que a dissolução dos grandes partidos e o aparecimento das dissidências, dispostas a enfrentar e a enfraquecer as facções dominantes, entre 1901-1910, veio expor o rei como chave do poder⁴⁴. Trata-se de um erro de apreciação porque o rei já anteriormente tinha feito escolhas ao arrepio da lógica da alternância, constituindo-se como factor de perturbação do sistema político. D. Luís em Março de 1877, Janeiro de 1878, Novembro de 1881 e Outubro de 1883, preteriu sistematicamente os progressistas para dar posse a governos “avilistas” e regeneradores. Como resultado desta preferência, iniciou-se o ataque à figura do soberano interventor logo nos finais da década de 1870⁴⁵. Uma das facções do Partido Progressista envolveu-se em conspirações frustradas contra o regime desde 1883 depois de desenvolver desde 1878 violentas campanhas contra D. Luís nos jornais. Esta onda de indignação criou um caldo de cultura, um clima larvar de indisciplina social e desrespeito pelas instituições, que não seria obra inicial dos republicanos, dos maçons ou sequer os “primos” carbonários, mas sim da ala “avançada” do regime.

Neste capítulo, o filho seguiu o exemplo do pai. Para além de ter nomeado quatro governos de iniciativa da coroa, numa época política e economicamente conturbada, pelo menos em quatro ocasiões até 1901, D. Carlos incompatibilizou-se com o presidente do Conselho em funções por si escolhido, provocando deliberadamente a queda do ministério.

Os fundamentos que conduziram à exoneração dos governos obedeceram a múltiplos factores. Dos 22 executivos afastados por razões extra-parlamentares, entre 1878 e 1910, sete ocorrências seriam motivadas por dissensões ao nível do Conselho de Ministros, duas devido a movimentos revoltosos que produziram violência política (Regicídio e 5 de Outubro) e seis ficaram a dever-se a fenómenos de contestação externa ao próprio gabinete. Os restantes sete executivos seriam demitidos por causa das incompatibilidades manifestadas entre o líder do governo e o rei. Acontece que todos

⁴³ José Miguel Sardica, *A dupla face do franquismo na crise da monarquia portuguesa*, Lisboa, Cosmos, 1994 e Rui Ramos, *João Franco e o fracasso do reformismo liberal (1884-1908)*, Lisboa, ICS, 2001.

⁴⁴ Rui Ramos, “O fim dos Partidos (1897-1906)”, in *A Segunda Fundação (1890-1926)*, José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p. 250.

⁴⁵ Luís Espinha da Silveira e Paulo Jorge Fernandes, *Reis de Portugal – D. Luís*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006, pp. 124-256.

estes casos ocorreriam durante o tempo de D. Carlos⁴⁶. Apesar de privilegiar uma relação de confiança política com os seus validos, este soberano nunca se coibiu de ultrapassar tal afinidade em nome do exercício do poder moderador.

A capacidade de intervenção do chefe de Estado manifestada por D. Luís e por D. Carlos no processo de nomeação e demissão dos seus executivos vem confirmar a ideia de que a leitura que os reis fizeram dos seus poderes constitucionais os transformaram mais num pólo de conflituosidade e instabilidade do que num factor de equilíbrio e correcção do funcionamento do próprio sistema político. Ao invés de servir para abrir as portas da salvação da monarquia como se insiste agora, o intervencionismo real foi um dos principais factores da sua fragilização e declínio.

Conclusão.

A natureza revolucionária das origens do regime nunca permitiu, em Portugal, o consenso em torno da questão constitucional. O uso da força como canal primacial de acesso ao poder até 1851 impregnou o código genético da monarquia de forma irreversível. Face à tardia estruturação do sistema partidário e sem poder contar com um parlamento eficiente, os monarcas pouco confiaram nas elites políticas. Nestas condições, os chefes de Estado optaram quase sempre por garantir a personalidades próximas da Casa Real a tarefa da formação do governo. A preferência transformou-se num factor congénito de contestação por parte das oposições que se sentiam excluídas do processo. O resultado traduziu-se num elevado índice de instabilidade ministerial.

O poder moderador não funcionou a contento de todas as parciaisidades. Sob esse ponto de vista, os arquitectos do esquema constitucional falharam rotundamente. D. Carlos, pela interpretação que assumiu dos seus legítimos poderes, transformou-se numa força de bloqueio do rotativismo, em 1906-1908, tal como o seu pai se tinha assumido em 1878 e em 1881-1883, interferindo no funcionamento do sistema tal qual ele se encontrava desenhado.

O problema não era a o turno partidário em si, a fraca aceitação que os partidos teriam no país, os sucessivos escândalos que abalaram a credibilidade do sistema político, nem a corrupção que lhe minou os fundamentos. A monarquia da Carta Constitucional seria tão legítima em 1910 como em 1834. Na hora da chegada da República, cerca de 47% da população masculina maior de 21 anos usufruía do direito

⁴⁶ Tomamos em consideração a demissão dos governos de António de Serpa Pimentel (1890), José Dias Ferreira (1893); Hintze Ribeiro (1897, 1904 e 1906); José Luciano de Castro (1900 e 1906).

de voto, valor que apenas foi ultrapassado durante um curto período, entre 1878-1895. O problema também não residia na capacidade do paço em fazer uso dos seus poderes constitucionais, mas ao excluir sistematicamente a ala “avançada” do regime, primeiro, e a habitual clientela partidária, depois, D. Luís e D. Carlos fizeram uma escolha com custos políticos mal avaliados.

Durante as décadas finais da Monarquia, a ordem dominante foi incapaz de encontrar os mecanismos de auto-correcção e actualização do normativo regulador da vida governativa, através, por exemplo, da lenta e controlada incorporação política das massas urbanas, naturalmente mais próximas do PRP. As sucessivas revisões constitucionais falharam e até contrariaram este propósito. A intervenção directa do rei no exercício da alternância entre partidos e respectivos chefes acabou também por produzir os efeitos contrários aos desejados.