

HISTORIA CONSTITUCIONAL

Revista Electrónica

<http://hc.rediris.es>

Paulo Jorge Fernandes

OS ACTOS ADICIONAIS À CARTA CONSTITUCIONAL DE 1826

13 / 2012



OS ACTOS ADICIONAIS À CARTA CONSTITUCIONAL DE 1826

THE CONSTITUTIONAL CHARTER OF 1826 REFORM ACTS

Paulo Jorge Fernandes
Universidade Nova de Lisboa

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO.– II. O DÍFICIL ESTABELECIMENTO DO CONSENSO POLÍTICO NO PORTUGAL LIBERAL: O ACTO ADICIONAL DE 1852.– III. O TEMPO DAS “REFORMAS POLÍTICAS”: O ACTO ADICIONAL DE 1885.– IV. AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS EFÉMERAS: OS ACTOS ADICIONAIS DE 1895-1896 E DE 1907.– V. CONCLUSÃO

Resumo: A Carta Constitucional de 1826 foi a lei fundamental de maior duração na História do Portugal contemporâneo encontrando-se em vigor durante três períodos distintos (1826-1828, 1834-1836 e 1842-1910). O documento original foi revisto em quatro momentos ao longo do século XIX e nos inícios do XX (1852, 1885, 1895-1896 e 1907), traduzindo momentos distintos na evolução política do reino. Este texto procura sumariar as sucessivas fases de revisão constitucional, com particular destaque para a que ocorreu em 1885, uma vez que esta se tratou da única reforma pactuada entre as duas principais forças políticas do regime monárquico, no que constituiu um marco essencial para a caracterização do rotativismo partidário entre regeneradores e progressistas.

Abstract: The Constitutional Charter of 1826 was the fundamental law with the longer duration in the history of contemporary Portugal being in force for three distinct periods (1826-1828, 1834-1836 and 1842-1910). However, the original document has been revised four times throughout the nineteenth and early twentieth centuries (1852, 1885, 1895-1896 and 1907), representing different moments in the realm’s political evolution. This paper aims to summarize the successive phases of constitutional reform, with particular emphasis on what happened in 1885, since that was a reform agreed between the two main political forces of the monarchy. This moment also represent a milestone for the characterization of the alternation in power between the “Regenerador” (center-right wing) and “Progressista” (center-left wing) parties in force until the eve of the Republic.

Palavras chave: Portugal, Séculos XIX e XX, Carta Constitucional de 1826, Reformas Constitucionais, Partidos Políticos;

Key Words: Portugal, 19th and 20th centuries, Constitutional Charter of 1826, Reform Acts, Political Parties.

I. INTRODUÇÃO

Outorgada em Abril de 1826 a partir do Rio de Janeiro pelo rei D. Pedro IV, com vários períodos de vigência (1826-1828, 1834-1836 e 1842-1910) e sucessivamente revista em 1852, 1885, 1895-1896 e 1907 através dos chamados Actos Adicionais, a Carta Constitucional é ainda hoje a Lei Fundamental portuguesa que durante mais tempo se manteve em vigor. Este texto pretende discutir as circunstâncias políticas que permitem explicar a longevidade deste texto, fundamental na construção da modernidade política portuguesa, incidindo sobre os momentos em que o documento foi sujeito a sucessivas revisões.

Uma vez que o I Acto Adicional (1852) foi analisado por outro texto deste dossier e as III (1895-1896) e IV (1907) revisões da Carta foram aprovadas praticamente sem discussão pública relevante, centraremos a nossa atenção sobre a que ocorreu em 1885. Esta reforma foi apresentada e examinada pela historiografia como um momento de oportunidade perdida pela monarquia para se auto-regenerar através da integração do nascente movimento republicano na ordem política da época. De acordo com as interpretações correntes, o Acto Adicional de 1885 resultou num maior encerramento do sistema político nacional às novas franquias democráticas que começavam a ganhar visibilidade política no país¹.

O presente artigo procura demonstrar como o entendimento alcançado entre as elites dos dois principais partidos do sistema de governação da época, que resultou no Acto Adicional de 1885, derivou mais de uma cedência das lideranças regeneradora e progressista para satisfazer interesses de facções contestatárias dos respectivos partidos do que de qualquer estratégia concertada para bloquear o acesso dos republicanos ao arco governativo.

II. O ESTABELECIMENTO DO DIFÍCIL CONSENSO POLÍTICO NO PORTUGAL LIBERAL: O ACTO ADICIONAL DE 1852

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

¹ Maria de Fátima Bonifácio, *O século XIX português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2002, pp. 105-107.

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 as esferas legislativa, executiva e judicial e cada uma destas seria de tal forma independente que não poderia arrogar em si as atribuições de outra. Por diferentes 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.

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*

No limite, pode afirmar-se que esta era uma Constituição quase republicana e, essencialmente, de feição 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.

O período de vigência do primeiro liberalismo entraria na história com a designação de vintismo, mas o seu prazo de validade seria curto³. 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 interromperam os trabalhos, a Constituição foi suspensa, as câmaras municipais constitucionais e as Guardas Nacionais dissolvidas⁴.

A segunda vida do liberalismo lusitano começou com a morte inesperada do rei D. João VI, no início de 1826. D. Pedro IV, o Imperador do Brasil, acabou por ser aclamado rei, mas viu-se na impossibilidade de reunir 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 efémero monarca resolveu a questão através da outorga de uma Constituição da sua própria autoria, em Abril, a Carta Constitucional de 1826, 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 XVIII⁵.

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

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.

³ Isabel Nobre Vargues e Luís Reis Torgal, "Da revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo. O exílio político", in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. V, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 65-87.

⁴ Paulo Jorge Fernandes, *As Facas de Proteu. As Elites Urbanas e o Poder Municipal em Lisboa de finais do Século XVIII a 1851*, Lisboa, Imprensa Municipal, 1999, pp. 110-123 e Arnaldo da Silva Marques Pata, *Revolução e Cidadania. Organização, funcionamento e ideologia da Guarda Nacional (1820-39)*, Lisboa, Edições Colibri, 2004, pp. 38-45.

⁵ Maria de Fátima Bonifácio, "Costa Cabral no contexto do liberalismo doutrinário", in *Análise Social*, n.º 123-124, Lisboa, ICS, 1993, pp. 1043-1091.

passava a ser repartido entre o rei e a nação. O soberano impunha a sua vontade à nação através da doação da 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 teóricas 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 portuguesas. As eleições tornaram-se indirectas, em dois níveis, o que passou a ser descrito como uma condição favorável à erupção de 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 simples 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 de 1826 introduziu um quarto poder, entregue à tutela do rei. Passava a competir ao monarca, 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 Estado⁶.

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 do absolutista D. Miguel aos seguidores do liberal D. Pedro, tornou-se desfasado em relação à realidade do reino. Apesar de ter combatido em nome da Carta Constitucional de 1826 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 política e reivindicativa sem a qual se via impedida de atingir o poder, a não ser pelo caminho da força.

Na sequência da Revolução de 9 de Setembro de 1836, ocorrida em Lisboa e que restaurou provisoriamente a Constituição de 1822, novas Cortes Constituintes, em 1837-1838, ainda tentaram alcançar um compromisso,

⁶ 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.

através da elaboração e aprovação, em Abril de 1838, de uma outra Constituição. Esta lei fundamental deveria funcionar como 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 deputados⁷.

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 1851⁸. Chegava o tempo da Regeneração. 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 regressando-se ao modelo das 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 outra vez 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 o pragmatismo e o bom senso. A prudência e o sentido de oportunidade das elites políticas afastaram da polémica tudo o que dissesse respeito a privilégios da Coroa, à organização e

⁷ Benedicta Maria Duque Vieira, *A Revolução de Setembro e a Discussão Constitucional de 1837*, Lisboa, Salamandra, 1987; Júlio Joaquim da Costa Rodrigues da Silva, *As Cortes Constituintes de 1837-1838 – Liberais em Confronto*, Lisboa, INIC, 1992 e Maria de Fátima Bonifácio, “O Setembrismo Corrigido e Actualizado”, in *Penélope. Fazer e Desfazer a História*, Lisboa, n.º 9-10, 1993, pp. 209-221.

⁸ Maria de Fátima Bonifácio, *A Segunda Ascensão e Queda de Costa Cabral, 1847-1851*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2002, pp. 245-285.

recrutamento da Câmara dos Pares⁹, às relações entre o Estado e a Igreja¹⁰, ou aos direitos e garantias dos cidadãos, matéria considerada por todos intocável¹¹.

III. O TEMPO DAS “REFORMAS POLÍTICAS”: O ACTO ADICIONAL DE 1885.

É comum a historiografia portuguesa apresentar os partidos do rotativismo monárquico, a face portuguesa do “turnismo” à espanhola, como “as duas caras de uma mesma moeda”. Dito de outra forma, as duas principais forças políticas do arco governativo – regeneradores e progressistas – apenas se distinguiriam entre si por integrarem um pessoal diferente, propondo-se satisfazer interesses clientelares a vários níveis (económico, político, no aparelho de Estado a nível central e/ou local) quando alcançassem mansa e alternadamente o poder. Do ponto de vista político prosseguiram os mesmos objectivos, não se diferenciando em termos programáticos ou ideológicos. Esta distinção e o termo “rotativismo” seriam criados por João Franco, figura de proa do Partido Regenerador quando se incompatibilizou com a liderança deste¹².

Tal interpretação, todavia, corre o risco de ser demasiado redutora e simplista e explicar de forma parcial a realidade. Em primeiro lugar, não devemos encarar o rotativismo como um fenómeno exclusivamente unívoco. Mais do que rotativismo deveremos falar em rotativismos e mostrar que a primeira etapa (1879-1890) se revelou substancialmente diferente da segunda (1897-1906). Como a última fase do rotativismo se encontra mais directamente relacionada e é mais facilmente associada à crise final do regime monárquico corremos o risco de ao confundir este – o momento onde se acelerou o desagregar da Monarquia Constitucional – com aquela – a segunda fase da alternância partidária – não perceber o fenómeno do rotativismo na sua plenitude.

Em primeiro lugar devemos destacar a cronologia. O primeiro rotativismo apenas se iniciou em 1879 quando o Partido Progressista, que viu a luz do dia em final de 1876, conseguiu finalmente ocupar os Conselhos da Coroa, depois de regeneradores e avilistas (afectos ao conde, depois marquês e depois duque de Ávila) se terem esgotado como opções válidas de poder com a expressa convivência política do Rei D. Luís (e da Rainha Maria Pia, aliás). Ao fim de uma campanha política das mais duras que se tinham visto em Portugal desde o “famigerado” tempo dos “Cabrais”, no parlamento, na rua e nos jornais, onde alguns progressistas disseram e escreveram do rei D. Luís, do seu

⁹ Luís Espinha da Silveira, “Revolução liberal e pariatto (1834-1842)”, in *Análise Social*, n.º 116-117, Lisboa, ICS, 1992, pp. 329-353.

¹⁰ Vítor Neto, *O Estado, a Igreja e a Sociedade em Portugal (1832-1911)*, Lisboa, INCM, 1998 e Luís Dória, *Do Cisma ao Convénio: Estado e Igreja de 1831 a 1848*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2001.

¹¹ José Miguel Sardica, *A Regeneração sob o signo do consenso: a política e os partidos entre 1851-1861*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2001.

¹² Rui Ramos, “O fim dos partidos (1897-1906)” in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 249-250.

ministro Fontes Pereira de Melo e dos regeneradores, o que apenas uma muito tolerante liberdade de imprensa poderia permitir, o Partido da Granja, como também era conhecido o Partido Progressista, foi então chamado para dirigir os destinos do reino em alternativa aos regeneradores, revezamento esse que se manteve até ao ano do Ultimato britânico (1890)¹³.

A alternância seria interrompida em 1890, quando o novo rei D. Carlos chamou o General João Crisóstomo, primeiro (1890-1892), e José Dias Ferreira depois (1892-1893) como chefes de quatro executivos “extra-partidários”, como foram logo baptizados na época, o que foi discutivelmente interpretado como uma tentativa de reforço do poder régio, num tempo de acentuada crise política, económica e financeira. “Extra-partidário” naquela altura queria dizer que a preferência do rei por estas personalidades se tratava de uma solução gerada fora da esfera tradicional dos partidos monárquicos, mas onde estes se encontravam devidamente representados, aspirando, inclusivamente, a influenciar e condicionar as suas decisões¹⁴.

Passado este tipo de ensaio, que voltará a ser colocado em prática apenas depois do regicídio (1908)¹⁵, como que demonstrando como esta solução política gerada por executivos não directamente relacionados com os dois mais importantes partidos do sistema governativo apenas serviria em tempos de emergência – crise colonial e financeira, em 1890-1893, e crise política com o assassinato do rei, em 1908, entramos numa segunda fase do rotativismo.

Este novo momento apenas se iniciou em 1897, novamente quando os progressistas foram convocados para substituir os regeneradores e a dupla de ministros Hintze Ribeiro / João Franco no poder desde 1893, prolongando-se a alternância até 1906, altura em que D. Carlos decidiu romper com este modelo e chamou o mesmo João Franco já autonomizado dos regeneradores com o seu pequeno partido Regenerador-Liberal (7 deputados – 4,7%, em 1906) para o lugar de presidente do conselho¹⁶.

Em segundo lugar devemos distinguir a questão ideológica e programática. Estas duas fases do rotativismo são a este nível substancialmente distintas entre si. Para a questão da revisão constitucional de 1885 interessa-nos, sobretudo, centrar a nossa atenção na primeira experiência de alternância partidária pactuada (1879-1890). Se a partir da crise da década de 1890, progressistas e regeneradores tendem a confundir-se em vários planos de actuação política, apenas se diferenciando pelas clientelas que gravitavam em torno das suas cúpulas dirigentes, no período inaugural do rotativismo progressistas e regeneradores defenderam conteúdos distintos ao

¹³ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010, pp. 67-97.

¹⁴ Rui Ramos, “Os ensaios da «Vida Nova» (1891-1897)” in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 201-209.

¹⁵ Joaquim Romero Magalhães, *Vem aí a República! 1906-1910*, Coimbra, Almedina, 2009.

¹⁶ 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, Imprensa de Ciências Sociais, 2001.

nível dos planos político (de âmbito nacional e local)¹⁷, económico¹⁸ e colonial¹⁹. Interessa-nos a primeiro destes planos.

Com uma agenda clara desde o seu momento fundador, até por via da original publicação da sua *Exposição Justificativa e Programa* (1876), momento essencial para se compreender o avanço em termos de modernidade e maturação do sistema partidário português, o Partido Progressista distinguia-se claramente do seu oponente directo. Defendiam no plano do espaço público – no parlamento, nos comícios de rua e nas páginas dos jornais – um conjunto de medidas transformadoras da sociedade e das instituições políticas. Numa aspiração do liberalismo avançado que remontava a 1834 e depois mais claramente ao setembrismo de 1836 os progressistas queriam mudar o sistema político e os poderes do Estado de forma radical. Entre muitos outros aspectos, pretendiam protagonizar uma reforma da Carta Constitucional de acordo com as propostas da oposição exigidas desde 1871, ou seja, reclamavam o fim do carácter hereditário da câmara dos pares e a fixação do número dos seus elementos, de modo a acabar com as “fornadas”. Para além disso, desejavam a aprovação de uma reforma eleitoral no sentido da ampliação do sufrágio alterando as fronteiras dos círculos uninominais em vigor, admitindo a representação das minorias. Por fim, ambicionavam colocar em prática uma reforma administrativa descentralizada, que fosse de alguma forma parecida com aquela que o ministro Passos Manuel tinha aprovado em 1836. Esta agenda era em tudo contrária à matriz dita mais conservadora dos regeneradores, para quem a Carta Constitucional até então não era uma espécie de “vaca sagrada” onde não se podia tocar, mas que deveria ser objecto do mínimo possível de alterações, não mexendo, isso sim nas prerrogativas do rei, que definiam o sistema político liberal desde 1834 e mais em concreto desde 1842. Também não pretendiam modificar a lei eleitoral ou proceder a redefinições na questão administrativa, vigorando em 1876, o velho código cabralista de 1842²⁰.

O “conservadorismo” dos regeneradores baseava-se na preservação dos elementos estruturantes do regime. Em alternativa aos progressistas, propunham um “governo económico” do reino, baseado no modelo “fontista” desenvolvimentista, de acordo com o qual o progresso material de Portugal passava pela colocação em prática de uma política de fomento de obras públicas que estimulasse a economia, acção essa que deveria ser dirigida pelo Estado e paga com o dinheiro dos contribuintes arrecadado em impostos ou através de empréstimos externos. Por circunstâncias variadas, mas que se prendem com o “oportunismo” do seu líder mais destacado (1871-1887), Fontes Pereira de Melo, a acção política colocada em prática durante o

¹⁷ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010.

¹⁸ Pedro Lains, “The power of peripheral governments: coping with the 1891 financial crisis in Portugal”, *Historical Research*, n.º 213, London, Blackwell, 2007, pp. 485-506.

¹⁹ Paulo Jorge Fernandes, “Public policies in the Portuguese Empire (1875-1910)”, paper presented at the 42nd Annual Conference of the Association for Spanish and Portuguese Historical Studies.

²⁰ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010, pp. 42-54.

primeiro rotativismo irá consagrar uma completa inversão destes dois modelos governativos. Os regeneradores irão protagonizar e reclamar a paternidade das chamadas “reformas políticas”, que serviam de principal bandeira dos opositores, enquanto os progressistas se irão especializar nas ditas “reformas económicas”, defendidas pelos regeneradores desde 1851.

Atentemos nas primeiras. Para começar temos de entender que ambos os partidos funcionavam como grandes federações de tendências e sensibilidades políticas distintas que se acotovelavam entre si na disputa pelo poder interno. Regeneradores e progressistas encontravam-se fraccionados em diferentes correntes que a evolução histórica acabou por legitimar. Nos progressistas essas divisões eram genéticas. Nascidos da fusão dos partidos Reformista e Histórico²¹, os progressistas nunca foram capazes de ultrapassar os antagonismos que marcaram o seu momento fundador. Mesmo tendo dois presidentes e uma comissão executiva repartida equitativamente, as divergências entre ex-reformistas e ex-históricos nunca seriam verdadeiramente ultrapassadas. Pelo menos até ao momento da refundação do partido em finais de 1885, quando o novo chefe José Luciano de Castro lhe emprestou uma organização mais centralizada²².

O partido que se esboçou entre Setembro e Dezembro de 1876 bem tentou encontrar espaço para todas as sensibilidades que o integravam, daí o cuidado colocado na sua organização tida como inovadora. Pretendia-se a criação de uma formação liberal, que defendendo uma monarquia de tipo “avançado”, fizesse frente ao republicanismo e servisse de alternativa aos regeneradores. Tratava-se de uma solução de compromisso. Sem a existência de tal partido, o modelo do rotativismo que se pretendia colocar em prática ameaçava permanecer bloqueado em Portugal. Se o paço tinha tido a fama de alimentar simpatias esquerdistas durante a década de 1860, devido ao bom entendimento de D. Luís com o duque de Loulé e principalmente, com Sá da Bandeira²³, agora que essa geração de governantes tinha desaparecido, o monarca inclinava-se, com o apoio da rainha, para transferir a sua confiança para as mãos de conservadores moderados como António José de Ávila e Fontes Pereira de Melo e de seus amigos políticos²⁴. Afinal, a tranquilidade pública do reino havia sido reconquistada, precisamente, por estes novos “validos” depois dos anos de crise (1868-1871).

²¹ Maria de Fátima Bonifácio, “História de um nado-morto: o primeiro ministério histórico (1856-1859)”, in *Análise Social*, ICS, n.º 157, 2001, pp. 989-1012 e 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.

²² Fernando José Grave Moreira, *José Luciano de Castro. Itinerário, Pensamento e Acção Política*, 2 vols., dissertação de mestrado em História dos Séculos XIX-XX (secção do século XIX), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1992, policopiado.

²³ Luís Espinha da Silveira e Paulo Jorge Fernandes, *Reis de Portugal – D. Luís I*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006.

²⁴ Maria Filomena Mónica, *Fontes Pereira de Melo*, Porto, Afrontamento, 1999 e José Miguel Sardica, *Duque de Ávila e Bolama, Biografia*, Lisboa, Assembleia da República e Publicações Dom Quixote, 2005.

O equilíbrio prometido pelo Partido Progressista passava, no entanto, pela aprovação de um programa rasgadamente liberal, o que no Portugal de 1876 poderia ser entendido como demasiado subversivo. As suas propostas de reforma da Carta Constitucional e da Câmara dos Pares, sobretudo, tendo em vista a diminuição do protagonismo régio; de descentralização administrativa, cerceando as prerrogativas do poder central; de uma nova lei eleitoral, ampliando o sufrágio e consagrando a representação das minorias; de defesa do protecçãoismo económico; do controlo do défice das contas públicas por via das famosas “Economias”, do crescimento controlado do aparelho de Estado e de uma reorganização do regime fiscal, baseada no princípio equitativo, estariam longe de ser consensuais e para alguns poderiam mesmo agitar o fantasma da revolução.

A reorganização da paisagem partidária à esquerda, contudo, manifestaria traços de modernidade, reflectindo a prudência colocada na distribuição das forças pré-existentes. Assim, o novo partido veria o seu programa aprovado em separado pelos Estados-Maiores de Históricos e Reformistas; apresentaria a originalidade de ser dirigido por uma presidência formal bicéfala, repartida em partes iguais entre Anselmo Braamcamp e o bispo de Viseu; assistiria à institucionalização de uma Comissão Executiva, como principal órgão de aconselhamento político da direcção, onde teriam assento em número quase paritário, os membros dos grupos constituintes; consagraria a reunião anual de uma Assembleia-Geral para se proceder à ratificação da orientação do partido e à escolha dos seus dirigentes de uma forma democrática e participada; assistiria à abertura de centros provinciais de modo a assegurar a construção de uma rede homogénea de solidariedades e apoios em termos territoriais, dando continuidade ao princípio da descentralização e demonstrando como a cúpula partidária estaria disposta a montar um canal de comunicação privilegiado para negociar acordos e adesões com os caciques e os senhores locais; sancionaria uma linha de acção baseada num programa escrito, o que numa altura em que se assiste a um retrocesso, embora lento, nos níveis de alfabetização da população²⁵, poderia ser uma vantagem política a explorar²⁶.

Apesar da convergência de posições, tal consenso logo à partida seria mais aparente do que real. Desde a primeira hora de vida do Partido Progressista que se levantaram suspeitas sobre o ascendente de certas correntes, em prejuízo de outras. José Luciano de Castro, pelos ex-históricos, e Mariano de Carvalho, pelos antigos reformistas, cedo surgiram como os principais manobreadores, atrás dos quais se formariam as várias sensibilidades do partido em apoio ou em oposição destas. Emídio Navarro, Barros Gomes, Saraiva de Carvalho, António Enes ou Adriano Machado, entre outros alimentariam essas correntes. Como grande força política que se pretendia construir, o Partido Progressista não deixaria de ser uma agremiação de

²⁵ Rui Ramos, “Culturas da alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal contemporâneo”, in *Análise Social*, n.º 103-104, Lisboa, ICS, 1988, pp. 1067-1145 e Jaime Reis, *O Atraso Económico Português, 1850-1930*, Lisboa, INCM, 1993, pp. 227-253.

²⁶ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010.

interesses e tendências, por vezes contraditórios, à frente dos quais se encontrava uma liderança tida como pouco carismática e facilmente manobrável. Com efeito, Anselmo José Braamcamp tinha, ao que se dizia, pouco peso político, sendo por isso mesmo escolhido para funções de chefia, enquanto o bispo de Viseu já não existia para tal efeito²⁷. Os verdadeiros “marechais” seriam outros.

Do lado regenerador, a situação não era muito diferente, notando-se também os primeiros sinais do advento de uma facção “avançada” em formação no interior do Partido Regenerador e que a curto prazo se iria formalizar em torno da figura de Barjona de Freitas e do jovem e talentoso deputado Lopo Vaz de Sampaio e Melo com o objectivo de discutir o que até então não era alvo de disputa, o comando de Fontes Pereira de Melo. Neste contexto percebe-se melhor porque razão, ainda em finais de 1877, um sector de sinal contrário, agrupado em torno do conservador conde de Casal Ribeiro, avançou com uma proposta de reforma da Câmara dos Pares que não colocasse em causa o essencial, ou seja, que mantivesse intacto o desenho dos poderes régios, mas que desse à opinião pública uma aparência de transformação. No meio, o chefe regenerador terá aprovado a associação com os republicanos nas eleições locais em Lisboa, não fechando, simultaneamente, as portas à iniciativa de Casal Ribeiro, até porque lhe interessava construir uma tão ampla quanto possível frente de apoio que lhe permitisse o regresso ao poder com o mínimo de ruído possível²⁸.

Mais uma vez Fontes Pereira de Melo soube avaliar os riscos que corria. Precisava de um conjunto de medidas razoavelmente avançadas que contivessem o alarido criado pelo radicalismo progressista em torno da sua recente promoção governativa. O seu espírito transformista encontraria rapidamente a resposta: uma nova lei eleitoral, uma reforma da segunda câmara do parlamento e um Código Administrativo, escrito de acordo com princípios da descentralização, resolveriam o problema. A primeira representava praticamente a introdução do sufrágio universal em Portugal²⁹, a segunda limitava suavemente a capacidade de escolha régia em relação aos pares³⁰, não afrontando excessivamente o quarto poder, enquanto a terceira se apresentava como uma autêntica revolução nunca vista desde os longínquos tempos de Costa Cabral³¹. Com um só golpe atacava em múltiplas frentes: tido como o pai da medida, Fontes Pereira de Melo deixou que o jovem Lopo Vaz de Sampaio e Melo introduzisse alterações à proposta de lei eleitoral, que o então ainda marquês de Ávila tinha em preparação para conter os ímpetus dos republicanos. Por outro lado, desarmava a “esquerda” monárquica de um dos seus projectos mais acarinhados desde o Pacto da Granja. Já no que

²⁷ AA.VV., *D. António Alves Martins (1808-1882) Bispo de Viseu e Defensor do Reino*, Viseu, AVIS, 2008.

²⁸ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010, pp. 58-65.

²⁹ Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991, pp. 33-39.

³⁰ Maria Filomena Mónica, “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, in *Análise Social*, n.º 125-126, Lisboa, ICS, 1994, pp. 121-152.

³¹ João Bonifácio Serra, “As reformas da administração local de 1872 a 1910”, in *Análise Social*, n.º 103-104, Lisboa, ICS, 1988, pp. 1037-1066.

respeitava à aprovação das alterações na forma de nomeação dos pares do reino, Fontes Pereira de Melo condicionava as vozes que se poderiam levantar no interior do seu partido contra a medida anterior tida como rasgadamente liberal. Bem vistas as coisas, o pacote reformista governamental fora geometricamente desenhado para contentar por igual todas as sensibilidades regeneradoras. Lopo Vaz e Barjona de Freitas eram recompensados com uma lei eleitoral generosa e uma pasta no governo em 1878, o conde de Casal Ribeiro com a sua alteração da forma de recrutamento dos pares que não afrontava o cartismo mais intransigente e Rodrigues Sampaio, o ministro do Reino, com uma descentralização administrativa que lhe permitia manter a província submissa.

De forma realista os progressistas perceberam imediatamente que o alargamento do corpo eleitoral e o aumento do número dos círculos, diminuindo a sua área territorial não eliminava o problema central. Enquanto se verificasse o controlo governamental sobre as eleições, não se levantassem resistências à afirmação perniciosa do caciquismo e não se dotasse o eleitorado de ilustração e vontade próprias, independentemente do quadro normativo em vigor, o resultado da ida às urnas iria produzir sempre os resultados conhecidos. Alguns progressistas, mais demagógicos do que nunca, chegaram mesmo a sugerir por esta altura a adopção do regime de sufrágio universal puro, sem quaisquer restrições legais. Por outro lado, a reforma proposta por Casal Ribeiro pouco ou nada significava em termos da limitação da intervenção do monarca sobre a câmara dos pares. Nem mesmo a aprovação de um novo Código Administrativo veio sossegar os espíritos mais radicais, que passaram a encarar a reforma do sistema político por parte dos regeneradores como mais uma artil de Fontes Pereira de Melo a pensar nas eleições camarárias e de deputados que se iriam seguir em breve³².

Em 1881 depois de expulsos da governação (em Março), o caminho das “Economias”, que vinha sendo a principal bandeira estratégica desde o momento da fundação, seria abandonado pelos progressistas, despontando em seu lugar a defesa das designadas “Reformas Políticas”. A inversão significava que os representantes da esquerda liberal estariam na disposição de negociar com os regeneradores uma expressiva alteração do sistema governativo em moldes que lhes permitisse a sobrevivência e, simultaneamente, lhes facilitasse a aproximação aos lugares do poder³³. Central a esta questão mantinha-se também a relação com o rei. Esta actualização programática demonstrava o reconhecimento do falhanço dos propósitos seguidos desde a formalização do Partido Progressista, de que não havia realmente para já uma alternativa ao chamado modelo “fontismo” e de que a esquerda estaria na disposição de firmar uma espécie de pacto de regime, onde cada um dos parceiros entraria com posições e expectativas diferentes, com vista a desbloquear os impasses em que se havia caído. Tinham passado já cerca de três décadas sobre o I Acto Adicional, o país tinha-se transformado, mas a interpretação do soberano sobre a capacidade de intervenção do poder moderador consolidara-se como

³² Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010, p. 133.

³³ Pedro Tavares de Almeida, *Nos Bastidores das Eleições de 1881 e 1901. Correspondência Política de José Luciano de Castro*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, pp. 11-14.

uma força de bloqueio ao pleno exercício do sistema rotativo defendido pelos da Granja, circunstância que importava agora corrigir.

Os jovens delfins do Partido Regenerador, na altura numa posição de superioridade no executivo, não estavam dispostos a tolerar a manobra. Viam-na como uma forma de diluição do seu protagonismo, propondo-se eles próprios conduzir o referido processo de “Reformas Políticas”. Com o conluio de Fontes Pereira de Melo, que se pretendia desforrar dos impropérios ouvidos e lidos na campanha de imprensa levada a cabo pelos radicais progressistas, em 1878-1879, os “avançados” do seu partido trataram de montar uma autêntica “guerra de extermínio” aos opositores da Rua do Alecrim (sede do Partido Progressista em Lisboa), nomeadamente, à ala mais extremista. As eleições legislativas de 1881 eram o momento ideal para aniquilar o adversário³⁴.

Os resultados desse escrutínio alteraram o cenário previamente montado de uma forma que ninguém conseguiu prever. Os republicanos, apesar de terem feito chegar a São Bento apenas um deputado, mais do que quadruplicaram o número de votos obtidos em Lisboa, fazendo disparar todos os sinais de alarme nas forças monárquicas³⁵. Depois das manifestações a propósito das comemorações do centenário do poeta Luís de Camões, ocorridas no ano anterior, este era um sintoma que deveria inquietar as elites apostadas na perpetuação do sistema. Paradoxalmente, os jovens ministros conseguiram reduzir a presença progressista na câmara dos deputados a uns meros 6 eleitos, mas foram incapazes de controlar o crescimento espectacular do voto democrata, tornando-se, assim, aos olhos do tutor Fontes Pereira de Melo, que continuava a contar com a indispensável solidariedade do paço, dispensáveis, porque ineficazes, no curto prazo. O desígnio de acabar de vez com o Partido Progressista e deixar em seu lugar um Partido Regenerador mais avançado teria de ser abortado sob o risco dos “exterminados” virem a engrossar ainda mais o caudal republicano.

A velha guarda “fontista” reclamou, então, pelo seu regresso à ribalta, desenvolvendo-se uma guerra surda entre os oportunistas do costume e os “barjonaceos” (grupo afecto a Barjona de Freitas). A “Martinhada” de 1881 veio confirmar o triunfo daqueles em tal disputa. A eleição de Mariano de Carvalho pelo remoto e pouco provável círculo de Timor, ainda em Outubro, mas apenas confirmada em meados de Novembro, após a remoção do “governo dos meninos”, constituiu o sinal mais evidente da trégua tácita entre a “unha branca” regeneradora, a caminho do poder, e os da Granja, ao mesmo tempo que simbolizava a desautorização pública da estratégia seguida pelos “avançados” de Barjona de Freitas e Lopo Vaz.

A redefinição do plano a seguir pelos progressistas tornou-se mais fina. Pareciam ter aprendido a lição. Mantinham-se intransigentes no caminho das “Reformas Políticas”, mas deixavam de demonstrar pressa em chegar aos

³⁴ Paulo Jorge Fernandes, *Mariano Cirilo de Carvalho: o «Poder Oculto» do liberalismo português (1876-1892)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editora, 2010, pp. 228-230.

³⁵ Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991, pp. 167-178.

Conselhos da Coroa. O executivo deveria ser julgado pela sua obra, abandonando o lugar à oposição apenas quando tal se revelasse indispensável. Mariano de Carvalho, transformado em advogado do rotativismo, era agora o principal defensor da representação das minorias, da reforma da câmara dos pares e de alterações no método de nomeação do Conselho de Estado. A docilidade da esquerda afigurou-se como adquirida e ficaria bem demonstrada no apoio inédito de Anselmo Braamcamp (que se encontrava fora do parlamento), no mesmo Conselho de Estado, à fornada de pares proposta por Fontes Pereira de Melo, em Dezembro de 1881.

Em apenas quatro meses, os progressistas passaram de candidatos à extinção a colaboradores dos seus inimigos políticos. A lógica invertida tinha uma razão de ser. Os da Granja alinhavam com o novo governo de Fontes Pereira de Melo, apoiando a reforma constitucional que se começou então a preparar, desde que o executivo aceitasse rever a lei eleitoral de acordo com as medidas do agrado dos seguidores de Anselmo Braamcamp e José Luciano.

Este foi um momento crucial para o futuro do arco partidário português. A esquerda liberal teria de se definir. Ou cedia definitivamente aos impulsos da sua facção radical, republicanizando-se, ou dispunha-se a aceitar as regras constitucionais, ainda que ditadas por outros, com o seu acordo ou sem ele. O próprio Fontes Pereira de Melo, tendo percebido ainda em 1882, que os seus interlocutores pretendiam ir longe de mais, dispunha-se agora a firmar o processo das “Reformas Políticas” em ajuste directo com os Constituintes de Dias Ferreira, Pinheiro Chagas, António de Augusto Aguiar ou Vaz Preto, mais maleáveis, tornando os progressistas dispensáveis.

Foi então a vez de José Luciano de Castro, a voz mais autorizada da via transformista dos progressistas, entrar em cena e dispor-se a negociar com os regeneradores nos moldes previstos. Em troca do apoio da esquerda à reforma constitucional, a direita condescendia numa lei eleitoral que evitasse a repetição no futuro de uma qualquer “guerra de extermínio”. Para os progressistas, o acordo revelava-se um autêntico seguro de vida. Por um lado, como já foi acentuado, a lei de 21 de Maio de 1884 fomentava as tendências centralizadoras do regime político doméstico através do reforço do poder decisório das lideranças partidárias na escolha dos candidatos a deputados, ao mesmo tempo que obscurecia a capacidade negocial dos caciques locais – à luz deste pressuposto entende-se melhor o jogo Fontes/Luciano de Castro – enquanto a protecção das minorias favorecia a pacificação do clima eleitoral entre os partidos rotativos ao mesmo tempo que permitia a inclusão parlamentar dos republicanos em Lisboa³⁶. Todo este cenário seria, de resto, logo confirmado nas eleições legislativas de Junho de 1884. Se os progressistas resistiram e evitaram a aniquilação, os democratas conseguiam eleger um segundo deputado na capital do país. Apesar de saírem relativamente fortalecidos do sufrágio, os progressistas ainda não tinham completado o processo de cura dos males que os afligiam desde 1881. O partido continuava desavindo, a sua corrente radical mantinha-se indomável,

³⁶ Pedro Tavares de Almeida, *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1926*, Lisboa, INCM, 1998, pp. VII-XXXV.

encontrando-se a liderança enfraquecida devido ao apagamento por doença de Anselmo Braamcamp.

O curioso é que no interior de ambos os partidos não existiam consensos sobre a necessidade e as vantagens de tal combinação. À direita, sobretudo pela voz de Casal Ribeiro, contestava-se a oportunidade da revisão constitucional que procurava acabar com o pariato electivo, enquanto à esquerda havia detalhes que não agradavam a todos³⁷. A aproximação entre progressistas e regeneradores nesta matéria fora negociada por José Luciano de Castro que escreveu ao visconde de Valmor explicando-lhe que Fontes Pereira de Melo tinha aceite algumas ideias da sua (de José Luciano) proposta de revisão da lei eleitoral que habilitava os da Granja a terem uma “boa representação na futura câmara”³⁸.

Em causa estava sim a disponibilidade demonstrada por José Luciano de Castro, que pretendia sair da letargia em que caíra desde 1881 e chamar a si as rédeas do partido. A nova lei eleitoral, inspirada na legislação espanhola de 1878, seria aprovada no parlamento por esmagadora maioria, consagrando um regime misto, onde se combinavam círculos uninominais, em número de 79, com plurinominais, em número de 72 e cujas sedes passariam para as capitais de distrito. Nos primeiros, o escrutínio estabelecia-se a uma só volta (maioria simples), enquanto nos segundos se incorporava o voto limitado (ou de lista incompleta). De assinalar que neste último caso dos 72 deputados apurados, 21 deles eram atribuídos à representação das minorias, o que tornava Portugal o país da Europa onde essa mesma representação era mais ampla com 13% dos deputados (2% no Reino Unido ou 7% em Espanha)³⁹.

Rui Ramos defendeu já que tal reforma da lei eleitoral havia sido imposta por Lopo Vaz a Fontes Pereira de Melo de combinação com os progressistas, com o objectivo de travar a crescente influência republicana e antecipar a crise política gravíssima vivida pelos da Granja que, pelo novo método de apuramento dos deputados, conseguiria, assim, evitar a extinção nas próximas eleições⁴⁰. Lopo Vaz e Fontes Pereira de Melo, por este meio, travavam a ascensão de interna Barjona de Freitas, que já teria acordado com Dias Ferreira, a constituição de uma força que substituísse os progressistas, formada com os descontentes do Partido Regenerador e os amigos republicanos de ambos. Por outras palavras, os progressistas ficaram a dever a sua sobrevivência a esta combinação negociada por Lopo Vaz e aceite por Fontes Pereira de Melo. Trata-se, todavia, de uma interpretação discutível, uma vez que a secessão do Partido Progressista não era um dado irreversível nos inícios de 1884.

³⁷ Maria Filomena Mónica, “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, in *Análise Social*, n.º 125-126, Lisboa, ICS, 1994, pp. 132-134.

³⁸ Fernando José Grave Moreira (org.), *José Luciano de Castro: Correspondência Política (1858-1911)*, Lisboa, Quetzal Editores, 1998, pp. 144-147 e Maria Filomena Mónica, *Fontes Pereira de Melo*, Porto, Edições Afrontamento, 1999, p. 146.

³⁹ Pedro Tavares de Almeida, *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1926*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1998, pp. XXXI-XXXII.

⁴⁰ Rui Ramos, “A Vida Nova”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 178-179.

Em simultâneo, prosseguiram as negociações em torno da revisão da Carta. Os fontistas aceitavam discutir o fim da hereditariedade do pariato, antecipando-se mais uma vez ao programa da Granja. A proposta era agora considerada “mesquinha e ridícula” pelo jornal de Mariano de Carvalho, o famoso *Diário Popular*. José Luciano, estranhando a apropriação de ideias de um “partido adverso”, contestou o conteúdo da revisão e defendeu que a proporção de pares electivos fosse de 2/3. Ainda assim, parecia pouco aos olhos dos radicais, que viam com bom grado a abolição total dos pares hereditários. Ouvidos vários intervenientes com argumentos contra e a favor, Mariano de Carvalho, a 28 de Janeiro, contestou em São Bento a interpretação dada à origem da Carta Constitucional pelo presidente do Conselho e por Júlio de Vilhena. Afirmava pela milésima vez que D. Pedro IV tinha outorgado a Constituição, mas havia sido o povo quem a sancionara ao longo dos anos. A soberania residira sempre em a Nação e não na vontade absoluta do monarca, mas por detrás da crítica aparente emergia o consenso entre progressistas e regeneradores nesta matéria como notou o deputado Marçal Pacheco. O projecto seria aprovado na generalidade dois dias mais tarde por 101/5 votos⁴¹. Os votos contra foram de António Maria de Carvalho, Elias Garcia, D. José de Saldanha, Manuel de Arriaga e visconde de Porto Formoso, ou seja, republicanos e alguns constituintes dissidentes. Na câmara dos pares, finalmente, depois de algumas semanas de intensa discussão, a 22 de Abril era aprovada a reforma constitucional por 69/14 votos, emergindo Fontes Pereira de Melo e José Luciano como os principais triunfadores da transacção.

Uma posição desencontrada entre progressistas e regeneradores, a propósito da data de abertura do parlamento, foi o motivo suficiente para marcar a ruptura em relação ao clima de entendimento entre as duas forças, que havia conduzido à aprovação da nova lei eleitoral de Maio de 1884. Os da Granja declararam o seu impedimento para continuar a patrocinar o processo das “Reformas Políticas”, que a partir de então teria de seguir por conta exclusiva dos governamentais. O anúncio da aprovação de um II Acto Adicional à Carta Constitucional no Verão de 1885 não satisfez completamente os progressistas e até os mais radicais, que defendiam um pariato 100% electivo, consideravam as alterações efectuadas à forma de recrutamento dos pares pouco liberais. O que nas semanas anteriores fazia todo o sentido perdia agora a oportunidade. Tratava-se, na verdade, de uma mera operação de cosmética, vazia de conteúdo e significado, uma vez que deixou de contar com a concordância da oposição. A manobra política da esquerda era arriscada, mas estava pensada de modo a preparar o Partido Progressista para os novos tempos que se aproximavam. Depois de terem obtido a “sua” lei eleitoral, recuavam agora no apoio aos regeneradores em matéria de revisão da lei fundamental do reino. Para quem procurava a reabilitação e a afirmação da sua credibilidade aos olhos da opinião pública, a inversão estratégica dos progressistas soava a falta de sentido de Estado.

A reforma constitucional de 24 de Julho de 1885 fez, assim, parte de um amplo pacote das chamadas “reformas políticas” negociadas entre

⁴¹ Maria Filomena Mónica, “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, in *Análise Social*, n.º 125-126, Lisboa, ICS, 1994, pp. 134.

regeneradores e progressistas de que resultou também a alteração da lei eleitoral, ainda em 1884. Negociadas entre Fontes Pereira de Melo e Anselmo José Braamcamp (na prática por José Luciano de Castro), no que foi aliás, o último grande acordo político dos dois chefes partidários do primeiro rotativismo. Anselmo Braamcamp morreria poucos meses depois, em Novembro e Fontes Pereira de Melo, o “valido” favorito de D. Luís iria desaparecer de “improviso” em Janeiro de 1887.

A principal novidade da revisão constitucional ficou consubstanciada no fim do pariato hereditário e sem número fixo. O rei passava a nomear cem pares vitalícios, enquanto que outros cinquenta pares eram seleccionados através de uma eleição indirecta (45 eleitos nos distritos administrativos e 5 eleitos pelos estabelecimentos científicos), ocupando o seu lugar na segunda câmara do parlamento por apenas seis anos. O patriarca de Lisboa, os arcebispos e os bispos do continente integravam o pariato na condição de pares vitalícios. Enquanto o número dos pares vitalícios não estivesse reduzido a cem, o rei apenas poderia nomear um por cada três vacaturas, medida que acabava de vez com as chamadas “fornadas” régias de pares. Para além disso, para o pariato electivo apenas poderiam ser eleitos indivíduos que estivessem compreendidos entre categorias profissionais pré-determinadas. As legislaturas passavam de 4 para 3 anos, certos actos do poder moderador ficavam sujeitos à responsabilidade ministerial e passou a ser exigido o prazo de 4 anos entre duas revisões constitucionais.

Aparentemente, esta reforma vinha materializar uma das mais importantes pretensões dos liberais ditos “avançados” desde 1834, ou seja, o fim do pariato hereditário e a limitação à prerrogativa régia de nomear membros da câmara alta de forma discricionária. Todavia, nas condições em que foi negociada e no contexto político em que foi aprovada, a revisão da Constituição, em conjunto com a aprovação da lei eleitoral no ano anterior, seria entendida como uma derrota dos adeptos da soberania popular e uma tentativa de afastar definitivamente o Partido Progressista, ou pelo menos, a sua facção mais próxima do “radicalismo” de uma potencial base democrática que o poderia contaminar. Na época, com o governo dominado pelos regeneradores, a eleição dos pares do reino, dados os costumes políticos e eleitorais domésticos, significava que os novos membros da câmara dos pares seriam escolhidos por Fontes Pereira de Melo e não directamente pelo rei. Quando fosse a vez dos progressistas ocuparem os Conselhos da Coroa, seria a vez destes serem agraciados com a possibilidade de comporem uma câmara alta mais ao seu jeito. Como o arco da governação era apenas partilhado, em regime rotativo, por apenas duas forças políticas, todas as outras, incluindo o nascente movimento republicano, seriam excluídas do acesso legítimo ao corpo legislativo.

No entanto, o acordo entre os chefes rotativos escondia um propósito mais amplo do que obstaculizar o acesso dos republicanos ao parlamento, para onde aliás, já tinham eleito deputados (1 deputado eleito em 1878, 1879 e 1881 e 2 em 1884). A negociação entre Fontes Pereira de Melo e Anselmo José Braamcamp tendo José Luciano de Castro por detrás, que conduziu à aprovação do II Acto Adicional à Carta Constitucional de 1826, tinha também e, sobretudo, a pretensão de neutralizar as correntes mais “exaltadas” que se

manifestavam no interior dos dois principais partidos e que vinham contestando e ameaçando as lideranças de regeneradores e progressistas.

A reintrodução do sistema de sufrágio para a segunda câmara do parlamento não era uma novidade absoluta. O senado electivo da Constituição de 1838 contemplava o formato. Todavia, a medida não podia satisfazer a ala esquerda dos progressistas. É verdade que se passou a reconhecer que os interesses locais (dos distritos) e os intelectuais (das academias) tinham uma dignidade política autónoma em relação aos interesses individuais. Não se tratava ainda de uma forma de sufrágio orgânico, embora se assistisse à superação do paradigma da representação individual.

Aparentemente, a limitação do número de pares parecia ser uma medida que iria dificultar o controlo da maioria da câmara alta pelo executivo, tornando o governo mais exposto ao escrutínio parlamentar. Os executivos perdiam a capacidade de solicitar as tradicionais “fornadas” junto do rei. Esta aparente satisfação de uma reclamação democratizante não fazia agora sentido, até porque a reforma eleitoral de 1884 acentuara a governamentalização do regime, de que as eleições controladas pelos partidos eram uma peça fundamental. Ou se mudava o sistema eleitoral, ou o Acto Adicional não fazia sentido à luz de uma interpretação esquerdista. Fontes Pereira de Melo e José Luciano, os verdadeiros intérpretes da reforma, trataram de assegurar que quem mandasse efectivamente nos partidos, controlava as eleições tanto de deputados como de pares. Quando Anselmo José Braamcamp morreu meses depois, foi José Luciano de Castro quem lhe sucedeu.

IV. AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS EFÉMERAS: OS ACTOS ADICIONAIS DE 1895-1896 E DE 1907

O Acto Adicional de 1895-1896 derivou de uma nova tentativa de responder à crise do parlamentarismo nacional. Protagonizada por uma outra geração de políticos, sobretudo do lado dos regeneradores, seria novamente a forma de selecção da câmara dos pares que motivou a alteração. De acordo com o governo regenerador em funções (1893-1897), a câmara alta parcialmente electiva revelava-se como um contra-senso uma vez que o sufrágio directo ou indirecto aplicado aos pares os tornava idênticos aos deputados. Os pares necessitavam de uma outra legitimidade e composição que lhes garantisse autonomia e autoridade. Serem nomeados a título vitalício conferia-lhes uma independência vista como natural, uma vez que não saíam das urnas onde as lutas partidárias enquistavam os resultados. Não sendo um argumento original, o que estava em causa era a acentuação ou não da legitimidade e independência gerada pelo poder régio que a manipulação parlamentar poderia corroer.

A reforma, prevista pelo Decreto de 25 de Setembro de 1895 e regulamentada pela Carta de Lei de 3 de Abril de 1896, manteria o número fixo de pares nomeados pela coroa (90) que ocupariam o lugar a título vitalício. O pariato electivo foi totalmente abolido. O rei exercia o poder moderador prorrogando ou adiando as cortes, dissolvendo a câmara dos deputados e convocando outra em sua substituição. O monarca era desta forma envolvido

na vida partidária, mas o executivo ganhava autonomia em relação ao rei e ao parlamento. No primeiro caso porque o exercício do poder moderador pressupunha a responsabilidade ministerial. No segundo, porque permitia a continuação dos impostos do ano transacto se não fosse aprovada uma lei de meios⁴².

O III Acto Adicional também seria aprovado por um governo afecto ao Partido Regenerador, mas as disposições então introduzidas 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 dominado por João Franco. O figurino da Câmara dos Pares voltou a estar no centro das alterações, passando esta a ser composta por membros vitalícios nomeados pelo rei, mas desta vez já sem número fixo⁴³. A medida seria aprovada num clima de aberta contestação à monarquia, ficando claro que a solução constitucional se manteve um problema de difícil resolução para o regime.

O decreto ditatorial franquista emitido novamente com o parlamento encerrado fez regressar a questão da Câmara dos Pares enquanto elemento essencial de suporte político dos governos, uma vez que a sua aplicação permitiria a sobrevivência de ministérios que não tivessem maioria nesta sala do parlamento através da recuperação das tradicionais “fornadas” de pares por parte do rei, à maneira de D. Pedro IV, para além da existência de pares de direito próprio ou hereditários. Em 1907 regressava-se ao espírito de 1826. O regicídio de 1 de Fevereiro de 1908 impediu a aplicação prática deste decreto.

V. CONCLUSÃO

O II Acto Adicional resultou de um acordo estabelecido entre o Partido Regenerador, na altura no poder, e o Partido Progressista, embora tivesse procurado satisfazer os interesses particulares das facções dominantes de ambas as forças partidárias, que assim se impuseram definitivamente às facções internas que ameaçavam as respectivas lideranças. 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 transitariamente. O II Acto Adicional, aprovado numa época onde se notava já o crescimento do Partido Republicano, acabou também por não representar uma etapa da modernização do sistema político português, que

⁴² Jorge Miranda, *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001, pp. 36-39 e 147-150.

⁴³ José Miguel Sardica, *A dupla face do franquismo na crise da Monarquia portuguesa*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994.

assumiu uma feição partidocrática, mas o seu encerramento a novos protagonistas monárquicos e republicanos.

Já o III Acto Adicional de 1895-1896, seria aprovado por um governo afecto ao Partido Regenerador, tal como os dois anteriores. A existência da câmara alta manteve-se sempre no centro da polémica agravada agora pelo facto da reforma ter sido decidida com o parlamento fechado, o que voltou a acontecer aquando da última revisão ocorrida em 1907. Durante o regime que se estenderia até 1910 o modelo da Lei Fundamental revelou-se sempre uma questão não consensual entre as elites políticas, o que provavelmente derivou da matriz revolucionária que formatou o liberalismo monárquico português na sua origem.

Fecha de envío / Submission Date: 13/04/2012

Fecha de aceptación / Acceptance Date: 13/05/2012