

# CONSENSO, PACTO E REFORMA NA DINÂMICA POLÍTICA DO LIBERALISMO OITOCENTISTA PORTUGUÊS

JOSÉ MIGUEL SARDICA

Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa

jsardica@fch.lisboa.ucp.pt

**RESUMO:** O liberalismo português, introduzido no primeiro quartel do século XIX e consolidado na monarquia constitucional que duraria até 1910, mostrou um curso histórico predominante que foi mais acidentado do que continuado, mais violento do que consensual, mais sobressaltado do que pactuado, mais revolucionário do que reformista, mais centrífuga do que centrípeta. Não obstante, são isoláveis, em momentos específicos do século XIX, cinco diferentes projetos ou conjunturas, com protagonistas e factos diferentes, que quiseram materializar exceções à regra, isto é, promoverem uma dinâmica política geral de consenso, pacto e reforma, num país demasiado habituado a funcionar por confronto, rutura e revolução. O objetivo deste texto é o de problematizar o século XIX português a partir daquela regra e destas cinco exceções, contrastando a prática política nacional com as melhores potencialidades aclamadas pela teoria liberal oitocentista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Portugal – Monarquia Constitucional – Revolução – Consenso – Pacto – Reforma

## CONSENSUS, PACT AND REFORMISM IN THE POLITICAL DYNAMICS OF THE 19TH CENTURY PORTUGUESE LIBERALISM

**ABSTRACT:** Portuguese liberalism, introduced in the first quarter of the 19th century and consolidated in the Constitutional Monarchy that would last until 1910, revealed a predominant historical evolution bumpier than smoother, more violent than consensual, rougher than pact-based, more revolutionary than re-

---

*José Miguel Sardica* es Historiador e Professor Associado com Agregação da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, e também investigador do Centro de Estudos de Comunicação e Cultura e docente do Instituto de Estudos Políticos da UCP. Especialista em história portuguesa e internacional dos séculos XIX e XX, nos campos político, institucional, cultural e de comunicação/jornalismo, publicou vários livros, capítulos e artigos em revistas académicas sobre diferentes temas e épocas da história portuguesa contemporânea. De entre os mais recentes destacam-se Portugal Contemporâneo. Estudos de História (2013), e Terminar a Revolução. A política portuguesa de Napoleão a Salazar (2016).

formist, more centrifugal than centripetal. Notwithstanding this, in important moments of the 19<sup>th</sup> century, five different projects or periods, with specific agents and events, did try to materialize exceptions to that given general rule, promoting a political dynamic grounded in consensus, pacts and reformisms, in a country too often used to work through confrontation, rupture and revolution. The key purpose of this text is to explore the Portuguese 19<sup>th</sup> century, stemming from that general setting and these five exceptions, and contrasting national political life with the best potentialities acclaimed by 19<sup>th</sup> century liberal theory.

**KEY WORDS:** Portugal – Constitutional Monarchy – Revolution – Consensus – Pact – Reform

## INTRODUÇÃO: O LIBERALISMO CONTEMPORÂNEO ENTRE A REVOLUÇÃO E A REFORMA

O liberalismo pode ser definido como um modelo político e de gestão das sociedades humanas pluralista e moderado, equidistante tanto da cacofonia anárquica e do método revolucionário, como do monolitismo ideológico e do imobilismo socioinstitucional. Triunfante um pouco por toda a Europa ocidental nos últimos duzentos anos, e tendo sido gradualmente democratizado com a massificação das sociedades entretanto ocorrida nos últimos cem anos, o liberalismo foi (e é), de entre todas as ideologias do mundo contemporâneo, a que melhor tem assegurado caminhos de transição ordeiros e de evolução na continuidade. A um nível muito geral, pode dizer-se que a cultura do consenso e do acordo lhe são naturais, e que ela se materializa, na gestão diária da *res publica*, na assinatura ou no estabelecimento informal de pactos, que são outros tantos instrumentos concretos para oficializar negociações, realizar reformas ou solucionar confrontos mais ou menos audíveis, sem supressão repressiva de vozes diferentes. Ao contrário dos pactos autoritários – que são formas de integração monolítica da diversidade numa qualquer unidade – os pactos liberais são resultado de verdadeiros consensos ideológicos, programáticos ou táticos, mas sempre livres. A “pactologia” liberal – que todos os radicalismos sempre denunciavam, e denunciaram, como um empobrecimento ou uma redução da controvérsia e da diferença – assume assim a forma de um realismo pragmático, vertido num centrismo conciliador; e é isto que tem assegurado ao liberalismo um lugar de charneira na história das ideologias, das sociedades e dos Estados, levando os politólogos a reconhecerem a sua especial adaptabilidade, como se fosse uma “meta-ideologia” perante a qual todas as outras se foram posicionando, como suas críticas ou aliadas, ao longo dos tempos.

É verdade que para criar os liberalismos do mundo contemporâneo foi necessária uma longa “era de revoluções”, marcada pela violência, pelo radicalismo e por ruturas vincadas. Por isso, não só as grandes revoluções introduzidoras da modernidade ostentaram as bandeiras liberal e democrática, como o revolucionarismo foi uma característica estruturante da contemporaneidade internacional, levando Mona Ozouf a escrever que, nos últimos dois séculos, a história da revolução quase se tornou “a história *tout court*”<sup>1</sup>. Não obstante isto, a dinâmica histórica de longa duração procurou superar a agitação revolucionária, consensualizando o seu legado através de uma separação entre as suas aquisições civilizacionais benéficas e irreversíveis e os seus excessos evitáveis – contra os que, à esquerda, queriam continuar ou retomar a revolução, para aprofundar as suas conquistas e impedir o seu confisco pelas forças liberais-conservadoras.

De forma genérica, esta descrição é aplicável à história europeia do século XIX e de parte do século XX. Mas as gradações existem. Olhando o continente mais de perto, houve revoluções liberais que tiveram um termo palpável e histórias nacionais oitocentistas em que a cultura do (maior) consenso e a mecânica ou prática dos pactos foram predominantes, como é o caso clássico da Grã-Bretanha<sup>2</sup>. Em contraste, noutras partes da Europa – sobretudo central e do sul – o panorama foi diferente, colocando-nos na pista de um liberalismo mais distante da teoria atrás prescrita, e por isso mesmo mais incompleto e mais imperfeito. Em Portugal, mas também em Espanha, uma análise histórica geral mostra que o revolucionarismo foi um ingrediente central da contemporaneidade, marcando a vida de ambos os Estados durante décadas a fio. Como Charles Tilly estabeleceu, num estudo já clássico, o padrão ibérico contemporâneo foi o de uma “extraordinária sucessão de situações revolucionárias entre as guerras com a França e a década de 1930”<sup>3</sup>, ou seja, desde os tempos da luta anti napoleónica à consolidação das ditaduras antiliberais de Salazar e de Franco.

A historiografia espanhola parece concordar com a ideia de que, no curso histórico do seu país, a revolução, e com ela a tensão política, a rutura social e a

---

1 Mona OZOUF, “Révolution”, em François FURET e Mona OZOUF (eds.), *Dictionnaire Critique de la Révolution Française*, Tomo IV, Paris: Flammarion, 1992, p. 418.

2 V., para uma análise comparada das revoluções, Jack GOLDSTONE, *Revolutions. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2014, e Harald WYDRA, “Revolution and Democracy. The European Experience”, em John FORAN, David STUART e Andreja ZIVKOVIC (eds.), *Revolution in the Making of the Modern World. Social identities, globalization and modernity*, Nova Iorque: Routledge, 2008, p. 27-43. Para o paradigma geral britânico de evolução sem revolução, v. Frank MCLYNN, *The Road not Taken: how Britain narrowly missed a Revolution (1381-1926)*, Londres: Random House, 2013.

3 Charles TILLY, *As Revoluções Europeias (1492-1992)*, Lisboa: Editorial Presença, 1996, p. 109. De acordo com o autor, entre 1792 e 1941, Portugal e Espanha registaram 94 anos com episódios revolucionários, com picos (36 em cada tranche) em 1792-1841 e 1892-1941 (quadro, p. 290).

agitação, sobrelevaram a evolução pacífica e a política dos consensos, dos pactos e das reformas. De acordo com Juan Francisco Fuentes e Javier Fernández Sebastián, as elites políticas e a sociedade espanhola de oitocentos quase nunca puderam “prescindir do mito da revolução, fosse para manter a unidade das classes dominantes na defesa da ordem social ou para criar no povo a consciência social ou de classe – muitas vezes ambas em simultâneo – necessárias para encarnar uma ideia de liberdade e progresso que tinha nascido com a época contemporânea”<sup>4</sup>. O cenário assim descrito não difere do de Portugal, um país de supostos brandos costumes, que foi, na verdade, palco de muitas revoluções (nenhuma delas uma Revolução com maiúscula...) e de poucas reformas.

### A RECORRÊNCIA DA REVOLUÇÃO NO LIBERALISMO OITOCENTISTA PORTUGUÊS

A dinâmica revolucionária constituiu, de facto, um dos eixos fundamentais e mais condicionantes da realidade portuguesa ao longo de mais de um século, desde a crise do Antigo Regime, no início de oitocentos, até à emergência do autoritarismo de Salazar, no final do primeiro terço do século XX<sup>5</sup>. A recorrência da revolução, das suas largas aspirações, do seu culto da inovação e do movimento e da sua ação muitas vezes violenta conferiu enredo e fio condutor sobretudo ao processo político de oitocentos: como Alexandre Herculano escreveu, a partir do advento do liberalismo e da radicalização operada pela Guerra Civil entre liberais e absolutistas o “elemento revolucionário” tornara-se “fórmula política no direito público do país”<sup>6</sup>. Depois disso, foi sempre muito difícil terminar a revolução, consensualizando um regime que garantisse tranquilidade política, paz social e desenvolvimento económico aos portugueses a partir de uma qualquer dinâmica de consenso, pacto e reformismo gradualista. O que mais houve, assim, no curso da monarquia constitucional portuguesa, foi agitação revolucionária quase permanente, materializando uma história de intransigência, facciosismo, luta e muito ruído.

A partir de 1807-08, motivada pela resistência nacional contra o invasor napoleónico, e sobretudo depois de oficializada pelo pronunciamento liberal

<sup>4</sup> Juan Francisco FUENTES e Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, “Revolución”, em Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN e Juan Francisco FUENTES (eds.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 636: no original, “la sociedad española no podía prescindir del mito de la revolución, ya fuera para mantener la unidad de las clases dominantes en la defensa del orden social o para desarrollar en el pueblo la conciencia nacional –a menudo ambas a la vez– necesarias para encarnar una idea de libertad que había nacido con la época contemporánea”.

<sup>5</sup> V. para uma exploração detalhada do tema, José Miguel SARDICA, *Terminar a Revolução. A política portuguesa de Napoleão a Salazar*, Lisboa: Temas e Debates, 2016.

<sup>6</sup> Alexandre HERCULANO, “A Voz do Profeta – Introdução”, em *Opúsculos*, Tomo I, Lisboa-Bertrand, 1983 [1867], p. 45.

vintista, em 1820, a revolução não foi sempre visível. Teve ciclos de especial intensidade e anos em que parecia ter-se aquietado e desaparecido. A Guerra Civil de 1832-34, que assegurou a vitória dos liberais, operou um corte revolucionário decisivo, pela radicalização a que deu azo e porque esse conflito destruiu por completo o Portugal velho do absolutismo, começando a forjar (mas só começando) o novo Portugal liberal. De 1834 a 1851, todo o período de D. Maria II – o “reinado da frase e do tiro”<sup>7</sup> ou da “guerra de todos contra todos”<sup>8</sup>, conforme caracterizações coevas ou atuais – correspondeu ainda a um período revolucionário muito aceso, de implantação da nova ordem liberal, num contexto em que questões fundacionais como a legitimidade do poder, a origem da constituição, a definição dos órgãos de decisão política e a própria linha governativa do Estado tardaram a ser resolvidas.

Encerrados os anos confusos de 1820-51, a Regeneração pareceu conseguir consensualizar a monarquia e fechar a era das revoluções em Portugal, criando uma cultura política de reconciliação, consenso e acordo que trocava as polémicas ideológicas pelas realizações práticas do fomento material<sup>9</sup>. Esse tempo bonançoso foi todavia curto. A partir do final da década de 1850, os restos da velha esquerda radical e os rostos de uma nova esquerda que estava a emergir, não menos radical e por isso politicamente avessa a acordos e pactos, (re)começaram a mover-se contra a “paz podre” da Regeneração, dando corpo a correntes de opinião que reavivaram a lógica revolucionária como expressão de novas utopias e meio para as realizar. Um segundo fôlego de fomento fontista antirrevolucionário e um conjunto de reformas pacíficas conseguido por Fontes Pereira de Melo ainda recuperou, nos anos 1870 e 1880, a mecânica centrípeta e conciliadora da primeira Regeneração. Mas no último quartel do século XIX português, ser-se revolucionário voltou a estar na moda e a iconoclastia radical ganhou novos atores e bandeiras, motivando comportamentos políticos de protesto dentro e fora da monarquia que não pouco contribuíram para a queda do regime em Outubro de 1910.

Num país onde as reformas parecem não funcionar ou são, por várias razões, impossíveis, adiadas ou interrompidas, a revolução – rutura inopinada, violenta, prometeica, conflitual e geradora de novas ruturas e conflitos (em dialética de ação/reação) – foi assim o caminho a que mais se recorreu para mudar uma determinada ordem de coisas. Liberais e absolutistas, primeiro, liberais e radicais, depois, monárquicos e republicanos, por fim, deram corpo

---

7 J. P. Oliveira MARTINS, *Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Guimarães Editores, 1986 [1881], Vol. II, p. 121.

8 Maria de Fátima BONIFÁCIO, “A Guerra de todos contra todos. Ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração”, *Análise Social*, n.º 115, 1992 (título).

9 V. José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo. Estudos de História*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, p. 157-159 e 164-170.

a uma tensão revolucionária permanente que foi o “fulcro dramático do século XIX português”<sup>10</sup>. Entre outros fatores, é esse veio indisciplinador e instável que explica que entre a eclosão do vintismo e o final da I República (106 anos, de 1820 a 1926), Portugal tenha tido 128 governos (numa média de um executivo a cada dez meses) e 52 eleições gerais (numa média de uma eleição a cada dois anos)<sup>11</sup>.

Uma análise das fontes portuguesas oitocentistas –imprensa, opúsculos, memórias ou correspondência política– mostra que houve sempre, ao longo do século XIX, uma grande consciência crítica do excesso de revolucionarismo e de instabilidade e um contínuo e lamentoso apelo para que se superasse um quotidiano marcado por lutas partidárias, intransigências e ódios. O revolucionarismo, o confronto, a rutura, o salto em frente, eram a regra maioritária do modo político português; e o contrário disso, o diálogo, a negociação, o consenso, a paz, o pacto e a reforma, era a exceção sonhada. Como há já anos resumiu Vasco Pulido Valente, “o consenso foi o mais constante objetivo político desde 1820. Sob os mais variados aspetos e com a mais variada retórica, sempre se pretendeu juntar os portugueses num único partido, ou num partido único, ou num bloco de partidos, ou num partido que não fosse um partido, ou que fosse a exata bissetriz dos outros partidos, ou que estivesse fora deles ou acima deles. A ‘reconciliação’ e a ‘fusão’ com todos é um desejo permanente e lógico da nossa miséria”<sup>12</sup>. Não seria apenas –mas também era por causa disso– para arrancar o país da miséria que os mais idealistas preconizavam, sem nunca o conseguirem, a bondade e a utilidade de fazer os portugueses viverem sob um sistema político que assegurasse “reconciliação” ou “fusão”. Tratava-se, ao fim ao cabo, de trazer para Portugal o melhor da teoria e da tradição do liberalismo, que pode ser revolucionário na fundação, mas que precisa de ser ordeiro na consolidação, e que é pluralista e adversarial, mas não precisa de ser sectário, faccioso e irreconciliável na relação entre as suas vozes e agentes. O longo e angustiado debate sobre o atraso português, e sobre o quanto o país comparava mal com outros países mais desenvolvidos e civilizados, não se circunscrevia à economia; era também matéria política, institucional e cultural, abordando

10 Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional, 1807-1910*, Lisboa: Texto Editores, 2010, p. 159.

11 José Miguel SARDICA, *Terminar a Revolução...*, p. 231-237 e 266.

12 Vasco Pulido VALENTE, “Ideias feitas e por fazer”, em *O Independente*, Caderno 3, 20.9.1991, p. 11. No século XIX, popularizaram-se na gíria política as palavras “pastel” ou “pastelaria” para designar, de maneira satírica e crítica, quem ambicionava fazer do liberalismo uma prática de conciliação, meio-termo ou amalgamação tendencial de diferentes sensibilidades. As palavras foram introduzidas pelo jornal *Artilheiro*, em 1835 e, dali em diante, em textos ou caricaturas, não faltaram referências aos “pasteleiros” da política portuguesa, contra os quais o purismo radical e intransigente sempre se opôs (v. José de ARRIAGA, *Oitenta anos de constitucionalismo outorgado (1826-1905)*, Lisboa: Tipografia de M. A. Branco e C.ia, 1905, p. 26).

hábitos, valores e vícios num país em muitos aspetos impreparado para aclimatar um verdadeiro liberalismo evolutivo, desenvolvimentista e integrador da sociedade em geral.

A consensualização de uma política ou de um determinado programa governativo, a aprovação e execução de uma determinada reforma ou a gestão de uma evolução na continuidade são operações de larga escala que requerem contexto e atores adequados. Já se viu que isto foi o que menos aconteceu em Portugal ao longo do século XIX e de grande parte do século XX (a estabilidade e as reformas do Salazarismo não podem ser um contraponto, porque os pactos que as sustentaram não foram feitos em liberdade, mas em ditadura). Vamos agora ver que ainda assim, e a espaços, alguns agentes quiseram e alguns momentos propiciaram que isto fosse tentado e que desse frutos. A procura de uma cultura de consensos e da correlativa mecânica de acordos e pactos, foi visível em cinco ocasiões do século XIX português, que a seguir de apresentam no corpo central deste texto. Na conclusão, regressar-se-á ao problema do revolucionarismo endémico português, para tentar explicar por que razões esses momentos concretos não puderam prolongar-se, transformando a exceção em regra e trocando duradouramente a tentação da rutura revolucionária ou do confronto sectário pela via, mais discreta e porventura mais produtiva, do consenso, dos pactos e das reformas de longo alcance.

### CONSENSOS DIFÍCEIS E PACTOS IMPOSSÍVEIS: O CARTISMO E O ORDEIRISMO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX

Depois dos ventos agitados da Revolução Francesa e da sua internacionalização por toda a Europa, o bonapartismo, primeiro, e o novo mapa europeu emanado do Congresso de Viena, depois, quiseram pôr termo ao que o influente chanceler austríaco Klemens Metternich designava como a “hidra revolucionária”<sup>13</sup>. Aos anos de radicalismo ideológico, conflito armado e instabilidade político-social deveria suceder um tempo novo. O restauracionismo puro, contrarrevolucionário, imaginava essa época como uma involução, ou seja, como um regresso ao Antigo Regime, apagando da história e da memória a “era das revoluções”. Mas depois que os povos tinham experimentado a liberdade e conquistado soberania e participação política isso não era possível. O que era possível —e a muitos pareceu desejável— era encontrar uma via média entre o Antigo Regime e a Revolução, um meio-termo entre a contrarrevolução imobilista e o radicalismo à solta, que assegurasse um *ralliement* pós-revolucionário e desse corpo a um projeto político (re)fundador e equidistante

13 Robert GILDEA, *Barricades and Borders. Europe 1800-1914*, Oxford University Press, 2003, p. 57-61, e Michael RAPPORT, *Nineteenth-Century Europe*, Basingstoke: MacMillan, 2005, p. 55-58.

dos extremos à direita e à esquerda. Esta síntese entre o velho e o novo, entre o Antigo Regime e a Revolução, entre a autoridade régia e a liberdade dos povos, asseguraria que a transição entre a velha ordem tradicionalista e a nova ordem liberal de oitocentos seria feita pela via compromissória e reformista e não pela via tumultuária da “democracia” dos povos, a que o Terror jacobino emprestara uma imagem muito negativa. E por este caminho, ao mesmo tempo que se fixava um ponto de não retorno ao passado, travavam-se quaisquer tentações de radicalização revolucionária.

A tradução constitucional deste entendimento conciliador foi a voga das Cartas Constitucionais. Diferentemente de uma Constituição, contratualizada entre deputados representantes da nação, numa assembleia constituinte, as Cartas Constitucionais eram *dadas* pelo monarca à nação, numa partilha de soberania que materializava um pacto, concretizando o programa dos que achavam que era possível viver sob a tutela de reis que renunciavam à roupagem do déspota absoluto, e que governavam povos e países não organizados em repúblicas “democráticas”, radicais ou descristianizadoras<sup>14</sup>.

Em Portugal o liberalismo chegou com a revolução de 1820, fundadora do vintismo. Apesar da sua retórica moderada –de “regeneração”, “restauração”, “reforma” ou “pacto” (palavra cujo uso pretendia ligar o liberalismo nascente à teoria do “Pacto Social” setecentista), em vez de “revolução”<sup>15</sup>– o vintismo produziu uma Constituição proto republicana e, mais importante do que isso, inaugurou o radicalismo, que não mais deixaria de condicionar o constitucionalismo<sup>16</sup>. Talvez por isso, e pelas vicissitudes da sua própria ação e resultados, não tenha durado muito; e talvez por isso se possa dizer que o verdadeiro projeto, mais duradouro e fundador do liberalismo em Portugal, não foi o vintismo, mas o cartismo, ou seja, a corrente dos teóricos e adeptos da outorga de uma Carta Constitucional. E por isso será correto compreender o cartismo como a primeira das cinco ocasiões em que se procurou que a modernidade portuguesa fosse construída a partir de uma dinâmica de consenso, pacto e pacificação.

A partir de 1811, no rescaldo das Invasões Francesas, o debate político centrava-se não já na salvaguarda do Antigo Regime –que entrara em processo de crise e falência irreversíveis– mas em saber sob que fórmula se poderia e deveria fazer a transição para uma nova ordem política. Rivalizando com aqueles que sonhavam com a importação do modelo da Constituição espanhola de Cádiz, de 1812, várias vozes moderadas defenderam a outorga régia de uma Carta Constitucional, que se antecipasse a parlamentos constituintes, impedindo assim a imposição, a partir de baixo, de uma ordem revolucionária e potencial-

14 José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 18-21.

15 V. Telmo dos Santos VERDELHO, *As palavras e as ideias na Revolução Liberal de 1820*, Coimbra: INIC, 1981.

16 Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional...*, p. 31.

mente tumultuosa<sup>17</sup>. A corrente liberal conservadora esteve sobretudo ativa entre o final do vintismo, em 1823, e a morte de D. João VI, ocorrida em 1826. Circularam então diversos rascunhos de uma possível Carta Constitucional joanina. Palmela, o seu principal mentor junto de D. João VI, sustentava que só a via cartista poderia combinar pacificamente “a dignidade da Coroa com as pretensões dos súbditos”, ou seja, “fundar em Portugal um governo constitucional, sem contudo receber as leis do partido revolucionário”<sup>18</sup>. E este espírito de equilíbrio entre o Portugal velho, do qual viria um Trono pós-absolutista, e o Portugal novo, no qual se daria corpo a uma nação liberal não radical, haveria de guiar todo o exercício de funções políticas, do governo e das Cortes, na procura e realização de reformas pactuadas e consensuais.

Não foi D. João VI a outorgar uma Carta Constitucional, mas o seu filho, D. Pedro IV, após a morte do pai, em 1826. Constatando que sendo Imperador do Brasil não poderia reinar em Portugal, D. Pedro imaginou uma solução sucessória que passava pela dádiva da Carta Constitucional e pela abdicação da realeza portuguesa na filha, a princesa D. Maria da Glória, vinculando o irmão, D. Miguel, a um futuro casamento com a sobrinha. Juntos jurariam a Carta doada e governariam Portugal como uma monarquia liberal representativa e burguesa. Ao optar por este plano, D. Pedro não só assegurava a transição liberal em Portugal, como –visto D. Miguel ser o líder do chamado “partido apostólico” ou absolutista– estendia até a mão aos defensores da velha ordem de Antigo Regime, que sentariam o seu chefe no trono português e que através da Carta se “constitucionalizariam”, ganhando um lugar no novo regime<sup>19</sup>. Por isso, e conforme um dia a descreveu Almeida Garrett, a Carta Constitucional era “um pacto de concórdia celebrado pelo soberano entre os dois partidos” (o vintismo e o absolutismo), visando “congraçá-los por concessões recíprocas”<sup>20</sup>.

Perfeito na teoria, o plano de D. Pedro tinha o senão de ser... quase impossível. Quando a Carta Constitucional chegou a Lisboa, a Corte portuguesa deu-se logo conta do que era o problema central da via média imaginada pelo filho de D. João VI: para a esquerda liberal, a Carta supunha “a admissão de um poder

17 José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 24.

18 Cit. por Maria de Fátima BONIFÁCIO (transcrição, prefácio e edição), *Memórias do Duque de Palmela*, Lisboa: Publicações D. Quixote, 2011, p. 165 e 159.

19 A Carta Constitucional outorgada por D. Pedro em 1826 estabelecia disposições que a tornaram a mais monárquica de todas as leis fundamentais que regeram Portugal no século XIX e que contrastavam com o texto de 1822: a dupla soberania nacional, partilhada entre o rei e as Cortes, o quarto poder (ou poder moderador), competência do monarca, que lhe garantia margem de intervenção corretora sobre os outros três poderes (legislativo, executivo e judicial), e o bicamaralismo, com a introdução da Câmara dos Pares, ou câmara alta, com membros vitalícios, de nomeação régia e de número ilimitado (v. Jorge MIRANDA, *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa: CNCDP, 2001, p. 31-35 e 115-139, e José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 37-44).

20 J. B. de Almeida GARRETT, *Portugal na Balança da Europa*, Lisboa: Círculo de Leitores, 1984 [1830], p. 120.

monárquico pré-constitucional anteposto ou sobreposto ao poder democrático da nação”, ou seja, e mesmo com Cortes eleitas, uma espécie de regresso ao tempo anterior a 1820; já para a direita absolutista, a simples ideia de um monarca com uma constituição era uma redução inaceitável da plena potestade da monarquia absolutista histórica e “uma capitulação do trono perante as heranças civis e políticas da revolução”<sup>21</sup>. Querendo congraçar o maior número, D. Pedro na verdade desagradava à maioria. Portugal não tinha, em 1826, meio-termo social ou ideológico que sustentasse o projeto de pacto subjacente à Carta Constitucional. Por isso, a primeira vigência do documento de D. Pedro foi curta: dois anos, de 1826 a 1828, altura em que D. Miguel, regressado ao Reino para casar com a sobrinha e cumprir a Carta, optou antes por se fazer jurar rei absoluto em Cortes tradicionais, repudiando D. Maria e a liquidando a lei fundamental. Seguiram-se seis anos de domínio e repressão absolutistas, finalmente derrotados com a vitória dos liberais na Guerra Civil de 1832-34.

Findo o conflito com D. Miguel, poder-se-ia esperar ter chegado a hora da consolidação das instituições da Carta e do liberalismo. Mas não foi isso que aconteceu porque, removido o inimigo comum que tinha mantido liberais e radicais unidos, vieram ao de cima profundas desavenças entre os dois campos. Ao conflito aberto entre liberais e absolutistas seguiu-se o confronto aberto *dentro* das fronteiras do campo liberal, entre a direita cartista e a esquerda, adepta da Constituição de 1822 e da “democracia”. Por causa disto, e a partir de 1834, a Carta Constitucional revelou estar deslocada face à nova situação política. O país aristocrático para o qual ela fora feita, em 1826, desaparecera na Guerra Civil. A via média em que se fundava a Carta era o equilíbrio entre o absolutismo e o liberalismo ou, de forma mais genérica, entre a realeza, o catolicismo e a aristocracia, de um lado, e a inevitável emergência da classe média e da cidadania liberal, por outro. Vencido aquele, o consenso que era agora preciso assegurar era a equidistância conciliadora entre a direita liberal e a esquerda liberal – e a isto a Carta não dava resposta. Daqui resultou a persistente orientação centrífuga da maioria da esquerda durante todo o reinado de D. Maria II, inaugurado em 1834, e a radical impossibilidade, por largos anos, de assegurar um consenso constitucional ao centro, que servisse de plataforma mínima e operacional para as reformas pacíficas a encetar e a realizar pela governação quotidiana<sup>22</sup>.

Em dezassete anos (1834-51), sucederam-se cinco golpes de Estado, duas guerras civis dentro do campo liberal e nada menos do que vinte governos,

21 J. Joaquim Gomes CANOTILHO, “As Constituições”, em José Mattoso (dir), *História de Portugal*, Volume V, Lisboa: Círculo de Leitores, 1993, p. 154.

22 Como lembraria Alexandre Herculano, até à chegada da Regeneração, em 1851, as “febres políticas” foram sempre “ardentes, indomáveis”, alimentadas por gente “batizada com fogo e com sangue” na Guerra Civil e nas guerras ideológicas da revolução (“A Voz do Profeta – Introdução”, p. 34).

números que testemunham a contínua existência de um círculo vicioso entre a controvérsia constitucional, a guerrilha entre as fações políticas, a instabilidade institucional, a anarquia social e a penúria económica<sup>23</sup>. Este círculo vicioso teria de ser quebrado se Portugal quisesse transitar do estádio de revolucionarismo permanente para um estádio mais regrado, de consolidação do liberalismo e de superação das suas lutas internas mais fratricidas. E o primeiríssimo passo para o fazer seria pacificar a querela constitucional. Foi o que se tentou fazer no segundo momento ou conjuntura a explorar neste texto – o da vigência da Constituição de 1838.

Inimiga jurada da Carta, a esquerda tomou o poder em Portugal através da Revolução de Setembro de 1836, um pronunciamento popular espontâneo oriundo do radicalismo lisboeta. À sua liderança ascendeu todavia, e desde logo, o centro-esquerda respeitável, que começou por repor em vigor a Constituição de 1822, mas que não tardou a optar pela tentativa de uma via média: criar uma nova Constituição, que fosse na verdade um compromisso entre os textos de 1822 e de 1826 e que permitisse a criação de uma plataforma de reconciliação ao centro do campo político liberal. Aprovada em 1838, a chamada Constituição setembrista ordeira aproximava-se do texto vintista quanto à origem popular e nacional da soberania, às eleições diretas e à votação parlamentar de impostos e tratados externos, ao mesmo tempo que não rompia com o cartismo, mantendo os poderes régios de veto legislativo absoluto e de dissolução parlamentar, o carácter restrito e censitário do sufrágio e a câmara alta, sob a forma de um Senado eletivo e temporário<sup>24</sup>. Os cartistas que tinham conspirado contra o setembrismo aquietaram-se na sua maioria à sombra da Constituição de 1838. É certo que ela tinha uma origem constituinte; mas não criava um modelo estatal de proto republicanismo (como a de 1822), e fora aceite e jurada pela rainha. Sobretudo, era suficientemente monárquica e moderada para que os cartistas pudessem, à sua sombra, trilhar o caminho de regresso ao poder.

Alexandre Herculano, um dos principais pensadores de fôlego do cartismo português, explicou em vários textos as razões por que boa parte dos liberais –por convicção, cansaço ou oportunidade– aderiu a esse “terceiro liberalismo”, ou “ordeirismo”. A promessa de um pacto entre a esquerda do cartismo e a direita do setembrismo trazia consigo a promessa da pacificação da família liberal. Assim, acrescentava ele, o juramento da Constituição de 1838 poderia e deveria marcar o fim de “dezoito anos de lutas, de mortes, de incêndios, de de-

---

23 V., a este propósito, um famoso opúsculo coevo de ciência política da autoria de D. João de AZEVEDO, significativamente intitulado *Autópsia dos partidos políticos e guarda-quebras dos governos ou ensaio geral sobre as contínuas revoluções em Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1847.

24 J. Gomes CANOTILHO, “As Constituições”, p. 158-162, e Jorge MIRANDA, *O constitucionalismo liberal...*, p. 43-46.

vastação e de misérias”, derramando a “paz” e o “pão” a “toda a família lusitana” e “impondo silêncio e esquecimento sobre todas as fatais dissensões que têm afligido a nação”<sup>25</sup>. Depois de Palmela, e antes de Rodrigo da Fonseca Magalhães e de Fontes Pereira de Melo, Herculano seria um dos melhores intérpretes e apóstolos do verdadeiro espírito liberal centrista, ordeiro e reconciliador, na sua busca pela consolidação daquele mundo oitocentista novo, que saíra do direito divino dos reis e que ensaiava a melhor forma de não cair na anarquia revolucionária.

O projeto de liberalismo ordeiro, materializado na vigência da Constituição moderada de 1838, era um projeto de via média da política portuguesa que viria a ter futuro com a Regeneração, mas que tinha muitas dificuldades em enraizar-se no Portugal radicalizado da década de 1830. Por isso ele durou apenas quatro anos, até 1842, data em que a direita liberal mais intransigente o derrubou, tomando o poder através de (mais) um golpe militar, repondo em vigor a Carta Constitucional pura e, de caminho, empurrando a esquerda e até parte da direita mais moderada para a oposição. Durante os nove anos seguintes, de 1842 a 1851, a política voltou a um quotidiano pouco abonatório de conspirações e guerrilhas, quando não de guerra aberta, e de sectarismo e intransigência que muito contribuíram para prolongar a “era das revoluções” em Portugal.

## CONCILIAÇÃO POLÍTICA E PROGRESSO MATERIAL: A REGENERAÇÃO DE MEADOS DO SÉCULO XIX

Nas vésperas do golpe militar levado a cabo pelo marechal duque de Saldanha, em 1851, para depor o último governo de Costa Cabral (conde de Tomar) e iniciar um novo ciclo na vida política portuguesa, o tom geral da imprensa e dos escritos políticos apelava a que “todos os elementos da sociedade, tanto políticos, os partidos, como sociais, as classes, se resign[assem] a viver unidos e em paz”, renunciando “à ideia de se destruírem, porque isso é impossível sem a destruição da sociedade”<sup>26</sup>. Este sentimento deu corpo à Regeneração, e os seus tempos iniciais, a partir de 1851, constituíram um terceiro momento de predomínio, na vida pública portuguesa, do consenso, da lógica do pacto e da procura de reformas – desta vez com resultados mais palpáveis.

O pronunciamento saldanhista de 1851 foi o último dos golpes militares que fechou a época revolucionária, inaugurando um novo período no Portugal oitocentista<sup>27</sup>. Foi uma rutura mais silenciosa e discreta do que as de 1820,

<sup>25</sup> Alexandre HERCULANO, “O juramento da Constituição de 1838”, em *Opúsculos*, Tomo I, Lisboa: Bertrand, 1983 [1838], p. 121 e 123.

<sup>26</sup> *Brado da Pátria aos Legitimistas e Progressistas*, Lisboa: Tipografia da Rua da Bica, 1850, p. 14-15.

<sup>27</sup> V., para o que se segue, José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 157-159 e 164-170.

1834 ou, depois, 1890 e 1910; mas não deixou de ser um dos mais importantes pontos de viragem na história do constitucionalismo monárquico nacional. A experiência da agitação política, da anarquia social e da consequente estagnação económica que tinha marcado os anos de 1820 a 1851 (e até com raízes anteriores), fora demasiado vasta e visível para que a geração liberal que então começava a aparecer no espaço público não sentisse que deveria ser mais pragmática e mais moderada. Desde o vintismo que se procurava, em vão, regenerar a pátria que a revolução começara a agitar no início de Oitocentos. Era chegada o momento de a tentar regenerar *renunciando* à revolução ou, dito de outra forma, *superando* a revolução e apostando na consolidação da ordem liberal, não só ao nível das instituições políticas, mas também no que toca à sociedade, à economia e até às mentalidades.

Enquanto projeto e modelo político, a Regeneração partiu de um repúdio da revolução e das suas consequências mais nefastas e de um intento apaziguador, de apagar intransigências e exclusivismos, porque só da reconciliação poderia vir a verdadeira “regeneração”. O liberalismo e o progresso deveriam ser causas consensuais, bandeiras de que todos os governos se recobririam para conduzirem a nação rumo ao futuro, sem sobressaltos ou ruturas e assegurando por essa via a legitimidade e a aceitação da ordem política vigentes. Através da reconciliação, o liberalismo transmutar-se-ia de máximo divisor comum em máximo agregador comum e em veículo de quietação e reformismo. Era este o espírito que transparecia já, por exemplo, nos jornais ministeriais de 1851-52, quando estes se perguntavam: “Pois será preciso rugir de ódio para unir esta família portuguesa que tão pouco tem aproveitado das fundas dissensões que a têm dividido?”<sup>28</sup> E era o que Alexandre Herculano defendia, também em 1851, ao lamentar o quanto o país andara enredado num “círculo estreito de revoluções incessantes e estéreis”, e ao apelar a essas “intermináveis dissensões” fossem resolvidas pelo efeito calmante e benéfico do progresso, ao tempo definível como a soma de “vias de comunicação”, “crédito” e “instrução pública”<sup>29</sup>.

Estes discursos e predisposições produziram de facto uma nova cultura política a partir de 1851 – uma cultura de neutralização ideológica, de reconciliação, de pacificação, de convivência cúmplice de todos os agentes políticos e sensibilidades sociais, que esvaziou a discussão em torno dos fundamentos ideológicos do regime, canalizando energias para as realizações práticas do fomento e do desenvolvimento. Emergiu então um novo vocabulário típico – “ordem”, “realismo”, “pacto”, “evolução”, “reforma”, “paz”, “progresso”, “prosperidade”, em vez de “radicalismo”, “utopia”, “democracia” ou “revolução”. Por essa via,

---

28 *A Reforma*, 11.Out.1851.

29 Alexandre HERCULANO, “O Estado da Questão”, em *Opúsculos*, Lisboa: Bertrand, 1983 [1851], p. 145-149.

a *pax* regeneradora cimentou pela primeira vez o que o constitucionalismo monárquico viera para ser, mas que ainda não conseguira materializar – uma evolução na continuidade. A prosperidade socioeconómica chegaria pela tolerância e maleabilidade políticas e pela nascente tecnocracia utilitária; e assim se poderia inserir o país no capitalismo internacional, reproduzindo aquém-fronteiras os seus adereços mais simbólicos: o comboio, as estradas, os portos, os telégrafos, as empresas fabris, as sociedades financeiras, em suma, um padrão de vida material que ajudaria a cimentar a classe média e a consensualizar o constitucionalismo. Nada disto era especificamente português. Os meados do século foram, por toda a Europa ocidental, o momento da transição da “era das revoluções” para a nova “era do capital”, espalhando por vários países a ideia forte de que a Revolução Francesa alcançara finalmente o seu termo, e de que o que havia a fazer era reforçar o melhor do seu legado, organizando as sociedades e os Estados através de pactos e reformas que não abalasses a ordem e que permitissem o progresso<sup>30</sup>.

Nos primeiros tempos, o milagre regenerador aconteceu mesmo. O novo modelo político-institucional da Regeneração assentou desde logo no reforço do centro e no esvaziamento dos extremos, não por exclusão ou repressão, mas por inclusão, cooptação, acordo ou compromisso. Com o cabralismo vencido e os restos do miguelismo a caminho da integração urneira, à direita, Saldanha pôde contar com uma conquista igualmente valiosa, à esquerda, a saber, o adormecimento do radicalismo. Sem grande ruído, a maioria dos radicais ativos até 1848-49, e cujo fervor no fundo escondia um anseio de progresso coletivo em forma de romantismo democrático, converteram-se, depois de 1851, em defensores do fomento material, ao contemplarem o fracasso das revoluções e ao convencerem-se de que a conciliação social, a paz institucional, o desenvolvimento e a via das reformas seriam o melhor caminho para obterem a melhoria geral da sociedade com que sonhavam.

Para a vitória do centro sobre os extremos, e para que o governo pudesse ter uma dinâmica de “bloco central” reconciliador e suprapartidário, promotor da desradicalização e do progresso, muito contribuíram quatro instrumentos assegurados no início da década de 1850. O primeiro desses instrumentos foi uma renovação nominal da elite política, ou seja, a aposta em promover às cadeiras do poder uma nova geração liberal, pouco comprometida com as lutas

---

30 Nos termos de uma autora portuguesa, “o reformismo político da década de 1850 e de uma parte da década seguinte exprimir-se-á menos em projetos de revolução do que em projetos de reforma inspirados pelo romantismo social” (Maria de Fátima Sá Melo FERREIRA, “O conceito de revolução na História dos Conceitos: um percurso em Portugal, 1750-1870”, em Miriam Halpern PEREIRA *et al.* (org.), *Linguagens e fronteiras do poder*, Lisboa: ISCTE-IUL, p. 79-96.). Também o desafio político espanhol dessa década de 1850 pode resumir-se a “*emprender el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones*” (Juan Francisco FUENTES e Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, “Revolución”, p. 633).

políticas do passado. A tarefa foi bem sucedida, pois quase dois terços da elite política que se iniciou com a Regeneração nunca tinha tido cargos públicos antes de 1851<sup>31</sup>. O segundo instrumento foi a aposta na desmilitarização ou “civilização” do regime. É certo que Saldanha pegou em armas para fazer triunfar o golpe regenerador; mas uma vez vitorioso, assegurou a domesticação da força armada e a sua submissão ao poder civil, arredando a tropa da ingerência, até aí agente de muito revolucionarismo, na vida político-partidária corrente. O terceiro instrumento foi a aprovação do Ato Adicional à Carta Constitucional, uma medida decisiva para a conciliação das parcialidades de então, que permitiu liquidar o desacordo constitucional que havia anos fragmentava o liberalismo. Aprovada em 1852<sup>32</sup>, a reforma constitucional ia ao encontro das principais reivindicações que a esquerda exigia ver satisfeitas para acatar o texto de D. Pedro IV, a saber, as eleições diretas, a obrigatoriedade de aprovação parlamentar de tratados e convenções com potências estrangeiras, e a votação anual parlamentar de todos os impostos<sup>33</sup>. Emprestando à Carta de 1826 uma atualização por intermédio da qual ela deixava de ser uma pura outorga régia para passar a ser uma constituição “pactuada”, isto é, partilhada pela realeza, de onde proviera, e pela nação, que a retificara e ratificara no parlamento, o Ato Adicional cumpriu a função que lhe foi prescrita na agenda política da Regeneração: ser “um pomo de concórdia entre os partidos”, uma “conciliação entre o poder e o povo” que “pôs finalmente termo às nossas conflagrações intestinas”<sup>34</sup>. O quarto e último instrumento destinava-se a sanear a situação financeira do país, viabilizando o progresso regenerador: foi a operação com que Fontes Pereira de Melo se estreou na pasta da Fazenda (em 1851-52), de capitalização de dívida pública, lançando-se nos braços do crédito externo e inaugurando o modelo financeiro e desenvolvimentista que vigoraria até à crise dos anos 1890.

---

31 Eram novos 61% dos deputados que exerceram funções entre 1851 e 1856, e 59% dos ministros que integraram governos entre 1851 e 1868 (José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 168).

32 A urgência sentida na reconciliação das principais parcialidades políticas era tal que a aprovação do Ato Adicional foi até inconstitucional, porque não seguiu a tramitação imposta na Carta para a sua própria revisão. Em vez disso, a rainha estabeleceu expressamente, no decreto de 25.Mai.1851, que a Câmara dos Deputados a eleger (a primeiro da Regeneração), viria munida dos poderes constituintes necessários para alterar os artigos da Carta que “a experiência tivesse demonstrado ser indispensável corrigir”, preterindo-se assim o método legal para o fazer. A medida de 1852 foi portanto um caso de anteposição política da necessidade de um pacto à própria legalidade formal do mesmo – e talvez por isso, em termos de direito constitucional, haja que reconhecer que o Ato Adicional foi uma *reforma* da Carta e não uma sua *revisão* (v. José M. Casal RIBEIRO, *Carta e Pariato*, Lisboa: Bertrand, 1895, p. 71-72).

33 V. Jorge MIRANDA, *O constitucionalismo liberal...*, p. 37-38 e 140-144, e José Miguel SARDICA, *Portugal Contemporâneo...*, p. 57-60.

34 José J. Lopes PRAÇA, *Direito Constitucional Português. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Ato Adicional de 1852*, Volume I, Coimbra: Imprensa Literária, 1878, p. 59.

Com caras novas na política e com a garantia de que o regime conseguira obter consistência civil, solidez constitucional e viabilidade financeira, a década de 1850 foi um tempo de conquistas materiais e de reformas importantes. O emblemático Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria foi instituído em 1852, e a sua gerência entregue a Fontes Pereira de Melo; a primeira via-férrea nacional foi inaugurada em 1856; multiplicaram-se as estradas macadamizadas, lançou-se uma rede de telégrafos e de correios, animaram-se as comunicações, o comércio interno e as exportações. Tudo isto permitiu importantes mudanças qualitativas do Estado em Portugal. Depois de alguns ensaios legislativos anteriores, que as constantes revoluções logo inutilizavam, a Regeneração teve força suficiente para lançar uma vasta reforma modernizadora –impossível de levar a cabo sem uma dinâmica de diálogo, negociação e consenso entre os vários agentes político-partidários– dos meios de administração pública e gestão burocrática, que consolidaram e expandiram a “*state capacity*”<sup>35</sup>, proporcionando maior estabilidade e eficácia ao poder central, uma relação mais sólida deste com a periferia, a rotinização de mecanismos e processos, a estatização dos meios de coerção legítimos e a maior pacificação das eleições.

Quem não acharia que a Regeneração podia e devia ser o esquecimento do passado em prol da acalmia política, da paz social e do progresso económico? Aparentemente ninguém. Na realidade, porém, a *pax* regeneradora não seria o fim da história. Foi sem dúvida um importante momento em que a conciliação superou o confronto e a via evolucionista travou a tentativa revolucionária. Mas seria exatamente contra o que o progresso regenerador implicava de materialismo e de empobrecimento da política que a revolução haveria de acordar, reativando uma dinâmica centrífuga e radical que parecera ter sido resolvida.

## PACTOS E REFORMAS NO APOGEU DA MONARQUIA CONSTITUCIONAL: O FONTISMO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX

A conciliação regeneradora sofreu as primeiras fissuras ainda nos anos 1850, com as críticas que Alexandre Herculano dirigiu à excessiva redução da política às obras públicas e com o recrudescimento da polémica pública e da questão religiosa anti congreganista em torno das Irmãs de Caridade francesas, entre 1858 e 1862<sup>36</sup>. A juntar a isto, o primeiro fomento fontista começara a criar cidades maiores e sociologicamente renovadas por um primeiro êxodo rural. Acumula-

35 V., sobre este conjunto de reformas, Pedro Tavares de ALMEIDA, “A burocracia do Estado no Portugal Liberal (2.ª metade do século XIX)”, em Pedro Tavares de ALMEIDA e Rui Miguel BRANCO (org.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p. 53-79.

36 V., Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional...*, p. 69-81.

ram-se assim, sobretudo em Lisboa, novos estratos na base da pirâmide social, ali medrando um democratismo radical visível nos primeiros grandes *meetings* populares do início da década de 1860<sup>37</sup>. Tudo isto ajudou a erodir a dimensão de consenso e de acordo dos anos anteriores e fez renascer a tensão revolucionária.

Contemplando a democratização exigida de baixo, o *status quo* monárquico sentiu-se cercado e ameaçado, enveredando por uma reação de autodefesa que constituiu o quarto momento da história da procura centrista dos acordos políticos num século em que eles não abundaram. Essa reação foi a constituição do chamado governo da Fusão, que reuniu, entre meados de 1865 e o início de 1868, o Partido Regenerador, de centro-direita, e a parte mais moderada do Partido Histórico, de centro-esquerda, num bloco central – o qual, não por acaso, constituiu uma plataforma de apoio suficientemente ampla e sólida para levar a cabo duas importantes obras: a elaboração e aprovação do 1.º Código Civil português e a abolição da pena de morte no sistema judicial português, ambas em 1867. O contexto era particularmente desafiante nesses anos, e continuou a sê-lo, mesmo depois de desfeita a Fusão, na viragem da década de 1860 para a década de 1870. Num pano de fundo de crise económica e de eco internacional de acontecimentos importantes – como a deposição de Isabel II em Madrid e a eclosão da Comuna em Paris – as polémicas literárias e políticas da Questão Coimbrã, da Geração de 70 e das Conferências Democráticas do Casino Lisbonense renovaram a *intelligentsia* portuguesa, lançando-a numa nova militância estética, ética e cívica contra a “paz podre” da Regeneração e ao serviço do “mito da revolução inacabada”<sup>38</sup>, resultando de tudo isto a moda de denegrir a monarquia da Carta como um sistema político elitista, corrupto e caduco.

Se a instabilidade do poder e a lógica do confronto marcaram a década de 1860 e o início da década de 1870, os vinte anos seguintes, de 1871 a 1890, foram, por contraste, mais calmos, coincidindo, na maior parte do tempo, com o ciclo de poder de Fontes Pereira de Melo, já não apenas como ministro, mas como presidente do executivo, em 1871-77, 1878-79 e 1881-86. Por isso mesmo, o período áureo do fontismo materializou o quinto momento oitocentista de predomínio, uma vez mais, de uma lógica política geral reformista de consensos e pactos.

---

37 De acordo com o Censo de 1864, a população lisboeta totalizava então c. 200 mil habitantes e representava c. 45% de toda a população urbana do país (Álvaro Ferreira da SILVA, “A evolução da rede urbana portuguesa (1801-1940)”, *Análise Social*, n.º 143-144, 1997, p. 787 e 806). V. também, sobre o crescimento da opinião pública popular e radical nas décadas de 1860-70, Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional...*, p. 81-82, e António Costa PINTO e Pedro Tavares de ALMEIDA, “On liberalism and the emergence of civil society in Portugal”, em Nancy BERMEIO e Philip NORD (eds.), *Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe*, Boston: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2000, p. 8-10.

38 Rui RAMOS, “Os intelectuais no Estado Liberal (segunda metade do século XIX)”, em Benedita Duque VIEIRA (org.), *Grupos sociais e estratificação social em Portugal no século XIX*, Lisboa: CEHC-ISCTE, 2004, p. 127 e ss.

Com dinheiro, poder e prestígio, o segundo fontismo reforçou um modo de fazer política que muito ajudou a cimentar o regime, neutralizando focos de agitação revolucionária que pudessem surgir e exercendo sobre os rivais ou adversários dentro do campo monárquico um efeito de mimetismo e de cooptação. Desde logo, Fontes cultivou com o rei D. Luís a melhor das relações, tornando-se o seu político favorito. Depois, com a economia próspera e o exército satisfeito, pôde dedicar-se a reforçar a máquina do seu Partido Regenerador, o que naturalmente estimulou a esquerda a clarificar as suas estratégias partidárias. Em 1871, quando Fontes tomou posse pela primeira vez como Presidente do Conselho, José Luciano de Castro, figura cimeira do Partido Histórico, teorizou no parlamento a utilidade de se virem a criar apenas dois grandes partidos monárquicos –um de centro-direita, outro de centro-esquerda– que estabilizassem um sistema bipartidário e permitissem, à inglesa, a sua rotação pacífica no poder. No cumprimento desse plano –e através de um pacto (o “Pacto da Granja”)– o Partido Histórico e o Partido Reformista (uma formação mais radical, surgida no final dos anos 60), viriam a fundir-se em 1876, dando origem ao Partido Progressista.

Escorado pelo rei e pelo seu partido, Fontes era a personificação de um estilo político fadado para a negociação e para o consenso, considerando que a melhor maneira de combater os revolucionários e as oposições políticas não era a da linha dura do confronto e do exclusivismo, mas a do “transformismo”, ou seja, a de apostar em que todos os políticos podiam jogar o jogo pacífico das que as nações mais pacíficas exibiam nos seus parlamentos. As regras principais consistiam em não excluir ninguém, não tentar manter o poder contra tudo e contra todos, preferir a administração e o fomento a guerras doutrinárias e acreditar que a melhor forma de evitar um inimigo era “transformá-lo” em amigo<sup>39</sup>. Nestes pressupostos gerais, Fontes teve um semelhante ibérico –António Cánovas del Castillo, o fundador e líder do Partido Liberal-Conservador espanhol. Eterno crítico do revolucionarismo e da violência como instrumentos políticos, Cánovas seria a grande figura da monarquia espanhola após a restauração de 1874, cultivando uma linha de atuação toda destinada a promover “*la aceptación del adversario*”<sup>40</sup>.

Fontes era um conservador à inglesa, ou seja, um liberal de direita e um cuidadoso gestor do progresso, numa lógica de evolução na continuidade. Era exí-

39 V. Rui RAMOS, *A Segunda Fundação (1890-1926)*, 2.ª ed., Lisboa: Editorial Estampa, 2001, p. 97-101.

40 V. Carlos DARDÉ MORALES, *La aceptación del adversario. Política y políticos en la Restauración (1875-1900)*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003. Javier Tusell compara a estabilidade do rotativismo partidário português sob Fontes Pereira de Melo ao “turnismo” espanhol, modelo de convivência (mais) pacífica entre as grandes forças partidárias da monarquia espanhola criado pelo “canovismo” após a restauração de 1874 (Javier TUSELL, “Dos formas de liberalismo oligárquico: rotativismo y turnismo”, em *Los 98 Ibéricos y el Mar. Actas del Congreso Internacional*, Volume III, Madrid: Comissariado da España na Expo’98, 1998, p. 66-67).

mio em preparar e lançar amplas reformas que retiravam bandeiras à oposição e que, por essa via, mais garantiam a cooptação de vozes exteriores ao Partido Regenerador. E foi por reformas políticas acordadas com a oposição, e não por unilateralismos impositivos que radicalizavam os adversários, que Fontes reviu e revitalizou, nas décadas de 1870 e 1880, alguns dos pilares mais importantes da monarquia constitucional. A primeira das suas grandes reformas surgiu em 1878. Foi a nova lei eleitoral, estendendo o direito de voto a todos os cidadãos masculinos maiores de idade que soubessem ler e escrever e aos analfabetos que provassem ser chefes de família. O eleitorado português subiu de cerca de 480 mil eleitores para cerca de 825 mil (70% dos homens adultos), num sinal de democratização a que nenhum progressista se podia opor, e que integrou na monarquia novas camadas sociológicas do país real<sup>41</sup>. A segunda reforma chegou em 1884. Era uma nova alteração na legislação eleitoral, que reintroduzia os círculos plurinominais (extintos em 1859), e que garantia a eleição segura de deputados da minoria através da representação proporcional. Enquanto o primeiro dispositivo reforçava o poder dos próceres partidários sobre as eleições, reduzindo a margem de ação tumultuária dos caciques locais, o segundo dispositivo esvaziava as eleições de luta, favorecendo os acordos pré-eleitorais, em que governo e oposição negociavam de forma pacífica a repartição dos lugares no futuro parlamento, dado que a certeza de que não seria aniquilada levava a oposição a entrar no jogo e a disciplinar as suas bases<sup>42</sup>. A terceira grande reforma fontista foi o Ato Adicional à Carta Constitucional, aprovado em 1885. A principal alteração dizia respeito à estrutura da Câmara dos Pares, cuja composição passou de hereditária, vitalícia e sem limite de membros, para mista, com cem pares vitalícios de nomeação régia e cinquenta pares eleitos. Isto significava uma democratização da câmara alta que satisfazia a esquerda, mas que também garantia ao governo uma maior docilidade dos pares, reduzindo a sua capacidade de bloquearem a governação, como tantas vezes acontecera<sup>43</sup>.

Por junto, as reformas de 1884-85 estabilizavam e reforçavam a mecânica do rotativismo, blindando a política sob a forma de um acordo de cavalheiros ao centro e conferindo ao regime uma feição partidocrática, que dava mais poder a quem estava no governo, mas que também convencia as oposições a jogarem o jogo de forma cordata e pacífica, para chegarem ao poder e dele beneficiarem<sup>44</sup>. Fontes Pereira de Melo realizou outras reformas, na administração pública, na organização da fazenda, no sistema fiscal ou no exército. O

---

41 Pedro Tavares de ALMEIDA, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa: Difel, 1991, p. 37, e Maria Filomena MÓNICA, *Fontes Pereira de Melo*, Porto: Afrontamento, 1999, p. 125.

42 Pedro Tavares de ALMEIDA, *ibidem*, p. 60-61, e Maria Filomena MÓNICA, *ibidem*, p. 144.

43 Jorge MIRANDA, *O constitucionalismo liberal...*, p. 38 e 144-147, e Maria Filomena MÓNICA, *ibidem*, p. 161-162.

44 Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional...*, p. 111.

período fontista não foi isento, claro, de tensões e conflitos –mas foi uma das épocas mais estáveis e mais pacíficas de toda a monarquia constitucional, a par da década de 1850, dominada pelo seu tutor político, Rodrigo da Fonseca Magalhães. Fontes não contemplaria muito mais tempo a sua obra, porque morreu em 1887. Não por acaso, enquanto foi vivo e mandou, a monarquia esteve a salvo de grandes sobressaltos. Uma vez desaparecido o grande timoneiro liberal, veio a crise da viragem da década de 1880 para a década de 1890, marcada pela falência financeira do Estado, pelo escândalo e abalo patrióticos do ultimato britânico e pela primeira intentona republicana. Mesmo que a monarquia tenha recuperado algum fôlego depois do terrível biénio de 1890-92, o vinténio que ainda decorreria até à queda do regime, em 1910, constituiu um tempo de recrudescimento do revolucionarismo que impediu qualquer exercício sólido de consenso, acordo ou reformismo. E desaparecidos estes, a Monarquia não tardou também a tombar em Portugal.

#### CONCLUSÃO: CINCO EXCEÇÕES E UMA REGRA NA DINÂMICA POLÍTICA DO LIBERALISMO OITOCENTISTA PORTUGUÊS

De entre todos os regimes políticos da contemporaneidade portuguesa, contada desde 1820 até aos dias de hoje, a monarquia constitucional foi o mais duradouro de todos, superando a I República, o Estado Novo e a atual Democracia. No entanto, a análise de longa duração da política oitocentista mostra um curso histórico que foi mais acidentado do que continuado, mais violento do que pacífico, mais sobressaltado do que pactuado, mais revolucionário do que reformista, mais centrífugo do que centrípeto. Como atrás se viu, são isoláveis cinco diferentes projetos ou conjunturas, com protagonistas e factos diferentes, que em momentos específicos do século XIX quiseram materializar uma exceção à regra, isto é, promoverem uma dinâmica política geral de consenso, pacto e reforma, num país demasiado habituado a funcionar por confronto, rutura e revolução. Na década de 1820, a via média do cartismo poderia ter assegurado a transição cordata do Antigo Regime para o liberalismo, fechando breve a revolução e consensualizando mais depressa o novo Estado e a nova sociedade. Mas a radicalização ideológica dos “partidos”, a inexistência de uma classe média instruída e independente, a traição de D. Miguel e a Guerra Civil atiraram o país para décadas de instabilidade, luta e revolucionarismo endémicos. E este ambiente liquidou, durante toda a primeira metade do século, qualquer esforço de conciliação e pacificação tentado, como foi o caso do projeto liberal ordeiro, entre 1838 e 1842.

Funcionaram melhor, realizando obra e deixando algum legado e exemplo, os dois momentos bonançosos da Regeneração –os tempos da fundação, sob a égide de Saldanha, de Rodrigo da Fonseca e (já) de Fontes, entre 1851 e 1858,

e os tempos do apogeu, durante os melhores anos do fontismo, entre 1871 e 1890. O primeiro foi interrompido pelo reativar da polémica religiosa e pelo proliferar de novos radicalismos urbanos, sociais uns, intelectuais outros, que marcaram a década de 1860. O segundo era muito a obra de um homem, que se fragilizou com a sua morte e que colapsou quando a crise de fim de século revelou os limites do endividamento externo, fazendo acordar de novo a conflitualidade social e o pessimismo mental, que os republicanos muito bem instrumentalizariam na sua caminhada para o poder. Pelo meio, houve ainda o efémero governo da Fusão, em 1865-68, uma tentativa circunstancial de recriar, num tempo de agitação e cerco ao *status quo*, o espírito do bloco central conciliador que presidira à fundação da Regeneração, década e meia antes.

Ao longo das nove décadas que durou a monarquia constitucional, os anos 1850 e os anos 1870-80 foram os tempos da sua melhor consensualização, das suas mais importantes reformas, com estabilidade política, acalmia social e desenvolvimento material. O facto de estes momentos terem sido relativamente curtos e menos duráveis do que a regra da agitação e do revolucionarismo permanentes teve a consequência geral de erodir a monarquia e de favorecer a sua queda, fazendo porventura do todo do século XIX a crónica de uma oportunidade de modernização só parcialmente aproveitada por Portugal. Vale a pena então, para concluir, listar por que razões o liberalismo monárquico português viveu sobretudo preso de uma dinâmica de confronto quase permanente, contrária ao que a própria teoria liberal clássica prescrevia e ao que muita gente mais avisada reclamava<sup>45</sup>.

O persistente revolucionarismo do Portugal oitocentista tem muito que ver com o dualismo do país e com a hipertrofia da cidade de Lisboa, um micro-mundo político muito mais politizado do que todo o país real. O anormal domínio da capital sobre o país gerava uma “disfunção do sistema político global”<sup>46</sup>: as ideias revolucionárias, muito em moda por virtude do legado deixado pela França à cultura oitocentista europeia, eram acriticamente importadas para a competição dentro do estreito círculo dos agentes políticos que rivalizavam na disputa por recursos. Talvez esta disputa pudesse ter sido mais regrada e menos tumultuosa. Mas Portugal era também um país pobre e o atraso económico exacerbava ainda mais os ódios, porque impedia que existissem recursos bastantes para satisfazer vários partidos, clientelas ou setores sociais ao mesmo tempo. No cenário de pobreza generalizada e de dependência do Estado central, a competição por empregos – a “empregomania”, como se lhe chamava ao tempo – era mais um poderoso estímulo à belicosidade política, levando para a administração do Estado a luta diária das fações e fazendo deste

45 V., para o que se segue, José Miguel SARDICA, *Terminar a Revolução...*, p. 239-264.

46 Maria de Fátima BONIFÁCIO, *A Monarquia Constitucional...*, p. 177.

uma arma apeteçível de arremesso político. A estes problemas da esfera civil somava-se uma característica muito portuguesa –talvez ibérica ou mesmo latina– que foi a contínua politização dos militares e a militarização da política. O intervencionismo das forças armadas na esfera da governação e a forma como bandos civis se armavam e arrastavam unidades militares para as ruas foi crítica durante toda a primeira metade de oitocentos e recrudesceria depois a espaços, na última fase da Regeneração<sup>47</sup>.

De todas estas diferentes razões resultava e resultou um clima muito enraizado de contestação ao poder político e a sua consequente instabilidade e sensação de cerco. Como notou Simão José da Luz Soriano nos meados do século XIX, o liberalismo português era “um poder sempre vacilante”, afligido pelas querelas constitucionais, pelo sectarismo dos partidos, pelas guerras eleitorais, pela crispação da imprensa e pelo debate insultuoso, num contexto de miséria social ou economia incerta. E era no fundo por tudo isto que a dinâmica prevaçente no dia-a-dia público do país era a do revolucionarismo, a do radicalismo, a da contestação e da rutura, e não a do acordo, do pacto, da continuidade e do reformismo. “Apenas começa o estado normal de uma situação política”, lamentava Luz Soriano, “aparece logo uma nova crise ministerial ou revolucionária que destrói tudo quanto nas anteriores situações se tinha conseguido de necessário e profícuo”. A conclusão do autor era pessimista: “quase que desesperamos de poder achar ordem, estabilidade e boa administração económica”<sup>48</sup>. Esta observação era demasiado severa para com os esforços da Regeneração, na segunda metade do século XIX, em corrigir estas anormalidades – mas talvez guarde alguma atualidade, se se olhar para alguns dos problemas ainda hoje vigentes na democracia portuguesa.

## BIBLIOGRAFÍA

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

ALMEIDA, Pedro Tavares de, “A burocracia do Estado no Portugal liberal (2.ª metade do século XIX)”, in Pedro Tavares de ALMEIDA e Rui Miguel BRANCO (org.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p. 53-79.

47 Entre 1817 (o ano da conspiração armada do general Gomes Freire de Andrade contra a tutela inglesa exercida por Beresford, na ausência de D. João VI no Brasil), e o pronunciamento saldanhista de 1851 (que deu corpo à Regeneração), houve em Portugal 74 intervenções militares, 16 delas vitoriosas e 58 fracassadas, a um ritmo médio de mais de duas ocorrências por ano (Fernando Pereira MARQUES, *Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX*, Lisboa: Edições Cosmos, 1999, quadro p. 280-283).

48 Simão José da Luz SORIANO, *Utopias desmascaradas do sistema liberal ou epitome do que entre nós tem sido esse sistema*, Lisboa: Empresa União Tipográfica, 1858, p. 94.

- ARRIAGA, D. José de, *Oitenta anos de constitucionalismo outorgado (1826-1905)*, Lisboa: Tipografia de M. A. Branco & C.ia, 1905.
- AZEVEDO, D. João de, *Autópsia dos partidos políticos e guarda-quebras dos governos ou ensaio geral sobre as contínuas revoluções de Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1847.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, “A guerra de todos contra todos. Ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração”, *Análise Social*, n.º 115, 1992, p. 91-134.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *A Monarquia Constitucional 1807-1910*, Lisboa: Texto Editores, 2010.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima (transcrição, prefácio e edição), *Memórias do Duque de Palmela*, Lisboa: Publicações D. Quixote, 2011.
- Brado da Pátria aos Legitimistas e Progressistas*, Lisboa: Tipografia da Rua da Bica, 1850.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, “As Constituições”, em José MATTOSO (dir), *História de Portugal*, Volume V, Lisboa: Círculo de Leitores, 1993, p. 149-165.
- DARDÉ MORALES, Carlos, *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración (1875-1900)*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.
- FERREIRA, Fátima Sá e Melo, “O conceito de revolução na História dos Conceitos: um percurso em Portugal, 1750-1870”, in Miriam Halpern PEREIRA et al. (org.), *Linguagens e fronteiras do poder*, Lisboa: ISCTE-IUL, 2012, p. 79-96.
- FUENTES, Juan Francisco; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, “Revolución”, in Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN e Juan Francisco FUENTES (dir.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 628-638.
- GARRETT, João Baptista da Silva Leitão de Almeida, *Portugal na Balança da Europa*, Lisboa: Círculo de Leitores, 1984 [1830].
- GILDEA, Robert, *Barricades and Borders. Europe, 1800-1914*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- GOLDSTONE, Jack, *Revolutions. A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
- HERCULANO, Alexandre, “O juramento da Constituição de 1838”, in *Opúsculos*, Tomo I, Lisboa: Bertrand, 1983 [1828], p. 123-127.
- HERCULANO, Alexandre, “O Estado da Questão”, in *Opúsculos*, Tomo I, Lisboa: Bertrand, 1983 [1851], p. 145-150.
- HERCULANO, Alexandre, “A Voz do Profeta – Introdução”, in *Opúsculos*, Tomo I, Lisboa: Bertrand, 1983 [1867], p. 33-47.
- MARQUES, Fernando Pereira, *Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX*, Lisboa: Edições Cosmos, 1999.

- MARTINS, Joaquim Pedro Oliveira, *Portugal Contemporâneo*, 9.<sup>a</sup> edição, Lisboa: Guimarães Editores, 2 Volumes, 1986 [1881].
- McLYNN, Frank, *The Road Not Taken: how Britain narrowly missed a Revolution (1381-1926)*, Londres: Random House, 2013.
- MIRANDA, Jorge, *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa: CN-CDP, 2001.
- MÓNICA, Maria Filomena, *Fontes Pereira de Melo*, Porto: Afrontamento / Assembleia da República, 1999.
- OZOUF, Mona, “Révolution”, in François FURET e Mona OZOUF (ed.), *Dictionnaire Critique de la Révolution Française*, Tomo IV (*Idées*), Paris: Flammarion, 1992, p. 415-435.
- PINTO, António Costa; ALMEIDA, Pedro Tavares de, “On liberalism and the emergence of civil society in Portugal”, in Nancy BERMEO e Philip NORD (ed.), *Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth Century Europe*, Boston: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2000, p. 3-21.
- PRAÇA, José J. Lopes, *Direito Constitucional Português. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, Volume I, Coimbra: Imprensa Literária, 1878.
- RAMOS, Rui, *A Segunda Fundação (1890-1926)*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Editorial Estampa, 2001.
- RAMOS, Rui, “Os intelectuais no Estado Liberal (segunda metade do século XIX)”, in Benedita Duque VIEIRA (org.), *Grupos sociais e estratificação social em Portugal no século XIX*, Lisboa: CEHC-ISCTE, 2004, p. 107-133.
- RAPPORT, Michael, *Nineteenth-Century Europe*, Basingstoke: Macmillan, 2005.
- RIBEIRO, J. M. Casal, *Carta e Pariato*, Lisboa: Bertrand, 1895.
- SARDICA, José Miguel, *Portugal Contemporâneo. Estudos de História*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.
- SARDICA, José Miguel, *Terminar a Revolução. A política portuguesa de Napoleão a Salazar*, Lisboa: Temas e Debates, 2016.
- SILVA, Álvaro Ferreira da, “A evolução da rede urbana portuguesa (1801-1940)”, *Análise Social*, n.º 143-144, 1997, p. 779-814.
- SORIANO, Simão José da Luz, *Utopias desmascaradas do sistema liberal ou epítome do que entre nós tem sido esse sistema*, Lisboa: Empresa União Tipográfica, 1858.
- TILLY, Charles, *As Revoluções Europeias, 1492-1992*, Lisboa: Editorial Presença, 1996.
- TUSELL, Javier, “Dos formas de liberalismo oligárquico: rotativismo y turnismo”, em *Los 98 Ibéricos y el Mar. Actas del Congreso Internacional*, Volume III, Madrid: Comissariado da Espanha na Expo’98, 1998, p. 57-77.
- VALENTE, Vasco Pulido, “Ideias feitas e por fazer”, em *O Independente*, Caderno 3, 20.9.1991, p. 11.

VERDELHO, Telmo dos Santos, *As palavras e as ideias na Revolução Liberal de 1820*, Coimbra: INIC, 1981.

WYDRA, Harald, “Revolution and democracy: the European experience”, in John FORAN, David STUART e Andreja ZIVKOVIC (ed.), *Revolution in the Making of the Modern World. Social identities, globalization and modernity*, Nova Iorque: Routledge, 2008, p. 27-43.

ARTÍCULO RECIBIDO: 19-10-16, ACEPTADO: 22-11-2016