

6

Debates parlamentares

PAULO JORGE FERNANDES e PAULO SILVEIRA E SOUSA

Longe das acusações de ser apenas o *locus* de uma oratória pretensiosa e oca e de uma loquacidade exagerada, o parlamentarismo era o governo pela palavra e pela discussão entre opostos. Fiscalizava a ação do Executivo e das autoridades, legislava, discutia e aprovava a receita e a despesa, congregava, representava e construía uma opinião e mostrava o caminho que tomavam as ideias.

Os mais diversos temas e assuntos, dos mais relevantes e recorrentes aos meramente circunstanciais, que foram discutidos no espaço público nacional ao longo de quase um século de existência da Monarquia Constitucional não só tiveram eco na arena parlamentar, como esta foi frequentemente o epicentro desse debate, onde se redefiniram ou consolidaram alinhamentos políticos e refinaram argumentos, cavando divergências ou forjando consensos quanto ao âmbito, conteúdo e prioridades das principais reformas a empreender, de que uma boa parte ficou plasmada na produção legislativa.

Os quatro exemplos aqui selecionados (a “questão religiosa”, a “política colonial”, as “obras públicas” e as “finanças públicas”), que incidem sobre tópicos que, em diversos momentos, tiveram uma grande centralidade na discussão pública, ilustram bem o protagonismo do Parlamento e as lógicas de ação e os modos de pensar dos atores políticos na época.

6.1. A questão religiosa

A chamada “questão religiosa” foi uma das áreas mais discutidas no Parlamento, atravessando todos os períodos da Monarquia Constitucional, desde as Cortes vintistas até à Câmara dos Deputados da década de 1900. Estes debates estiveram longe de se resumir a assuntos estritamente eclesiásticos. Temas como as cóngruas, os dízimos, a desamortização das ordens religiosas e, mais tarde, dos bens de mão morta relacionavam-se com as finanças públicas e com o sistema de contribuições; o padroado do Oriente, as missões ultramarinas e o beneplácito régio para a nomeação dos bispos e para a aprovação dos documentos pontifícios envolviam também os negócios estrangeiros, os meios diplomáticos e as relações com a Santa Sé; a divisão eclesiástica, a redução e fusão de dioceses e de freguesias, o registo paroquial, o provimento dos benefícios eclesiásticos e, portanto, dos párocos remetiam para o processo de construção do Estado Liberal, de criação de redes territoriais supletivas à pirâmide administrativa,

que “funcionarizaram” na prática o clero local¹. A questão religiosa atravessava, por isso, vários outros grandes debates e projetos de reforma, o que em grande medida explica a sua recorrência.

O liberalismo vinha acompanhado por uma cultura política regalista, que não era um exclusivo português, sendo antes comum a vários países do sul da Europa. Esta defendia a supremacia em todas as esferas do poder civil sobre as organizações eclesíásticas. A Igreja Católica devia cingir-se a funções religiosas, à difusão dos valores cristãos que faziam o bom cidadão e o bom pai de família e a cooperar de forma tutelada com o Estado e com as suas redes administrativas.

Este regalismo seria erigido, nas palavras de Vítor Neto, numa teoria e numa prática, influenciando o relacionamento institucional entre o Estado e os diferentes corpos da Igreja, marcando a ação e o pensamento políticos da maior parte dos deputados e protagonistas². De certo modo, alicerçava numa tendência que vinha de trás, pois a Monarquia absoluta já afirmara a sua independência perante a Igreja e reivindicara o controlo da soberania, mesmo em assuntos religiosos (por exemplo, através da nomeação dos bispos ou do controlo nacional das ordens religiosas).

O combate político do liberalismo não era, portanto, dirigido contra o catolicismo, nem contra a opinião católica. Era sim contra o poder político da religião e contra as eventuais interferências da Santa Sé em assuntos entendidos como estando na esfera da soberania nacional, que deste modo se opunha ao romanismo e ao ultramontanismo. Princípios novos como a liberdade de consciência e a soberania nacional, ou grandes projetos políticos de reforma do Estado, da Fazenda e da propriedade colidiam com as doutrinas católicas estabelecidas e com o modo como o seu poder e as suas instituições se organizaram durante o chamado Antigo Regime.

Em geral, nos debates parlamentares, mais do que discutir-se a religião, debateu-se a Igreja, a sua posição, papel e corporações, bem como as relações que mantinha com o Estado e as suas possíveis formas de enquadramento. Como escreveria Borges Carneiro: “em nenhum caso é lícito faltar ao respeito à religião, que além de ser celestial, é um dos primeiros veículos da sociedade civil”³. O longo ciclo das lutas liberais de 1820 a 1834 e a violência da Guerra Civil conduziram a Igreja portuguesa a um lugar tutelado e mais subordinado ao Estado, afastando-a do poder político sem nunca de facto a excluírem de formas de influência e de presença nas instituições civis.

O catolicismo era religião de Estado, definida como tal em todos os textos constitucionais do século XIX, os bispos pães do reino pagos pelo Estado, que também tinha a incumbência de financiar o culto em geral. As outras religiões eram apenas toleradas⁴. A religião contribuía para a formação de um consenso em torno de uma

¹ NETO, Vítor (1998) – *O Estado, a Igreja e a Sociedade em Portugal (1832-1911)*, Lisboa, Imprensa Nacional.

² NETO, Vítor (2010) – *A questão religiosa no Parlamento (1821-1910)*, Lisboa, Assembleia da República/Texto, p. 9.

³ Citado in CASTRO, Zília Osório de (1990) – *Cultura e Política: Manuel Borges Carneiro e o Vintismo*, vol. 2, Lisboa, INIC, p. 694.

⁴ Por exemplo, na Constituição de 1822 o catolicismo era religião de Estado e apenas aos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal era concedida liberdade de culto. Quer a Carta Constitucional de 1826, quer a Constituição de 1838 mantiveram o direito de apresentação dos bispos e párocos, consagrando ainda o beneplácito régio aos decretos dos concílios, breves e encíclicas e quaisquer constituições eclesíásticas.

noção lata de política e de ordem, que passava pelos valores e pelas práticas morais, pelas estruturas familiares, pela distribuição dos papéis sociais e de género. A religião era assim “um pilar do liberalismo monárquico”, um elemento essencial “na coesão social da nação”⁵.

Durante o vintismo, os debates incidiram sobre a abolição do Tribunal da Inquisição e do foro eclesiástico, sobre as relações com a hierarquia católica, a reforma dos dízimos, a reforma das ordens religiosas, os bens nacionais e a dotação do clero paroquial. O tom anticongreganista das intervenções fazia parte de uma discussão internacional e muitos deputados assumiam um deísmo, que colocava Deus como causa última e final, esvaziando a sua influência sobre a natureza e a sociedade. Rejeitavam, contudo, o agnosticismo e o ateísmo e, por isso, a abertura das Cortes se iniciara por um *Te Deum*, o juramento de posse dos deputados fora feito sobre os Evangelhos e a Constituição de 1822 decretada no seu curto preâmbulo “em nome da Santíssima e Indivisível Trindade”. Especial cuidado seria dado aos párocos e ao clero local, uma forma de congregar apoios e de garantir a pacificação das populações⁶. Como diria o deputado Luís António Rebelo da Silva:

A religião cai em desprezo quando os seus ministros vivem na miséria, quando são obrigados a solicitar a caridade dos povos, ou a prevalecerem-se de artes indecentes para viverem; e quando se apresentam no altar cobertos de trapos, celebrando os augustos mistérios em templos arruinados, e não, parecendo que a impiedade se tem empenhado de propósito em vilipendiar a religião no seu mais seguro apoio, que é o culto externo⁷.

Cautelosos, tentavam compatibilizar o catolicismo e a Igreja com uma visão de regeneração das instituições e de maior eficiência da sua missão, sob uma tutela prudente do Estado e num regime de estreita colaboração. Se alguns bispos, como o patriarca de Lisboa, D. Carlos da Cunha, se colocaram logo contra as novas autoridades, outros foram eleitos deputados, como o bispo de Elvas e inquisidor-geral do reino, D. José Joaquim da Cunha Azeredo Coutinho, ou chegaram a presidir às Cortes Ordinárias em 1823, como frei Francisco de São Luís Saraiva, desde cedo um esteio do liberalismo. Um dos mais destacados oradores radicais seria mesmo o cónego João Maria Soares Castelo Branco, havendo um total de 16 eclesiásticos entre os 100 deputados das Cortes Constituintes de 1821-1822⁸.

A reação absolutista na “Vilafrancada”, em finais de maio e inícios de junho de 1823, seria feita em nome de Deus, do Rei e da Tradição. Agregaria uma parte importante da Igreja e sedimentaria um discurso de violenta oposição ao liberalismo,

⁵ NETO, Vítor (2010) – *op. cit.*, p. 10.

⁶ FARIA, Ana Mouta (2006) – *Os Liberais na Estrada de Damasco. Clero, Igreja e Religião numa conjuntura revolucionária (1820-1823)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

⁷ *Diário das Cortes Gerais...*, sessão de 17 de setembro de 1822, p. 465.

⁸ SANTOS, Fernando Piteira (1962) – *Geografia e Economia da Revolução de 1820*, Lisboa, Publicações Europa-América, p. 95. Ver também uma lista com biografias coevas em GORJÃO, João Damásio Roussado; MONIZ, Nuno Pato (1822) – *Galeria dos Deputados das Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa instauradas em 26 de Janeiro de 1821*, Lisboa, Tipografia Rolandiana.

às formas de representação modernas e às Constituições, obedecendo às orientações da Santa Sé, ao ideário ultramontano e às concepções políticas dos Estados da Santa Aliança. Não era apenas o liberalismo que podia ser apelidado de estrangeirado. A contrarrevolução também importava autores, ideias e projetos, num debate que era muito mais internacional do que se tem considerado. No entanto, não desapareceriam os inúmeros casos de membros do clero liberais: por exemplo, o consensual frei Francisco de São Luís Saraiva seria novamente presidente das Cortes cartistas em 1826.

A brutalidade e as perseguições da usurpação miguelista – um regime nunca preocupado com uma amnistia ou com o apaziguamento dos conflitos políticos – conduziram à emigração e a uma violenta guerra civil. O corte com o Portugal do Antigo Regime foi radical. Passou pela extinção dos dízimos em 1832, pela expulsão dos jesuítas e do núncio apostólico e pela nomeação, sem a anuência da Santa Sé, de novas autoridades eclesiásticas pela regência de D. Pedro, logo em agosto de 1833, bem antes da Convenção de Évora-Monte. No ano seguinte, a 28 de maio de 1834, seriam extintas as ordens religiosas masculinas e nacionalizados os seus bens. Portugal e a Santa Sé cortaram relações que só seriam restabelecidas no final de 1841.

Depois da reabertura das Cortes, a 15 de agosto de 1834, desencadearam-se fortes debates em torno da desamortização dos bens das ordens religiosas, dos subsídios aos egessos, das novas formas de dotação do clero paroquial, mas também sobre a situação de cisma existente nas dioceses do centro-norte do país, onde parte do clero e dos fiéis não aceitou as novas autoridades eclesiásticas nomeadas pelo liberalismo. A 12 de abril de 1839, o deputado Almeida Garrett colocar-se-ia contra a maior parte dos seus colegas, apoiantes de um regalismo mais severo, para defender os católicos cismáticos vítimas de ações repressivas e detenções por parte de magistrados e da polícia do Governo Civil do Porto. Segundo ele, as garantias constitucionais tinham sido violadas e

num país livre, a título de política religiosa ou de qualquer natureza, sem mais desculpa, não pode o juiz entrar por minha casa a saber se eu estou praticando algum ato contra ou a favor das conveniências sociais, políticas ou religiosas. Deus me livre de países onde tal se possa fazer!⁹

A sua intervenção faria escândalo e a maior parte dos restantes representantes defendeu as autoridades e supremacia do Estado. O cisma, contudo, continuaria, bem como as ações repressivas, só se resolvendo depois de 1842 e de anos de negociações com a Santa Sé, num passo que foi indispensável para consolidar o consenso religioso e estabilizar o regime¹⁰. O deputado Levi Maria Jordão apresentaria, décadas mais tarde, um curto projeto de lei, a 12 de fevereiro de 1864, no qual propunha a liberdade de consciência de cultos e igual proteção para todas as religiões, defendendo que:

⁹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 12 de abril de 1839, p. 57.

¹⁰ FERREIRA, Fátima Sá e Melo (1997) – “Liberalismo, religião e política: o cisma da Igreja portuguesa e a questão da tolerância religiosa”, *Ler História*, 33, p. 97-114.

Se nalgumas nações já está definitivamente consagrada a liberdade de cultos, a par da de consciência, noutras passou-se apenas da intolerância ao sistema de uma religião do Estado com tolerância para com as outras. É este ainda o da nossa Constituição; vicioso, porque a ideia de tolerância pugna com a do direito que têm todos os cultos à proteção do Estado; o direito exige respeito e rejeita a tolerância; – vicioso também, porque essa tolerância é só para os estrangeiros; – vicioso, finalmente, porque ao passo que a mesma Constituição nos promete que ninguém será perseguido por motivos de religião, o Código Penal fulmina o português que abraçar outra que não seja a do Estado, e veda-lhe o acesso aos cargos públicos¹¹.

O projeto não teria seguimento, mas o assunto seria novamente debatido, por exemplo aquando da discussão da Reforma da Carta Constitucional em janeiro e fevereiro de 1884. Silveira da Mota, na sessão parlamentar de 16 de janeiro, estranharia o facto de a liberdade de cultos não ter sido incluída no projeto pois,

em homenagem à crença da grande maioria dos cidadãos portugueses, a religião católica é e deve ser a religião do Estado e o seu culto é e deve ser subsidiado; mas ao mesmo tempo é necessário que seja escrupulosamente mantida a liberdade de consciência, e permitido a naturais e estrangeiros o culto pelo menos doméstico de qualquer religião que não ofenda a moral¹².

Contudo, este assunto não passaria para o projeto de reforma da Carta, nem sequer para a agenda futura dos debates sobre os Atos Adicionais.

Todos os chamados partidos do constitucionalismo monárquico comungavam de uma ideologia regalista, mas em todos havia indivíduos mais dispostos a aceitar as reclamações da Igreja. Por exemplo, já no final do século, no Partido Progressista, um deputado e ministro influente como Henrique de Barros Gomes era conhecido pela sua proximidade aos meios católicos. No Partido Regenerador e para o mesmo período podemos citar, entre os mais próximos dos meios regalistas e secularizantes, os exemplos dos irmãos António e João Marcelino Arroio, ou de Francisco José de Medeiros. No entanto, logo nas primeiras décadas do liberalismo havia já distinções entre os avançados – fossem setembristas ou radicais –, os cartistas e os cartistas conservadores. O mesmo acontecendo depois da Regeneração entre históricos e regeneradores ou, mais tarde, entre progressistas e regeneradores. Em geral, os partidos avançados tornar-se-iam mais permeáveis a doutrinas secularistas e até a algumas veleidades de livre-pensamento, enquanto os partidos mais conservadores, sem abandonarem o regalismo, mantinham posições mais flexíveis, procurando conciliar os interesses.

O pensamento ultramontano e católico manifestava-se com mais vigor na Câmara dos Pares, mesmo que com posições diferentes. Se, nas décadas de 1860 e 1870, o marquês de Valada defendia com mais intransigência a Santa Sé, o mais minoritário bispo de Viseu, António Alves Martins, aproximava-se do catolicismo reformista de

¹¹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 13 de janeiro de 1864, p. 113.

¹² *Ibidem*, sessão de 16 de janeiro de 1884, p. 78.

Montalembert e pedia a Igreja livre no Estado livre, ou seja, a maior separação das duas esferas. Contudo, a maior parte dos bispos e dos católicos tentou sempre navegar ao sabor do movimento geral. No campo do regalismo oficial percebia-se que esta Igreja livre no Estado livre retirava prerrogativas à Coroa, dificultava o recurso ao beneplácito régio, a desamortização, o controlo do Estado sobre os seminários, a apresentação dos bispos e o provimento dos párocos por concurso. José Luciano de Castro, então o líder do Partido Progressista, afirmaria perentório na sessão de 4 de fevereiro de 1884 da Câmara dos Deputados:

Ora eu não quero o Estado desarmado na Igreja armada (*Apoiados*). Por consequência, sou absolutamente contrário à liberdade de cultos, primeiro porque nenhuma necessidade pública o reclama, e depois porque os direitos do poder civil com relação ao poder eclesiástico estão melhor assegurados e garantidos pelo regime vigente, do que pela separação da Igreja e do Estado¹³.

Ainda na década de 1830, a extinção do chamado padroado do Oriente em 1838 – ou seja, o direito de nomeação das autoridades eclesiásticas, pelos soberanos portugueses, num conjunto de dioceses da Ásia e da Índia – iria abrir uma nova frente de conflito com a igreja e com a Santa Sé que se prolongaria até ao final do século, tendo momentos de discussão mais acesa aquando da assinatura de novas convenções ou concordatas, em 1848, 1857 e 1886.

Ao longo da década de 1840, a oposição procuraria colar os governos cabralistas a posições de submissão aos interesses ultramontanos, fosse em áreas como a reforma dos seminários, das colegiadas, da divisão eclesiástica, do arbitramento das cóngruas, ou nas sempre complicadas relações com Roma¹⁴. Se os governos tentavam construir equilíbrios e fazer algumas cedências, o facto é que houve avanços quer na normalização das relações com a Santa Sé, quer na legislação, quer no progressivo enquadramento dos párocos como uma coluna suplementar da burocracia do Estado. O Código Administrativo de 1842, aproveitando a anterior Carta de Lei de 29 de outubro de 1840, faria dos párocos presidentes natos das juntas de paróquias, exercendo tarefas como o registo paroquial, participando também no recenseamento eleitoral, recenseamento dos jurados e nas listas do recenseamento militar. As novas funções colocavam-nos na dependência do poder político, faziam deles intermediários entre o mundo não-letrado dos camponeses e a esfera oficial e davam-lhes ainda margem para interferir na política local e nos processos eleitorais, cujas assembleias decorriam no interior das igrejas¹⁵. A maior tutela do Estado trazia, por isso, novas possibilidades de intervenção como galopins, influentes, caciques ou candidatos a vereações e presidências de Câmara.

Na década de 1850, os debates em torno do padroado do Oriente, da missão e da Concordata procuraram sem grande sucesso garantir a tutela do Estado

¹³ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 4 de fevereiro de 1884, p. 208.

¹⁴ Ver DÓRIA, Luís (2001) – *Do Cisma ao Convénio: Estado e Igreja de 1831 a 1848*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

¹⁵ ALMEIDA, Pedro Tavares de (2010) – “Eleitores, voto e representantes”, in CATROGA, Fernando; ALMEIDA, Pedro Tavares de, coord., *Res Publica: Cidadania e representação política em Portugal, 1820-1926*, Lisboa, Assembleia da República, p. 73-75.

sobre as redes eclesiásticas nos territórios ultramarinos. Os debates inflamaram-se logo em 1853 e 1854, antes da conclusão das negociações. A Concordata, em 1857, longe de resolver os problemas, levaria a novas discussões em ambas as Câmaras das Cortes, à demissão (a 4 de maio) do ministro dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Vicente Ferrer de Neto Paiva, e a uma polémica irada de Alexandre Herculano, que classificaria o documento como uma “humilhação” e uma prova do “imperialismo papal”¹⁶. Nesta década, a Igreja passaria a uma atitude mais ativa, promovendo uma evangelização das elites, procurando ainda uma crescente participação no ensino, na beneficência e no apoio à doença através de novas organizações. O longo debate anticongreganista de 1858-1862 contra as Irmãs de Caridade reforçaria o secularismo das correntes liberais radicais, introduziria dimensões de mobilização política de massas, mas não impediria o crescimento paulatino e discreto da presença de ordens religiosas a partir da década de 1860. Para muitos futuros defensores do laicismo, a defesa da escola e do hospital começaria neste episódio.

A lei de 4 de abril de 1861, que previa a desamortização dos bens dos conventos femininos por venda e conversão em títulos da dívida pública, foi outro ponto de polémica. A discussão tinha já começado em 1860 e sido adiada pelas críticas levantadas na Câmara dos Pares, onde algumas vozes pediram um acordo prévio com as autoridades eclesiásticas nacionais e com a Santa Sé. Mesmo assim, havia um amplo consenso em torno da liberdade da propriedade rústica e de uma passagem a formas de administração económica mais simples e eficazes que censos, foros e quinhões muitas vezes desvalorizados. Este diploma seria seguido a 22 de junho de 1866 pela desamortização dos bens de “distritos, municípios, paróquias, casas de misericórdia, hospitais, irmandades, confrarias, recolhimentos e quaisquer outros estabelecimentos pios ou de beneficência, nacionais ou estrangeiros”, num esforço que se iria dirigir também aos baldios e aos passais em 1869. Contudo, o grande debate ocorreria com o Decreto de 2 de janeiro de 1862 que determinou que as dignidades canónicas e os benefícios paroquiais fossem providos por concurso, ficando estes equiparados a empregados do Estado. Na Câmara dos Pares, vários bispos contestariam a medida e, na Câmara dos Deputados, alguns parlamentares apresentaram representações de grupos de eclesiásticos. No entanto, a “funcionarização” do clero, para retomar as palavras de Vítor Neto, continuaria com propostas em 1889 para estender aos párocos o direito de aposentação que já havia sido concedido aos empregados e funcionários civis por Decreto de 17 de julho de 1886¹⁷. A proposta, que procurava auxiliar o clero pobre e idoso, seria convertida na Lei de 14 de setembro de 1890. Mas os bispos não deixaram de se queixar da pequenez das cóngruas e da falta de meios para o culto. Na sessão da Câmara dos Pares de 12 de abril de 1905, o bispo-conde de Coimbra, Manuel Correia de Bastos Pina, pedia, num longo discurso, a revisão das “misérrimas cóngruas” arbitradas em 1841, assunto a que voltaria a 1 de fevereiro de 1907¹⁸.

¹⁶ HERCULANO, Alexandre (1857) – *A reacção ultramontana em Portugal ou a Concordata de 21 de Fevereiro*, Lisboa, Tip. de José Baptista Morando.

¹⁷ NETO, Vítor (1998) – *op. cit.*

¹⁸ *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 12 de abril de 1905, p. 23.

Se o Estado e as elites políticas permaneceriam fiéis ao regalismo, a Igreja persistiu também, até tarde, ligada a uma doutrina ultramontana e de dúvida perante o liberalismo. A pacificação entre o liberalismo e a Igreja Católica, chegaria, sobretudo, a partir da Encíclica *Au milieu des sollicitudes*, de Leão XIII, em 1892. Esta pacificação e adoção da política moderna fez com que os bispos passassem a ter maior participação nos debates, sobretudo na Câmara dos Pares. Sem deixar de criticar as posições regalistas e de pedir maior margem de autonomia e independência, aproximaram-se das doutrinas do catolicismo liberal, que teve como cultores o conde de Samodães e o referido António Alves Martins, bispo de Viseu. No geral, aumentou o envolvimento dos católicos nas instituições parlamentares, na imprensa e no associativismo, nos vários momentos eleitorais e inclusive na esfera partidária, com a criação do Partido Nacionalista em 1903. O catolicismo nunca se transformaria num culto cívico dirigido pelo Estado.

No entanto, o já citado D. Manuel Correia de Bastos Pina, a 1 de fevereiro de 1907, reforçaria a necessidade de uma maior união, dado que:

Os clérigos portugueses estão hoje muito divididos em partidos políticos; uns são progressistas, outros regeneradores, outros franquistas, outros nacionalistas, outros absolutistas, outros republicanos, outros dissidentes e não sabemos ainda em mais quê. E enquanto assim estiverem divididos, e não tiverem a força necessária para se desligarem dos partidos a que pertençam e para trocarem a política profana pela política eclesiástica e do bem da Igreja, não têm forças para conseguirem coisa alguma¹⁹.

A discussão sobre a divisão eclesiástica e a redução de dioceses, e também de paróquias, arrastou-se desde 1833. Só em 1843 seria votada uma lei e iniciadas negociações e diferentes projetos, numa área onde se visava melhor gestão dos recursos, mais capacidade de sustentação do clero e do culto e unidades territoriais mais eficientes. Apenas seria alcançado um acordo com a Santa Sé em setembro de 1881, que seria discutido em Cortes em 1882 e aprovado pela Carta Régia de 4 de setembro do mesmo ano. No mundo mais simples e prático, as eleições continuariam a ser realizadas nas igrejas, tendo o assunto sido debatido na Câmara dos Pares, na sessão de 11 e novembro de 1894, pelo então bispo do Algarve, António Mendes Belo, e na sessão de 24 de julho de 1897, pelo referido bispo-conde de Coimbra, tendo este último pedido que

na futura lei eleitoral se determine bem que as eleições não se façam nas igrejas, porque se ficar na lei alguma exceção, as autoridades locais tomam qualquer pretexto para as fazerem nas igrejas. Como eu já disse aqui, elas podem fazer-se nos paços municipais ou nas escolas públicas. Felizmente não se encontra hoje um grupo de três ou quatro freguesias em que não haja uma escola. Pois se em Roma, cidade onde há muitos edifícios públicos e muitos palácios, as eleições se fazem nas praças públicas, onde se levantam toldos para a urna, não é muito que em Portugal se façam numa casa de escola, embora para isso levantem também um toldo, se quiserem para maior comodidade dos eleitores²⁰.

¹⁹ *Ibidem*, sessão de 1 de fevereiro de 1907, p. 160.

²⁰ *Ibidem*, sessão de 24 de julho de 1897, p. 118.

Não teriam grande sucesso, pois ambos os eclesiásticos estariam, na sessão de 9 de janeiro de 1901, a reclamar idênticas medidas a outro Governo, desta vez Regenerador. O mesmo António Mendes Belo, também na Câmara dos Pares, e depois de se queixar novamente da situação do clero paroquial na sessão de 28 de agosto de 1909, responderia longamente a José de Alpoim e ao ministro da Justiça, Francisco José de Medeiros, a 1 de setembro. Atacaria os resultados das políticas regalistas, frisando a precária situação em que se encontrava não só o clero paroquial, mas também os dignitários episcopais, tolhidos pela excessiva centralização ministerial dos assuntos eclesiásticos, defendendo ainda o papel dos seminários e das ordens religiosas. Segundo ele:

O poder espiritual, o regime e direção das dioceses, nos seus pontos mais capitais, não pertence aos bispos, que não passam de meros informadores; esse poder está quase todo concentrado na Secretaria de Estado dos Negócios de Justiça e Eclesiásticos. Para esse Ministério pretende-se chamar tudo, ainda o que é mais fundamentalmente inerente à jurisdição episcopal²¹.

O equilíbrio continuava difícil e José de Alpoim recordar-lhe-ia que semelhante defesa de “imunidades da Igreja contra a força do poder civil” já tinha feito outros “expiar nas masmorras ou no exílio as suas afirmações”. A tensão permanente entre a Igreja e a política durou toda a Monarquia Constitucional, funcionando como um modo de negociar e garantir a autonomia de ambas as esferas, bem como os diferentes equilíbrios propostos. No entanto, os tempos estavam a mudar quer do lado da Igreja e da sociedade católica, quer do lado dos que defendiam uma progressiva secularização ou um avanço ainda mais rápido e decisivo do laicismo²².

Em abril de 1901, o chamado caso Rosa Calmon – em que a filha solteira do cônsul brasileiro no Porto pretendia professar e os pais se recusavam a que consumasse essa vocação – desencadeou a oposição da militância laica e deu origem a debates em torno das congregações religiosas. O Governo de Hintze Ribeiro procuraria regular e legalizar a situação já existente, documentada por inquéritos de todos os governadores civis, através do Decreto de 18 de abril de 1901. Seria, contudo, mal recebido quer pelos conservadores que aguardavam maiores concessões à Igreja, quer pelos mais radicais e pelos setores republicanos que esperavam o regresso a leis claramente anticongregacionistas.

Os debates em torno dos conflitos nos seminários de Bragança (1904) e Beja (1906 e 1909), as discussões sobre as estátuas de Joaquim António de Aguiar e do marquês de Pombal (1908), o projeto do deputado republicano Brito Camacho para abolir o juramento religioso (1908), ou a grande manifestação da Associação do Registo Civil que, em agosto de 1909, se dirigiu às Cortes foram já sinais de uma mudança.

A sociedade portuguesa estava marcada por uma profunda tradição católica, mas a secularização avançou nos meios urbanos e entre as classes médias. Para muitos

²¹ *Ibidem*, sessão de 1 de setembro de 1909, p. 10.

²² CATROGA, Fernando (1988) – “O laicismo e a questão religiosa em Portugal”, *Análise Social*, XXIV (100), p. 211-273.

republicanos, a igreja manteve ou mesmo ampliou funções sociais, políticas e simbólicas que o Estado e as autoridades civis, demasiado fracos ou ausentes, não podiam desempenhar, criando uma aliança com a Monarquia e com o regime de interesses. Seriam também estes setores republicanos e liberais radicais a pôr em causa o catolicismo como religião oficial, procurando promover a expansão de uma mundivisão laica sustentada pelo livre-pensamento, que seria mais tarde apoiada pelas forças maioritárias da I República²³.

6.2. Política colonial

Os assuntos coloniais tiveram uma presença constante nos debates parlamentares. As discussões nunca se restringiram à administração das chamadas possessões ultramarinas, a missões religiosas, envio de expedições militares, assuntos de marinha, política alfandegária, repressão da escravatura, trabalho forçado ou à sua posição no Estado português.

No vintismo, a questão colonial relacionou-se com o desenho político e constitucional e com a articulação com o Brasil. Após um impasse em 1826-1828, a partir de 1834 surgiu uma orientação cujo objetivo era consolidar a ocupação e as relações com as possessões africanas. No final da década de 1830, as posições antibritânicas e nacionalistas e de defesa de noções de soberania opuseram-se, sem sucesso, ao pragmatismo dos que viam na aliança britânica o único modo de manter o império e assegurar alguma importância no contexto colonial. Com a Regeneração, a partir de 1851, a maior estabilidade política e as reformas constitucionais permitiram uma progressiva penetração territorial e a organização das relações económicas. Entre 1871 e 1877, sob a égide do ministro dos Negócios Estrangeiros João de Andrade Corvo, foi dado um novo impulso ao projeto de fomento imperial, com a abertura a capitais internacionais, construção de infraestruturas e estabelecimento de uma rede de tratados internacionais sob o alinhamento britânico. Com variações, manter-se-ia até ao ultimato de 1890 e ao tratado que, em 1891, aprovou a nova relação com a Grã-Bretanha. Nas décadas de 1890 e 1900, as questões económicas, de obras públicas, de modernização e progressiva autonomia da administração colonial e de “pacificação” militar ocupariam as Cortes, quase sem despertar grandes debates. As discussões acesas apenas eclodiam perante assuntos diplomáticos, eventuais queixas e ataques ao decoro nacional – fossem os agravos em parlamentos ou na imprensa estrangeira –, perante perigos de desnacionalização das colónias, das suas economias ou dos grandes investimentos planeados.

No final do século XIX, os recursos continuavam escassos, mas a maioria dos representantes em Cortes parecia sempre disposta a alocar meios para manter o Império. A expansão colonial respondia às ansiedades de um país pobre e de uma potência colonial menor e aos seus desejos de prestígio e modernização. O nacionalismo assomava utilizando medos de decadência e perda, ao mesmo tempo que os justificava colocando, normalmente, a culpa no estrangeiro, no regime monárquico e

²³ CATROGA, Fernando (1991) – *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro*, vol. 2, Coimbra, Faculdade de Letras, p. 323-376.

nos maus políticos. A manutenção do Império era o penhor último da grandeza e da independência do país, um património que se afirmava valioso e multiplicador, mas perante o qual se prescindia da comzinha verificação prática do retorno dos investimentos, dos grandes projetos de fomento ou das eventuais propostas de realinhamento internacional com outras potências.

A revolução de 24 de agosto de 1820 tinha entre as suas principais exigências a resolução daquela que na altura era a grande questão colonial: a articulação política e económica entre Portugal e o Brasil. A família real aportara às Américas em 1808, em 1810 foram abertos os portos brasileiros às nações amigas, em 1815 o Brasil passara a reino, tendo D. João VI sido aclamado Rei do “Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves...” em fevereiro de 1818, no Rio de Janeiro. Do lado europeu do Atlântico, as mudanças provocariam uma forte quebra no comércio e nos rendimentos do Estado, que a presença de uma regência na capital da antiga metrópole não conseguia resolver. Como escreveria o marquês de Fronteira: “todos queriam a corte em Lisboa porque odiavam a ideia de serem colónia de uma colónia”²⁴.

A Junta Provisional do Governo Supremo do Reino pareceu num primeiro momento capaz de controlar o movimento político. As Cortes Constituintes abriram a 24 de janeiro de 1821, a 30 era nomeada uma Regência para governar até ao regresso de D. João VI. Em fevereiro discutiram-se as Bases da Constituição que foram convertidas no Decreto de 9 de março e remetidas ao Rio de Janeiro. Para surpresa de muitos, a 26 do mesmo mês D. João VI aceitava o documento, ficando as Bases a servir de Constituição provisória, sendo reconhecidas por todas as autoridades portuguesas e brasileiras. O Rei regressaria a Lisboa, desembarcando a 4 de julho de 1821, jurando as Bases e fazendo ler um discurso no Congresso no mesmo dia. No Brasil ficava o príncipe D. Pedro, dotado de amplos poderes. No final de agosto tomavam assento os primeiros deputados brasileiros. Até ao outono do ano seguinte, o tema das novas relações entre os dois reinos não abandonaria a Sala das Sessões, tomando presença quase quotidiana no período de fevereiro a setembro de 1822²⁵.

Até ao fim de 1821, discutiu-se sobretudo a questão, sempre adiada, do envio de uma nova expedição militar, bem como a organização das magistraturas e juntas, e a sua hierarquia e dependência face à capital do reino. Se nas Cortes parecia prevalecer uma linha integracionista – a de um reino dividido em províncias e dependente de um centro –, no Brasil o movimento político tomava um caminho autónomo e divergente, optando-se por uma via federalista, que tinha o apoio de D. Pedro e dos seus colaboradores e amigos políticos.

Em fevereiro de 1822, a chegada dos deputados de São Paulo traria novas opiniões e protagonistas. A partir de março, as posições divergentes de D. Pedro e da Junta de São Paulo consumariam uma cisão que nunca seria resolvida. Nem a discussão,

²⁴ BARRETO, D. José Trazimundo de Mascarenhas (1926) – *Memórias do Marquês de Fronteira e Alorna*, Partes I e II (1802-1824), vol. I, Coimbra, Imprensa da Universidade, p. 194-195. Ver também PEDREIRA, Jorge M. (1998) – “O fim do Império luso-brasileiro”, in BETHENCOURT, Francisco; CHAUDHURI, Kirti, dir., *História da Expansão Portuguesa*, vol. IV (*Do Brasil para África, 1808-1930*), Lisboa, Círculo de Leitores, p. 215-227.

²⁵ ALEXANDRE, Valentim (2008) – *A questão colonial no Parlamento*, vol. 1 (1821-1910), Lisboa, Assembleia da República, p. 15.

no final do mesmo mês, do projeto para fixar as relações comerciais entre o Brasil e Portugal arrefeceu os ânimos, sendo mais tarde parte dos seus artigos remetidos novamente à Comissão Especial de Comércio²⁶. Os debates sobre assuntos brasileiros passariam a levantar sempre grande polémica, provocando mesmo desassossego nas galerias. A 15 de abril, soube-se que D. Pedro se recusara a obedecer às Cortes e a regressar a Portugal. A sessão correria tumultuosa e, nos dias seguintes, vários deputados brasileiros ameaçaram renunciar ao mandato dados os insultos e ameaças recebidas. Mas o tom não se iria moderar. A 29 de maio eram lidas duas cartas datadas de 14 e 19 de março, em que D. Pedro afirmava a sua ligação a Portugal e ao sistema constitucional, mas atacava as “facciosas Cortes”. A 31, os representantes de São Paulo pediam a revogação dos decretos que tinham organizado as juntas provisionais, extinto os tribunais superiores e ordenado o regresso do príncipe. A discussão ocuparia meses e, a partir de junho de 1822, juntava-se-lhe o debate sobre os artigos adicionais à Constituição relativos ao Brasil. O conflito entre integracionistas – quase todos portugueses – e os deputados brasileiros – quase todos federalistas – era total e revelava não haver pontos em comum²⁷. Entretanto, no Brasil, D. Pedro já decretara, a 3 de junho, a convocação de uma assembleia constituinte e legislativa, levando atrás de si boa parte das províncias. A situação consolidava-se no Brasil, enquanto em Lisboa as discussões se arrastavam. Em setembro, vários dos deputados brasileiros questionaram se deviam ou não jurar a Constituição. A partir do final do mês, vários deles deixaram de marcar presença. Segundo um parecer lido na sessão de 2 de dezembro de 1822, as províncias brasileiras estavam “em estado de completa insurreição”²⁸. A partida da expedição militar em direção à Baía em março de 1823 não resolveria nada. A “Vilafrancada” chegaria no final de maio. O Governo de D. João VI ainda tentou, em 1824, atrair o Brasil para uma união sob a mesma dinastia. Mas contaria com a oposição da diplomacia britânica que confeccionaria o tratado de reconhecimento da independência do Brasil assinado a 25 de agosto de 1825. O regime vintista, as Cortes Constituintes e, entre novembro de 1822 e maio de 1823, as Cortes Ordinárias não tinham conseguido acompanhar o espinhoso assunto das novas relações entre as duas partes do antigo reino unido. Não só os projetos eram diferentes, como o movimento político tinha protagonistas e velocidades diversas em ambos os lados do Atlântico²⁹. A importância do debate sobre o Brasil esconderia os restantes problemas coloniais e as questões que se colocavam noutras áreas do império ultramarino. O interesse pelos territórios africanos apenas se revelaria nas medidas tomadas para evitar uma eventual tentativa de anexação de Angola pelo Brasil – através do envio de uma expedição militar para Luanda e Benguela – e por propostas de criação de companhias privilegiadas destinadas a explorar o comércio colonial³⁰. Perdido o Brasil, restavam as possessões

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 50.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 72-73.

²⁸ *Diário das Cortes da Nação Portuguesa*, sessão de 2 de dezembro de 1822, p. 45.

²⁹ Sobre este assunto, a melhor análise ainda é a de VALENTIM, Alexandre (1993a) – *Os Sentidos do Império. Questão nacional e questão colonial na crise do Antigo Regime português*, Porto, Afrontamento.

³⁰ Ver *Diário das Cortes Gerais, Extraordinárias, e Constituintes da Nação Portuguesa*, sessão de 19 de abril de 1822, p. 988.

africanas, a presença na Índia, o pequeno enclave de Macau, Timor e a cada vez mais ruidosa questão da escravatura.

Durante as Cortes cartistas de 1826-1828, o debate em torno da questão colonial pouco avançou. O deputado José António Ferreira Braklami apresentou, na sessão de 11 de dezembro de 1826, uma proposta que pretendia articular a produção nacional e os mercados coloniais e surgiram algumas tentativas para criar em África companhias monopolistas³¹. Na sessão de 20 de dezembro de 1826, o deputado Alexandre de Moraes Sarmiento, futuro visconde do Banho, apresentaria um projeto que visava proibir a exportação de escravos dos portos de África, concedendo à Armada real a difícil tarefa de fiscalizar e reprimir o tráfico; a 22 do mesmo mês, apresentava um outro projeto para criar um Real Instituto Africano na Universidade de Coimbra³². Ambos os projetos, porém, não teriam seguimento.

Como refere Valentim Alexandre, eram ténues as relações económicas entre Portugal e as colónias africanas, quando os liberais regressaram ao poder em 1834³³. Mesmo as possessões asiáticas estavam sobretudo inseridas em redes comerciais regionais. A década de 1830 ficaria marcada pelas tentativas de abolição gradual do tráfico de escravos, reforma da administração colonial, reforço da soberania e ocupação paulatina do litoral de Angola e áreas adjacentes, e fomento das relações com a metrópole (através de isenções, reduções de direitos e concessão de privilégios a companhias).

As discussões sobre assuntos ultramarinos ressurgiriam na Câmara dos Pares, em 1835 e 1836, pelas intervenções de Sebastião Xavier Botelho, Alexandre de Moraes Sarmiento e visconde de Sá da Bandeira. Este último teria um papel decisivo nestes debates, que se traduziria no Decreto de 10 de dezembro de 1836, que proibia a exportação de escravos a partir dos portos dos territórios ultramarinos portugueses, abrindo caminho para a proibição gradual da escravatura³⁴. No entanto, os grandes choques parlamentares produzir-se-iam quando a questão colonial e a questão da escravatura se ligaram com a política externa e com as chamadas imposições britânicas. Em maio de 1838, as negociações em torno do novo tratado sobre a escravatura chegariam a um impasse, quando os britânicos se recusaram a dar garantia à soberania de Portugal nas colónias africanas. As negociações seriam interrompidas e seguir-se-ia uma escalada sob forte pressão da opinião pública e dos jornais ingleses, descontentes com a demora do Governo português em aceder às propostas abolicionistas. Na Câmara dos Deputados, as discussões acender-se-iam no final de 1838, aquando do Discurso do Trono, estendendo-se ao primeiro trimestre de 1839, sempre alimentadas pelas pressões britânicas.

O setembrismo, cujas ideias protecionistas e discursos patrióticos tinham uma clara componente antibritânica, era recebido com igual desconfiança pela diplomacia

³¹ Ver também a proposta de “melhoramento para os estabelecimentos de Angola e Benguela”, da autoria de João Joaquim Pinto, na sessão da Câmara dos Senhores Deputados de 7 de fevereiro de 1828, p. 377-378.

³² *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessões de 20 e 22 de dezembro de 1826, p. 181 e p. 191.

³³ ALEXANDRE, Valentim (1980) – “O Liberalismo português e as colónias de África (1820-1839)”, *Análise Social*, XVI (61-62), p. 330.

³⁴ Sobre a abolição do tráfico de escravos, ver SILVA, Ana Cristina Nogueira da (2009) – *Constitucionalismo e Império. A cidadania no ultramar português*, Coimbra, Almedina, e também MARQUES, João Pedro (1999) – *Sons do Silêncio: o Portugal de oitocentos e a abolição do tráfico de escravos*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

do Reino Unido. A partir de abril de 1839 intensificaram-se as pressões sobre o Governo português e sobre a Rainha. A 1 de agosto de 1839, o Parlamento aprovaria o chamado *Bill de lord Palmerston* que permitia à Marinha Britânica fiscalizar, apresar, e enviar para julgamento em tribunais britânicos os navios portugueses suspeitos de auxílio ou de tráfico de escravos. Mais do que questões coloniais, estavam em causa questões diplomáticas e um debate de forte tom nacionalista. Em novembro caía o Ministério presidido pelo barão de Sabrosa.

A resistência às intromissões britânicas na esfera colonial, na repressão da escravatura, a desconfiança perante novos tratados com o Reino Unido e a reação patriótica ao que eram considerados insultos vindos da imprensa e do Parlamento britânicos alimentaram continuamente os discursos setembristas e radicais, ressurgindo novamente no debate da resposta ao Discurso da Coroa em fevereiro de 1840, estendendo-se à Câmara dos Senadores em junho-julho do mesmo ano, reaparecendo depois de julho de 1842, quando Palmela apresentou um novo tratado sobre comércio e navegação e sobre a abolição do tráfico da escravatura.

Para os setembristas, as posições britânicas em relação à escravatura eram um pretexto para atacar e erodir a soberania portuguesa em África, dirigindo-se sobretudo contra o comércio e os navios de pavilhão nacional, esquecendo os de outras nações³⁵. No entanto, cartistas e moderados como o duque de Palmela, o barão de Tojal e o conde de Vila Real reiterariam, por exemplo na sessão de 14 de julho de 1840, da Câmara dos Pares, a importância do abolicionismo na sociedade britânica e o isolamento português neste assunto. Para eles, a aliança inglesa era indispensável para garantir os interesses económicos, políticos, diplomáticos e coloniais de Portugal. Era um pragmatismo recorrente para o qual apelariam sucessivos governos nas décadas seguintes. No entanto, o tratado de 1842 não faria diminuir o comércio negreiro durante a década seguinte. Entre 1842 e 1851, Sá da Bandeira denunciaria a situação na Câmara dos Pares, apresentando quase duas dezenas de requerimentos e interpelações, sem que tenha havido seguimento, debate ou consequências³⁶.

O modelo de administração pública era teoricamente unificado, estando em vigor nas colónias o mesmo Código Administrativo que na metrópole, dado que apenas as áreas civilizadas interessavam a esta esfera. O resto permanecia sujeito a uma vaga esfera militar. Este modelo, descrito pela doutrina jurídica como de “assimilação”, traduzia-se na aplicação indistinta das leis e instituições da metrópole. Os poderes eram concentrados e centralizados no Executivo e no Parlamento; as relações com os povos indígenas marcadas por uma outorga teórica dos mesmos direitos civis e políticos. Por exemplo, desde a Revolução Liberal de 1820 que as colónias constituíam círculos eleitorais. Em 1842, elas elegiam 14 em 156 deputados, em 1859 o número diminuiria para 7, voltando a subir para 12 em 1878³⁷. Porém, na prática, quer

³⁵ Ver, por exemplo, as intervenções do barão de Sabrosa e de Rodrigo da Fonseca Magalhães na sessão de 14 de julho de 1840 da Câmara dos Pares (*Diário do Governo*, n.º 178, de 29 de julho de 1840, p. 909-910).

³⁶ ALEXANDRE, Valentim (2008) – *op. cit.*, vol. I, p. 119.

³⁷ Ver ALMEIDA, Pedro Tavares de; SOUSA, Paulo Silveira e (2021) – “Régimen electoral y representación parlamentaria en el imperio colonial português, 1820-1926”, in ROLDÁN DE MONTAUD, Inés; SILVA, Cristina Nogueira da, eds., *Imperios ibéricos y representación política, siglos XIX-XX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, p. 87-88.

o exercício dos direitos, quer as formas de administração eram distintos. Os territórios da Índia, Macau e Cabo Verde aproximavam-se de forma imperfeita dos modelos metropolitanos. Nas colónias africanas ou em Timor prolongava-se uma mistura entre administração militar e formas de contratualização com as comunidades e as elites locais que vinham do Antigo Regime. Sem desaparecer formalmente, o modelo assimilacionista seria pragmaticamente substituído por diplomas que, logo em 1836, reforçaram o poder dos Governadores.

Extinta em 1834, a Secretaria de Estado do Ultramar seria logo reposta em 1835. Na sessão de 21 de março de 1836, Sá da Bandeira apresentaria, na Câmara dos Pares, um projeto de reorganização dos governos ultramarinos que seria aprovado, passando à Câmara dos Deputados, onde não chegaria a ser discutido. Seria, contudo, retomado sob a forma de decreto pelo Governo setembrista a 7 de dezembro de 1836. A Constituição de 1838, no seu título X, acompanharia esta visão, consagrando o princípio da especialidade da legislação aplicável nas colónias, podendo estas “ser governadas por leis especiais segundo exigir a conveniência de cada uma delas” (art.º 137.º)³⁸. Na Câmara dos Pares, na sessão de 10 de julho de 1840, Sá da Bandeira lançava uma proposta para criar um Conselho do Ultramar, fazendo também um pequeno comentário sobre o percurso da política colonial desde 1822. Era preciso garantir estabilidade à administração colonial, publicidade às suas normas e consolidar conhecimentos, criando um corpo que pudesse permanecer para além da passagem dos ministros:

É necessário que os negócios sejam convenientemente preparados, é necessário que os de maior importância passem por uma rigorosa discussão, e não o é menos que se proceda em consequência de um sistema dado, que se persevere nesse sistema, e se vigie a sua execução: ora a tudo isto não pode satisfazer o ministro daquela Secretaria de Estado, já porque nem sempre tem tempo, como a experiência o mostra, e já porque não trabalha com, e sobre elementos próprios³⁹.

A proposta não chegaria a ser discutida e votada. Um novo diploma sobre a criação de conselhos técnicos só tomaria forma depois da Regeneração, em 1852. No entanto, após a restauração da Carta Constitucional em 1842, o Governo cabralista não se esqueceria de retomar o regime de exceção previsto na Constituição de 1838 e na legislação anterior. Proporia, em março de 1843, a concessão de mais poderes aos Governadores coloniais, levantando agora debate e críticas amargas da oposição. O projeto seria, contudo, aprovado em ambas as Câmaras com pequenas alterações e transformado na Lei de 25 de maio de 1843. O diploma vinha, na prática, autorizar procedimentos já seguidos por todos os governos desde 1834. No entanto, a oposição questionava a sua adequação aos princípios da Carta Constitucional e queria

³⁸ Ver a discussão dos artigos que respeitam às “províncias ultramarinas” em sessão de 30 de novembro de 1837 (*Diário do Governo*, n.º 284, de 1 de dezembro de 1837, p. 1342-1343).

³⁹ Sessão da Câmara dos Pares de 10 de julho de 1840 (*Diário do Governo*, n.º 171, de 21 de julho de 1840, p. 864-865).

ver consagradas mais garantias e liberdades para evitar que o poder dos governos da metrópole e dos Governadores coloniais se tornasse quase absoluto⁴⁰.

A Regeneração e o primeiro Ato Adicional à Carta Constitucional, aprovado em 1852, reconheceriam que as províncias ultramarinas “poderiam ser governadas por leis especiais”. Se se admitiam as especificidades, não se avançou no sentido de dotar as colónias de estatutos próprios, providos de algumas margens de autonomia. Menos ainda seria alterada a sua representação. O deputado goês Estevão Jeremias de Mascarenhas ainda apresentou uma proposta de artigo adicional “para que, pelo menos, metade dos deputados das províncias ultramarinas sejam delas naturais, ou nelas tenham residido”⁴¹. Receberia a oposição do Governo que, pela voz do ministro da Fazenda, Fontes Pereira de Melo, afirmou que o aditamento iria afunilar a escolha dos deputados num número diminuto de pessoas, restringindo “o direito eleitoral”, pois “desgraçadamente há províncias que, sendo muito pequenas, têm um número muito limitado de capacidades”⁴². Seria, no entanto, acolhida com simpatia por deputados avançados e radicais como António Joaquim Barjona ou Leonel Tavares Cabral. Este último diria mesmo que “muitas vezes se tem feito as eleições do Ultramar na Secretaria de Marinha em Lisboa (*Riso*), é verdade, toda a gente o sabe”⁴³. Era preciso ampliar as garantias da urna, mas, posto à votação, o artigo adicional seria rejeitado.

As interferências de Governadores, membros da administração pública e militar colonial, bem como do próprio Ministério eram conhecidas e continuariam nas décadas seguintes em escrutínios ultramarinos normalmente com pouca competição eleitoral⁴⁴. Em 1856, na secção de um jornal satírico intitulada “tipos parlamentares” apresentavam-se as caricaturas do “deputado de província” e do “deputado do ultramar”, lado a lado, em circunspecto passeio pelas ruas de Lisboa. Se o primeiro estava vestido com apuro, mas com uma casaca, gola e peitilho já fora de uso, o segundo vinha com os beijos grossos, nariz achatado e cabelo crespo de mestiço, uma larga argola na orelha, um grande chapéu de chuva com cabeça de ave e uma Cruz de Cristo ao peito⁴⁵. Esta caricatura de um exótico deputado do ultramar que parecia ter sido civilizado há pouco tempo estava, contudo, longe da realidade. Correspondia antes aos estereótipos que os portugueses da capital criavam, fazendo destacar o singular, o distintivo, o que podia ser motivo de espanto ou de mofa. As generalizações trazem segurança, mas isso não as torna mais verdadeiras. Por exemplo, numa amostra de 81 deputados eleitos por círculos ultramarinos, entre 1871 e 1910, ficamos a saber que apenas 9,9 % deles tinham nascido nos territórios coloniais e que a maior parte destes indivíduos eram militares do Exército e da Armada e altos funcionários do Estado com trajetos de carreira pelas colónias⁴⁶.

⁴⁰ ALEXANDRE, Valentim (2008) – *A questão colonial no Parlamento*, op. cit., p. 112.

⁴¹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 24 de março de 1852, p. 311.

⁴² *Ibidem*, sessão de 27 de março de 1852, p. 339.

⁴³ *Ibidem*, p. 340.

⁴⁴ Ver ALMEIDA, Pedro Tavares de; SOUSA, Paulo Silveira e (2021) – op. cit., p. 91-93.

⁴⁵ [SILVA, Nogueira da] (1856) – “Tipos parlamentares” [desenho], *Jornal para Rir. Semanário Cômico, Profético e Satírico*, n.º 1, 15 de maio, p. 3-4.

⁴⁶ Ver ALMEIDA, Pedro Tavares de; SOUSA, Paulo Silveira e (2021) – op. cit., p. 96-97.

A partir da Regeneração, Sá da Bandeira tornaria a ocupar um lugar central na definição dos projetos coloniais⁴⁷. Seria nomeado em 1852 presidente do renascido Conselho Ultramarino. Este funcionava como um órgão consultivo e deliberativo que orientava as políticas, chegando a fiscalizar a atuação das autoridades no terreno. Seria decisivo na modernização das políticas coloniais, ajudando a marcar as especificidades e o caráter técnico de muitas delas, permitindo desfazer a ficção legal de que as leis portuguesas eram elaboradas para ter aplicação universal em todos os territórios sob a sua soberania. Ao mesmo tempo, reunia e centralizava as competências delegadas pelo Parlamento – que ficava agora esvaziado de assuntos técnicos que pouco exercia –, especializando-se nas grandes questões, naquelas que se relacionavam com a política externa, discutindo ainda, pontualmente, propostas mais específicas de deputados em áreas como a administração e o fomento económico. Em fevereiro de 1856, as Cortes seriam chamadas a pronunciar-se sobre os 21 decretos produzidos pelo Governo nos anos anteriores ao abrigo do Ato Adicional. Previsivelmente, seriam aprovados sem que se levantasse grande celeuma.

Mesmo com o fecho dos portos do Brasil ao tráfico de escravos, em 1851, e uma maior preocupação com a expansão da área sob controlo das autoridades portuguesas, as mudanças no Império foram lentas. Nas sessões de 7 e 8 de março de 1856 discutiu-se ainda o projeto sobre o “ventre livre”, que vinha sendo adiado desde maio de 1855. Enviado à Comissão do Ultramar, daqui resultaria a Carta de Lei de 24 de julho de 1856, que tinha como objetivo a abolição gradual da escravatura, tendo tido escassa execução.

Maior debate provocaria o incidente da barca francesa *Charles et Georges* discutida em dezembro de 1858 na Câmara dos Deputados e em janeiro de 1859 na Câmara dos Pares. Para desgosto dos mais moderados e amarga confirmação dos radicais, as autoridades britânicas não auxiliariam o Governo português, mesmo estando em causa a repressão da escravatura. As autoridades francesas ameaçariam com um conflito armado e com o bombardeamento de Lisboa, tendo conseguido a libertação do navio e o pagamento de uma indemnização⁴⁸. De forma intermitente, também seria discutida a venda do arquipélago de Solor, ilha das Flores e suas dependências à Holanda por José Joaquim Lopes de Lima, comissário régio encarregado das negociações para a demarcação dos territórios de Timor e Solor. Apesar de a venda ter sido feita, sem o acordo das autoridades da metrópole e das Cortes, em novembro de 1851, o assunto arrastou-se, sendo finalmente resolvido pelo Tratado de 20 de abril de 1859, confirmado por Lei de 18 de agosto de 1860. Para a maioria, a venda era uma alienação

⁴⁷ Ver um resumo em ALEXANDRE, Valentim (1998) – “A questão colonial no Portugal oitocentista”, in ALEXANDRE, Valentim; DIAS, Jill, coord, *O Império Africano (1825-1890)*, Lisboa, Editorial Estampa, p. 66-84.

⁴⁸ Sobre o assunto, ver *Documentos relativos ao apresamento, julgamento e entrega da barca francesa Charles et Georges e em geral ao engajamento de negros, debaixo da denominação de trabalhadores livres nas possessões da coroa de Portugal na costa Oriental e Ocidental de África para as colónias francesas apresentados às Cortes na sessão legislativa de 1858*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1858; ALMEIDA, Fortunato de (1917) – *A questão do apresamento da barca Charles et Georges e o Conselho de Estado*, Coimbra, separata da *Revista de História*; e SANTOS, Eduardo dos (1987) – *A questão da barca Charles et Georges*, Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical/Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga.

imperdoável, mesmo que nada soubessem das longínquas possessões de Timor. Seria, no entanto, caso isolado e Portugal, ao contrário de outros impérios coloniais europeus, como a Dinamarca, a França, ou a Espanha, não procederia a mais vendas de territórios ultramarinos.

Em 1860, recordando o seu trabalho como chefe da Repartição de Angola, Luz Soriano escrevia, sempre amargo e cético, que

as nossas províncias ultramarinas nada mais têm sido, desde a sua descoberta até ao nosso tempo, do que um simples viveiro de escravatura para a América e feitorias comerciais de não grande monta para a Europa⁴⁹.

No entanto, houve progressos nas décadas de 1850 e 1860, como a penetração no Ambriz e noutras áreas do interior de Angola, que desencadearia revoltas e guerras com as populações locais. Nas sessões de 14, 16 e 18 de julho de 1860, os deputados Carlos Bento da Silva, Barreiros Arrobas, Luís Vicente d’Afonseca e António de Castro Pinto de Magalhães criticariam as orientações do Governo, pediriam o envio de tropa, a substituição de Governadores e de outros altos funcionários militares e civis. Mas os problemas em Angola não acabariam tão cedo⁵⁰. Em janeiro e fevereiro de 1873, aquando da chamada Guerra dos Dembos, ficar-se-ia a saber que o Governo nem dispunha de navios para transportar tropas de imediato⁵¹.

As ações de consolidação da presença territorial foram na mesma década de 1860 acompanhadas pela tentativa de criar carreiras regulares de vapores a unir os diferentes territórios do Império. A Companhia União Mercantil, formada em 1858 e detentora do exclusivo da navegação para as possessões da África Ocidental, nunca gozaria de boa saúde, mesmo depois do empréstimo de 450 contos obtido por Carta de Lei de 10 de setembro 1861. Em 1863 estava de novo em dificuldades e sobre ela se faria um debate parlamentar intermitente no mês de abril de 1864. Apesar dos subsídios do Estado, viria a falir em 1867. No mesmo ano de 1864, a criação do Banco Nacional Ultramarino, sob projeto de lei apresentado pelo ministro da Marinha e Ultramar Mendes Leal, seria igualmente alvo da atenção das Cortes. O debate, nas sessões de 28 de abril a 4 de maio, foi bastante participado; o projeto passaria sem dificuldade para a Câmara dos Pares, que o aprovaria a 10 deste último mês. A necessidade de um Banco colonial era consensual, sendo-lhe atribuído o exclusivo da atividade bancária e privilégios especiais como o da emissão de papel-moeda em todas as possessões ultramarinas (à exceção de Macau), um passo necessário para uniformizar a confusa circulação fiduciária no espaço do Império. Como resumiria o ministro Mendes Leal: “Há quem diga: «nada de banco, tratemos primeiro de colonização».

⁴⁹ SORIANO, Simão José da Luz (1860) – *Revelações da minha vida e memórias de alguns factos e homens meus contemporâneos*, Lisboa, Tip. Universal, p. 557, e ALEXANDRE, Valentim (1993b) – “Portugal em África (1825-1974): uma perspetiva global”, *Penélope*, 11, p. 53-66.

⁵⁰ Ver também *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessões de 20 e 23 de fevereiro de 1861, bem como o discurso de Luís Vicente d’Afonseca em 24 de janeiro de 1862.

⁵¹ Ver *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessões de 18 de janeiro e de 10 de fevereiro de 1873.

Pois eu digo, e digo-o perante a minha consciência e o meu país: criemos o crédito colonial exatamente para colonizar! (*Apoiados*)⁵²

O grande desenvolvimento das roças de cacau em São Tomé, a partir do início da década de 1860, levantou ainda a questão da falta de mão de obra, do trabalho forçado e do transporte de trabalhadores de outras colónias. Para o ministro Mendes Leal, discursando na sessão de 12 de abril de 1864:

O trabalho é essencial à cultura e civilização de África. É, indubitavelmente. O trabalho é a condição fundamental de todas as sociedades, o tributo necessário da humanidade. O trabalho é o dever; mas o trabalho não é a escravidão (*Muitos apoiados*). O trabalho pode ser obrigatório sem ser escravo; pode ser imposto sem ser infligido (*Vozes: – Muito bem*). Na escravidão cessa o dever porque cessa a vontade. Fica apenas uma pena e uma vítima (*Vozes: – Muito bem*)⁵³.

O discurso podia parecer liberal, mas, na sessão de 7 de junho de 1867, na Câmara dos Pares, Sá da Bandeira afirmaria que o projeto de abolição da escravatura estava aqui pendente havia anos, passando de sessão para sessão, sem nunca ser inscrito. Na verdade, continuavam a surgir algumas vozes que insistiam nas dificuldades da transição para um regime de trabalho livre que colocaria em causa a economia das colónias e obrigaria a indemnizar os senhores de escravos. Sá da Bandeira aproveitaria uma das suas passagens pelo Governo para decretar a abolição da escravidão, por diploma de 25 de fevereiro de 1869. Restaria ainda a questão do trabalho servil e dos libertos que, finalmente, seria resolvida pela Lei de 29 de abril de 1875. O assunto continuaria, contudo, espinhoso e já no início do século XX ressurgiriam críticas britânicas ao trabalho forçado e à existência de formas de escravatura nas roças de cacau da próspera colónia de São Tomé e Príncipe e em Angola⁵⁴.

A crise financeira do Estado, a partir sensivelmente de 1866-1867, fez surgir discussões na imprensa em torno da venda de parte das colónias e da concentração dos esforços imperiais nos territórios mais rentáveis. Ao mesmo tempo, debatia-se a questão da autonomia financeira das províncias ultramarinas, que deviam ser mais independentes dos subsídios da metrópole, seguindo exemplos já ensaiados por outras potências. Estas críticas teriam eco na Câmara dos Deputados pela voz de António José de Seixas, publicista, capitalista e ex-negreiro que, nas sessões de 24 de maio de 1866 e de 11 de maio de 1868, defenderia a concentração em Angola e em São Tomé e Príncipe. Não seria o único. José Bento Ferreira de Almeida, nas suas próprias palavras “o patrono mais conhecido e mais afirmado, da redução do nosso domínio colonial”⁵⁵, apresentaria, a 11 de abril de 1888, uma proposta de lei “para a troca dos domínios da Guiné, Ajudá e Timor, tendo em vista a centralização do domínio colonial [no] arquipélago de São Tomé e em Angola”, que seria enviada para a Comissão do Ultramar,

⁵² Sessão de 28 de abril de 1864 (ver *Diário de Lisboa*, n.º 96, de 30 de abril de 1864, p. 1340).

⁵³ Sessão de 12 de abril de 1864 (Ver *Diário de Lisboa*, n.º 82, 14 de abril de 1864, p.1122).

⁵⁴ JERÓNIMO, Miguel Bandeira (2010) – *Livros Brancos, Almas Negras: a “missão civilizadora” do colonialismo português (c. 1870-1930)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

⁵⁵ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 12 de fevereiro de 1900, p. 9.

mas que não teria seguimento. Defenderia propostas semelhantes nas sessões de 12 de junho de 1891, 24 de março de 1892 (a propósito das companhias coloniais), 28 de agosto de 1897 e 12 de fevereiro de 1900. Se, em 1891, o assunto ainda levantou réplicas, nos anos seguintes seria quase sempre seguido por silêncio e embaraço. No hemiciclo, a maioria preferia acreditar naquilo a que Valentim Alexandre chamou “o mito da herança sagrada”⁵⁶ e numa soberania alicerçada nos direitos históricos, princípios que uma eventual venda das colónias poderia abalar.

Até à Conferência de Berlim, em 1885, os sucessivos governos continuariam a construir as estruturas necessárias à consolidação da ocupação e da soberania portuguesa. O esforço seria particularmente intenso durante o período de 1872 até 1879. Desenvolveram-se as primeiras grandes campanhas de obras públicas (1877), renovou-se a marinha de guerra, orientando-a para uma política de defesa das águas coloniais (1875), promoveu-se a abertura das colónias ao comércio internacional e ao investimento por capitais estrangeiros, criando-se os embriões das primeiras grandes companhias majestáticas, e procurou-se estimular a missionação. Simultaneamente, tentou-se organizar uma elaborada série de tratados com a Grã-Bretanha que procuravam articular os interesses dos dois países e colocar o império português na esfera de proteção da grande potência colonial da época. Boa parte destas medidas seria formulada pelo ministro João de Andrade Corvo, estando marcadas por um claro pragmatismo, como ficou patente no seu discurso de resposta a um pedido de interpeação, nas sessões de 15 e 16 de fevereiro de 1877, no qual referiu que “os que tentam lançar a desconfiança ou o ressentimento entre as duas nações [Portugal e a Grã-Bretanha] seguem caminho errado, dando em mais de uma ocasião lugar a que graves dificuldades se levantem”⁵⁷.

O Estado português percebia que necessitava de amplos capitais externos para desenvolver as colónias. Os territórios ultramarinos só se poderiam manter pelo reforço da Aliança Britânica, por uma continuada política de desenvolvimento da ocupação militar e de fomento e integração económica dos territórios. As fragilidades do modelo ficariam patentes aquando da contestação à concessão Paiva de Andrada, em 1878-1879, e da contestação ao Tratado de Lourenço Marques, em 1879-1881. Depois de meses de ataques nos jornais, abaixo-assinados e *meetings* de protesto com milhares de pessoas em Lisboa e no Porto, a 10 de janeiro de 1879 iniciava-se o debate na Câmara dos Pares. Com as galerias cheias, os progressistas atacaram a concessão, considerando-a um perigo para a soberania nacional. Por sua vez, o ministro da Marinha e Ultramar, Tomás Ribeiro, defenderia que o país não possuía homens, capitais, nem meios de propaganda suficientes para civilizar os domínios ultramarinos. Era necessário fazer concessões, abrir o investimento a particulares e a capitais externos. Não se entenderiam. O debate continuou aceso nos meses seguintes, mas a concessão efetuada a Paiva de Andrada e ao seu sindicato financeiro pelo Decreto de 26 de dezembro de 1878 não seria revogada.

A política do Governo regenerador de procurar trabalhar com a Grã-Bretanha e não contra a Grã-Bretanha deu origem ao Tratado de 28 de dezembro de 1878 – que

⁵⁶ ALEXANDRE, Valentim (2008) – *op. cit.*, p. 144.

⁵⁷ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 15 de fevereiro de 1877, p. 316.

previa a construção do caminho de ferro de Mormugão, articulando as economias e as infraestruturas das possessões portuguesas e britânicas na Índia – e ao chamado Tratado de Lourenço Marques, assinado a 30 de maio de 1879. A área de Lourenço Marques tinha sido alvo de disputa entre Portugal e o Reino Unido. A soberania portuguesa só tinha sido aqui reconhecida após arbitragem internacional em 1875. Um tratado que implicava a construção de uma linha férrea ligando Moçambique ao Transvaal e a concessão de facilidades no uso do seu principal porto era entendido como uma cedência inaceitável aos britânicos que abria a porta a um futuro controlo da colónia. O debate na imprensa arrastou-se. O tratado seria levado às Cortes em fevereiro-março de 1881, já por um novo Governo progressista com a contestação ao rubro entre *meetings* e tumultos. A 8 de março era aprovado, em sessão secreta na Câmara dos Deputados, por 74 votos contra 19, contando ainda com a abstenção de 14 regeneradores, que se ausentaram da sala. Não chegaria a transitar para a Câmara dos Pares. O Governo cairia poucas semanas depois, a 25 do mesmo mês, devido a uma votação tangencial na Câmara Alta⁵⁸.

As negociações diplomáticas eram um assunto espinhoso para ambos os lados. Alguns deputados recorriam a sucessivos requerimentos para obter documentação, atas e relatórios. Contudo, os governos, muitas vezes sabendo do carácter potencialmente polémico das negociações, procuravam eximir-se à sua divulgação, alegando segredo ou uma eventual quebra de protocolos. Os tratados chegavam com frequência às Cortes sob a sua forma final, sendo difícil fazer-lhes acertos. O debate podia ser intenso, mas a margem era escassa. A discussão em torno da ata final da Conferência de Berlim, a partir de 1 de junho de 1885, ou a discussão sobre o processo diplomático após o ultimato britânico, em 1890-1891, ilustram bem esta desadequação, ficando o Parlamento de certo modo dependente da vontade do Governo, vendo ainda a sua possibilidade de intervenção reduzida com os sucessivos adiamentos⁵⁹.

As galerias já se tinham enchido em 1881 por altura da discussão do tratado de Lourenço Marques. Novamente, a 15 de setembro de 1890, e embora o governador civil de Lisboa tivesse tentado impedir o acesso do público, o novo tratado anglo-luso seria recebido por «uma formidável pateada, gritos e assobios», que «impediram que o ministro lesse» o documento⁶⁰. A sessão seria encerrada no meio de enorme tumulto, mas seriam ainda aprovadas por unanimidade algumas propostas declarando vários

⁵⁸ Ver TELO, António José (1999) – *Lourenço Marques na política externa portuguesa, 1875-1900*, Lisboa, Edições Cosmos; AXELSON, Eric (1967) – *Portugal and the scramble for Africa 1875-1891*, Johannesburg, Witwatersrand University Press; e SANTA RITA, José Gonçalo (1957) – “O tratado de Lourenço Marques de 30 de maio de 1879 e a política portuguesa”, *Estudos Ultramarinos*, vol. 7, p. 57-95.

⁵⁹ Por exemplo, a 4 de janeiro de 1891, Eduardo Abreu, um futuro deputado republicano, escreveria ao visconde das Mercês: “Quanto a mim, as últimas noções de governo constitucional ficam pela lama com este adiamento. Um dia abre-se o Parlamento e no dia seguinte o mesmo chefe de Estado manda fechá-lo sem a Câmara estar regularmente constituída para ouvir o decreto real e obedecer-lhe. Estavam apenas presentes 32 deputados! Os jornais não dizem isto, mas é a verdade”. Ver FORJAZ, Jorge, org. (2002) – *Correspondência para o Dr. Eduardo de Abreu. Do Ultimato à Assembleia Constituinte (1890-1911)*, Lisboa, Academia Portuguesa de História, p. 47.

⁶⁰ SOUSA, António Teixeira de (1917) – *Responsabilidades Históricas (Política Contemporânea)*, Coimbra, França & Arménio, Livreiros Editores, vol. II, p. 30-32, e TEIXEIRA, Nuno Severiano (1987) – “Política externa e política interna no Portugal de 1890: o *Ultimatum* Inglês”, *Análise Social*, XXIII (98), p. 687-719.

militares e exploradores portugueses “Beneméritos da Pátria”. Fora do Parlamento eclodiriam desordens e confrontos com a polícia e a guarda municipal, que se repetiriam durante a noite. Na sessão seguinte, a 18 de setembro, o Governo declarou-se demissionário. A maioria dos deputados deixou de acorrer a São Bento e as Cortes não se reuniram por falta de número. O Executivo seria finalmente exonerado e substituído a 13 de outubro. A 15, o Parlamento retomava o seu funcionamento.

Menos atenção teria o mais especializado Regulamento do Trabalho dos Indígenas, apresentado em março de 1899 pelo ministro da Marinha e Ultramar, António Eduardo Vilaça, junto com um longo relatório e várias propostas de lei. As Cortes encerrariam a 25 de julho de 1899 sem que se tivessem pronunciado sobre este importante diploma, que seria publicado a 18 de novembro, depois de ouvidos a Junta Consultiva do Ultramar e o Conselho de Ministros, tal como estipulado no artigo 15.º do Ato Adicional de 1852.

Mais do que centro de decisão política, as Cortes funcionavam como câmara de discussão e como um dos locais onde se construía e calibravam os discursos que se tornariam hegemónicos nesta ou naquela questão. Como escreveu Valentim Alexandre, “o Parlamento vale sobretudo como produtor de ideologia, por esse modo condicionando as opções de fundo, mas não definindo as políticas a seguir”⁶¹.

Quer a contestação ao Tratado Anglo-Português de Lourenço Marques, em 1879-1880, quer ao Ultimato britânico em 1890 constituíram momentos-chave para o desenvolvimento do nacionalismo em Portugal. O subsequente Tratado de 11 de junho de 1891 pôs fim às pretensões portuguesas que pretendiam criar uma área de soberania unindo as duas costas do continente africano, os territórios de Angola e os de Moçambique. A contestação e o sobressalto nacionalista em 1890-1891 durariam meses e dariam origem, na cidade do Porto, a uma primeira revolta militar de orientação republicana, transformando o império “no símbolo dos valores nacionais, garante da sua afirmação entre as potências”⁶².

Do lado dos liberais mais radicais ou republicanizantes, muitos esqueciam a pouca importância económica e a fraqueza militar do país, vendo apenas que, em momentos decisivos, a Aliança Britânica de pouco servira, como tinha sido o caso em 1839-1840 (com o *Bill* de Palmerston), em 1856 (na questão do Ambriz), em 1858 (no conflito da barca *Charles et Georges*), em 1870 (nas disputas em torno de Bolama, resolvidas por arbitragem internacional), em 1879 (com o Tratado de Lourenço Marques), em 1885 (na Conferência de Berlim) e em 1890 (com o Ultimato). Argumentavam que uma Aliança não era um protetorado. Para mais, eram recorrentes os exemplos em que a opinião pública britânica, fosse na imprensa ou na tribuna parlamentar, via Portugal como um país atrasado, uma pequena potência colonial incapaz e que permitia comportamentos inaceitáveis, logo passível de ser pressionada e de aceitar cedências, renunciando aos seus direitos históricos. Do outro lado, por exemplo, um mais moderado Tito Augusto de Carvalho, chefe de repartição da Direção-Geral do Ultramar,

⁶¹ ALEXANDRE, Valentim (2008) – *A questão colonial no Parlamento*, op. cit., p. 194.

⁶² Ver ALEXANDRE, Valentim (1998) – “A questão colonial no Portugal oitocentista”, op. cit., p. 21-132, e CLARENCE-SMITH, W. G. (1990) – *O Terceiro Império Português (1825-1975)*, Lisboa, Teorema, p. 81-115.

especialista em assuntos ultramarinos e várias vezes deputado por Moçambique, afirmaria comedido e pragmático, na sessão de 6 de junho de 1891:

O Tratado é uma capitulação, como disse o ilustre deputado o Sr. Serpa Pinto, mas é uma capitulação honrosa, e uma boa capitulação. Se perdemos bastante, muito nos fica, onde podemos exercitar a nossa atividade e onde podemos continuar as glórias e as tradições dos nossos antepassados. Temos, é certo, que trabalhar e trabalhar muito, temos que procurar com o nosso inteligente esforço atenuar, se não aniquilar, as dificuldades que nos provêm do tratado⁶³.

Não seria nem o fim da Pátria, nem o fim do Império. Nas décadas seguintes, os governos tentariam refazer a Aliança com a Grã-Bretanha, apesar das dúvidas desencadeadas pelos convênios anglo-alemães de 1898 e 1913 relativos à divisão das esferas de influência em África.

Ao longo dos anos, progressivamente, os temas da regeneração e da grandeza pátria pela expansão ultramarina tinham vindo a fundir-se com os do nacionalismo antibritânico, de forte raiz popular em Portugal. Este seria o momento da sua consagração. A partir da década de 1890, o Partido Republicano faria destes temas um dos motores ideológicos de crítica ao liberalismo monárquico. Após 1910, seria o tempo para outros protagonistas tentarem esboçar novos rumos, mas também enfrentar as velhas questões e as velhas alianças.

6.3. Obras públicas

4 No princípio era o fomento. A partir de meados do século XVIII, a importância dos Estados passou a aferir-se em função dos seus efetivos demográficos. A população tornou-se na primeira fonte de força e riqueza dos países. A felicidade dos reinos media-se pela extensão da sua população, e considerava-se que a sua falta ou redução afetaria o progresso da agricultura, a mais importante de todas as artes, bem como a própria independência dos territórios. Em termos de desenvolvimento económico, só seriam verdadeiramente produtivos os trabalhos que aumentassem a quantidade de matérias-primas aproveitáveis pela sociedade. A riqueza de uma comunidade consistia, à época, no excesso da sua produção agrícola aliada ao crescimento do número de habitantes.

Esta tendência também se verificou em Portugal. O estado da agricultura foi, assim, objeto de uma profunda análise e reflexão nas décadas finais do século XVIII. Procurava-se, sobretudo, o estudo de medidas que possibilitassem o aumento da produção dos campos, na linha difundida pelas ideias fisiocráticas, que radicavam a riqueza de um país no desenvolvimento da agricultura. Aumentar a produtividade tornou-se numa prioridade.

Na época, vários estudiosos ligados à Real Academia das Ciências fizeram um diagnóstico da situação da agricultura portuguesa. Tinha-se já a consciência de que a

⁶³ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 6 de junho de 1891, p. 31.

modernização do setor não era apenas um problema técnico, mas passava também por outras questões, sendo que a das acessibilidades passou a ser percebida como central para o progresso deste setor. As *Memórias económicas da Real Academia das Ciências de Lisboa para o Adiantamento da Agricultura, das Artes, e da Indústria em Portugal e suas conquistas*, produzidas no contexto político, económico e social do Antigo Regime – o I volume saiu em 1789 –, preocuparam-se com a denúncia das causas físicas e morais responsáveis pela decadência da agricultura, como se dizia na linguagem da época, manifestando a sua preferência pelo desenvolvimento deste setor relativamente às fábricas e manufaturas.

Assim, quando Domingos Vandelli tratou da sua “Memória sobre a agricultura deste reino, e das suas conquistas” identificou a falta de caminhos e de rios navegáveis como uma das principais causas físicas que obstruíam o progresso agrícola⁶⁴. Eram necessárias obras públicas que atendessem a esta situação.

Na mesma obra, José Inácio da Costa, que viria a ser ministro da Fazenda, entre setembro de 1821 e maio de 1822, na sua “Memória Agronómica relativa ao concelho de Chaves” reforçou o testemunho desta relação entre progresso agrícola e o desenvolvimento de vias de comunicação eficazes, quando defendeu que:

Os progressos da agricultura dependem essencialmente das facilidades de exportação. Se os povos não tivessem o meio de fazer valer o supérfluo das produções do seu país, os seus trabalhos se reduzirão a tirar da terra as matérias meramente necessárias ao seu consumo.

As nações da Europa, que têm conhecido esta verdade, e a importância da agricultura se tem aplicado constantemente a abrir canais, a fazer rios navegáveis, facilitando todos os meios de comunicação entre as suas províncias; e os caminhos indispensáveis ao giro do comércio, e à polícia interior dos Estados, tem merecido uma atenção particular⁶⁵.

Não se tratava de um ponto de vista novo. Umhas décadas antes já o diplomata e juiz do Desembargado do Paço, D. Luís da Cunha, tinha deixado expressa a sua opinião:

Mas pouco importa aos lavradores recolherem muitos frutos, se os não puderem negociar de umas províncias para outras pela dificuldade de os poderem conduzir, sendo em Portugal tão poucos os rios navegáveis; de que se segue, que para suprir em parte ao cómodo dos canais, se deveria pôr muito cuidado em que fossem os caminhos bem praticáveis para todas as partes de cada província, e assim fariam entre si um bom comércio. As conduções não se façam somente por bestas de carga; mas por grandes carros; de sorte, que facilitando-se aos lavradores a venda dos frutos, que cultivam, e aos fabricantes as dos géneros, que trabalham, o proveito, que de tudo

⁶⁴ AA.VV. (1789) – *Memórias económicas da Real Academia das Ciências de Lisboa para o Adiantamento da Agricultura, das Artes, e da Indústria em Portugal e suas conquistas*, tomo I, Lisboa, Academia Real das Ciências, p. 172-174.

⁶⁵ *Idem, ibidem*, p. 396.

tirassem, serviria de emulação para que todos se aplicassem, e quisessem gozar do que lhes produzisse o seu trabalho, e indústria; como os seus vizinhos; e teriam de pagar os tributos que lhe fossem impostos⁶⁶.

Uma posição semelhante a esta fora também adiantada por Alexandre de Gusmão na sua obra *Cálculo sobre a perda do dinheiro do Reino no ano de 1748*, quando escreveu “que se aumente a agricultura, fazendo-se as estradas, e cortando-se as ribeiras para navegar, e regar”. O próprio intendente-geral dos exames, calculações e medições que se haviam de fazer na província do Alentejo, Luís Ferrari Mordeau, tinha defendido, em 1783, que “uma das causas que também aniquila a agricultura e mesmo o comércio é a carestia de fretes no interior do reino por falta de estradas e canais que, além de navegação, também podiam ser de regadio pela hidráulica [...]”⁶⁷.

Conhecido o diagnóstico, os poderes públicos em Portugal apenas muito pontualmente trataram de remediar este quadro. Somente em 1798 arrancaram as obras de melhoramento da única estrada decente que existia no país e que ligava Lisboa a Coimbra. Quem se quisesse deslocar ao Porto encontrava mais comodidade e rapidez se viajasse de barco, demorando ainda assim quase um dia. Por terra, a viagem podia arrastar-se por três ou quatro. Chegava-se com mais facilidade ao sul de Inglaterra do que a Bragança. Sabia-se primeiro o que tinha acontecido em Paris do que o ocorrido em Chaves ou na serra algarvia. Para o interior, os caminhos eram geralmente intransitáveis, especialmente no tempo das chuvas. A insegurança também justificava a ausência de tráfego. Portugal era como um corpo sem artérias, logo sem circulação. Faltavam os caminhos, as pontes rareavam e os rios dificilmente eram navegáveis.

Quando o general Junot se instalou em Lisboa, na sequência da primeira invasão francesa e da saída da Corte e do Governo em direção ao Brasil, em novembro de 1807, também se prometeu proteção contra a maligna influência inglesa, anunciaram-se amnistias várias, garantiu-se uma administração mais eficaz, assumiu-se o compromisso de se sanear as contas do Estado e, inevitavelmente, certificou-se que se iria dar início a uma política de obras públicas. Na prática, o conflito militar e a instabilidade governativa que se seguiu deixou tudo na mesma com a agravante da guerra, que durou até 1811, ter devastado uma boa parte do território nacional.

O testemunho do atraso do reino em termos de investimento em vias de comunicação chegou às Cortes Constituintes de 1821-1822. No seu célebre Relatório sobre o estado do país, lido nas Cortes no início de fevereiro de 1821, Manuel Fernandes Tomás lembrou que:

Diversas são as causas que podem considerar-se entre nós como embaraços do comércio interno. A falta de caminhos públicos e o péssimo estado dos que há, talvez seja uma das principais; e cada um de vós não ignora que neste objeto o nosso desmazelo tem chegado a um ponto que seria inacreditável a não se ver, porque até deixámos perder e arruinar em muita parte a única estrada boa, ou antes magnífica,

⁶⁶ *Idem, ibidem*, p. 174-175.

⁶⁷ CARDOSO, José Luís, coord. (2001) – *Dicionário Histórico de Economistas Portugueses*, Lisboa, Temas e Debates, p. 203-205.

que tínhamos feito com tantas despesas e trabalhos, desde a capital até Coimbra. Vós não ignorais, senhores, que sem estradas os frutos, e objetos de indústria são quase perdidos na massa geral dos interesses sociais, porque o transporte excede muitas vezes o valor das mercadorias. Para maior desgraça não temos, podendo aliás ter, canais de comunicação; e tais considerações adquirem novo peso quando se reflete nesta verdade terrível, mas que não é por isso menos uma verdade. Os nossos rios, senhores, ficam boa parte do ano quase inavergáveis, e uma desgraçada experiência faz ver que, a não se mudarem as leis da hidráulica, a ruína total da navegação interior será infalível, continuando a existir as mesmas causas⁶⁸.

O contexto político da década seguinte impossibilitou o lançamento de um programa de obras públicas que atendesse a estas debilidades. Apenas após o final da guerra civil o ministro da Fazenda Silva Carvalho pode apresentar um projeto desenvolvimentista cujo eixo central passaria pelo envolvimento do Estado na construção de uma rede de estradas, pontes e portos, mas a relação entre fomento e obras públicas revelou-se tão óbvia quanto difícil de concretizar por parte dos ministérios, independentemente do posicionamento ideológico de todos eles. A instabilidade governativa, a agitação social, as ameaças militares, as dificuldades financeiras de um orçamento constantemente próximo da bancarrota e a falta de crédito externo para apoiar estes planos, mais uma vez, viriam a frustrar qualquer intenção de dotar o país de infraestruturas em termos de vias de comunicação que abrissem caminho ao adiantamento económico e ao bem-estar da população.

Nos anos iniciais do cabralismo, o sonho do desenvolvimento apoiado em obras públicas regressou em força. A aparência de estabilidade executiva parecia favorecer os projetos de estudo para a construção de uma rede nacional ferroviária e de estradas. A 14 de setembro de 1842, o deputado da oposição Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque, que era engenheiro de formação, apresentou no Parlamento um projeto de lei que previa o lançamento de um imposto especial destinado ao melhoramento da circulação no país e para

ocorrer ao deplorável estado das comunicações interiores e especialmente das estradas do continente do reino, criando por este objeto um sistema de recursos e estabelecendo o modo por que estes recursos devem ser recebidos, guardados e administrados para que sejam exclusivamente aplicados ao objeto da lei e a nenhum outro⁶⁹.

Tratava-se de mais uma tentativa para colocar finalmente em prática uma política de melhoramentos materiais que desimpedisse os obstáculos que, pelo menos desde os últimos cem anos, vinham sendo identificados como impeditivos do desenvolvimento nacional. O projeto foi remetido para apreciação da Comissão de Administração Pública, cujo parecer, da autoria do deputado José Maria Grande, ia ao encontro do formulado no “Projeto de Lei para a abertura das estradas do Continente

⁶⁸ TOMÁS, Manuel Fernandes (1821) – *Relatório feito às Cortes Geraes e Extraordinarias de Portugal nas sessões de 3 e 5 de Fevereiro de 1821*, Lisboa, Imprensa Nacional, p. 12-13.

⁶⁹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 14 de setembro de 1842, p. 211.

do Reino”. Se em matéria de transportes a situação vivida no país era deplorável, como vinha sendo assinalado há décadas, interessava agora criar as condições políticas que legitimassem o lançamento de um novo tributo especificamente promovido com este propósito. Como se podia ler no Relatório da mencionada Comissão parlamentar:

Entre todas as Nações da Europa talvez não exista uma só, que apresente um sistema de comunicação tão imperfeito e deplorável, como o que se observa entre nós. E para o demonstrar bastará notar aqui de passagem que não se vê rodar no nosso país uma só sege de posta, uma diligência ou uma única mensageira; porque não temos (e vergonha é confessá-lo) uma só estrada que comporte esta casta de veículos. São quase unicamente árabes os nossos meios de transporte, são caravanas de um grande número de cavalgaduras guiadas por uma grande multidão de almocreves e de condutores, e é tão grande o número de indivíduos que se empregam neste tráfico que há populações inteiras que vivem desta triste indústria; e talvez uma décima parte da população ativa ande empregada nesta vida errante com manifesto dano das artes agrícolas e fabris, que carecem de braços, e trabalho.

É quase inacreditável, mas não deixa de ser uma verdade, este estado tão incipiente dos nossos meios de condução, mais talhado para os costumes feudais da Idade Média, do que para o modo de existir das atuais sociedades⁷⁰.

Se até aqui fora impossível associar a iniciativa privada a este desígnio, importava agora estabelecer as regras do lançamento de um imposto especificamente criado com o fim de sustentar uma política de obras públicas que investisse em vias de comunicação modernas e adequadas. Além do apoio da Comissão de Administração Pública, o projeto foi inicialmente subscrito por 39 deputados. Esta seria, aliás, a posição do Executivo, defendida no debate pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, de acordo com o qual “todo o mundo hoje já reconhece que não é por empresas que se hão de fazer estradas: uma amarga experiência já nos deu uma lição de que nós não podemos prescindir neste negócio⁷¹”.

Tratava-se de uma ideia aparentemente consensual, mas ainda assim incómoda para o Governo de Costa Cabral que, apesar de estar em maioria na referida comissão em São Bento, tinha de enfrentar o desconforto político derivado do facto de o projeto ter sido proposto por um deputado da oposição. Mouzinho de Albuquerque, que era inspetor-geral das Obras Públicas, foi demitido do cargo por não alinhar com as opiniões do Executivo. Temendo que a sua ideia fosse chumbada no Parlamento por tais motivos, o autor da proposta passou a defender nos debates na Câmara dos Deputados o adiamento da discussão. Outros seguiram a mesma posição, embora com argumentos vários. Foram invocados a intolerância governamental para com a oposição, o défice orçamental e o esgotamento da capacidade tributária dos contribuintes, isto é, do povo. Outros, como o deputado Pereira Pinto, apesar de se encontrar entre os subscritores iniciais do projeto, defendiam agora que

⁷⁰ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 1 de março de 1843, p. 6.

⁷¹ *Ibidem*, p. 20.

os transportes que têm lugar por meio de canais e rios navegáveis são muito mais prontos e económicos, e por isso mesmo diminuem as despesas de produção, direi também que facilitar a navegação dos nossos rios, e construir estradas dos seus portos para o interior do país é objeto de um interesse transcendente para a prosperidade pública; no entanto que a abertura e melhoramento das estradas do nosso Continente sem a combinação recíproca das comunicações fluviais são sem contradição muito úteis, mas de um interesse secundário; estas devem ser consideradas como um complemento dos primeiras [...] hei de requerer em nome dos meus constituintes da Beira Baixa que o produto dos impostos de que tratam os ditos parágrafos, e que por eles forem pagos, sejam impreterivelmente aplicados para destruírmos obstáculos naturais e artificiais, que desde alguns anos obstem à navegação do Tejo, desde as Portas de Ródão até à Casa Branca⁷².

O projeto acabou por ser aprovado com poucas modificações em relação ao texto original em ambas as Câmaras do Parlamento durante o mês de março de 1843, sendo assinado pela Rainha em julho. Todavia, as reações adversas ao lançamento de mais impostos obrigaram o Executivo cabralista à sua revogação em abril de 1845, sendo o tributo para a construção de estradas integrado nas novas contribuições diretas que então se estabeleceram⁷³.

Com o fim do cabralismo, regressou a instabilidade governativa, social e militar. Os episódios da Revolta da Maria da Fonte, com início no Minho, mas depois generalizados por todo o país, seguidos do golpe de Estado palaciano da “Emboscada”, da guerra civil da Patuleia e de uma intervenção militar estrangeira, desembocaram em anos de indefinição política e no regresso de Costa Cabral ao poder. A segunda vida do cabralismo seria breve, acabando cercada por escândalos de vária ordem e interrompida por um novo golpe militar protagonizado em abril de 1851 pelo duque de Saldanha. Chegava a Regeneração.

Este momento voltou uma página decisiva da conturbada história da Monarquia Constitucional, que praticamente desde 1820 se consumiu sucessivamente em lutas civis e desacordos políticos entre miguelistas e liberais, num primeiro momento que durou até 1834 e, depois, entre os herdeiros radicais dos ideais vintistas e os adeptos da Ordem, deixando o país a ferro e fogo.

A sedição do duque de Saldanha fora promovida com a intenção de acabar de vez com os golpes que repetidamente transtornavam o território e impossibilitavam o progresso, neutralizando o principal foco de instabilidade cujo epicentro residia na odiada figura do presidente do Conselho e ministro do Reino da época, Costa Cabral. Era chegado o tempo de aproximar Portugal do resto da Europa civilizada. Com a unificação do Exército e a promessa da paz pública, derivada da apregoada conciliação das famílias políticas que se tinham guerreado mortalmente no passado recente, a Pátria podia, enfim, descansar e enfrentar o futuro.

⁷² *Ibidem*, p. 12-13.

⁷³ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006b) – *Os impostos no Parlamento português. Sistemas fiscais e doutrinas fiscais nos séculos XIX e XX*, Lisboa, Assembleia da República/D. Quixote, p. 30-41.

O advento da Regeneração viria a consagrar momentaneamente o livre-câmbio e a doutrina seria proclamada como a receita ideal para produzir riqueza, perante a aprovação de intelectuais como Alexandre Herculano e o ceticismo de outros, como Oliveira Martins. Pretendia-se que a Nação prosperasse, que se desenvolvesse e que o país se transformasse. A prosperidade seria uma realidade à sombra da ansiada acalmia política e social, que ainda levará alguns anos a cicatrizar, mas que seria favorecida com o reconhecimento pelas principais facções políticas do I Ato Adicional à Carta Constitucional de 1826. O desenvolvimento iria ser paralelo à consolidação do aparelho burocrático do Estado Liberal. Para a transformação desejada era preciso introduzir os então chamados “melhoramentos materiais” e um razoável crescimento económico, às custas do elevado endividamento público. Os “melhoramentos morais” ficavam para depois. É chegada a hora do Fomento, que em Portugal passaria para a História com o nome de Fontismo, em homenagem ao seu mentor-mor, o engenheiro militar António Maria Fontes Pereira de Melo. As ferrovias serão o seu símbolo mais visível.

O fim da guerrilha política trouxe consigo um razoável consenso sobre as grandes prioridades nacionais. A classe dirigente cansada das desavenças do passado adotou uma atitude pragmática e procurou seguir os melhores exemplos que podiam importar do estrangeiro, numa altura em que a Europa se continuava a modernizar sob a força do vapor e a velocidade das locomotivas. O país precisava da industrialização e de progresso. Um dos convertidos ao consenso político, o antigo líder setembrista José Estêvão Coelho de Magalhães, concordava que um quilómetro de estrada valia mais do que todos os artigos de uma Constituição. Reconciliação nacional rimava com um programa de fomento material.

Por esta altura, poucos iam à escola. O número de analfabetos não andava longe dos 90 %. Em 1864, o número dos que não sabiam ler, escrever e contar rondaria os 88 % da população⁷⁴. Não havia fábricas modernas em quantidade nem se conheciam operários como em Manchester ou Leeds. A esmagadora maioria das gentes continuava a viver nos campos, sobrevivendo às custas de uma agricultura pouco desenvolvida, tal como os seus avós e, anteriormente, os avós destes. O censo da população de 1864 contabilizava como população urbana apenas 11 % do total de habitantes do país. Continuavam a não existir estradas em condições, à exceção da já mencionada que ligava Lisboa a Coimbra. Em 1851, o comboio, estandarte do adiantamento da época, não passava de um sonho das elites esclarecidas.

A obsessão pelo mau estado da viação era, aliás, uma herança da famigerada década anterior, como vimos, cuja lembrança agora se procurava ultrapassar. Costa Cabral, que também já tinha sido atingido pela mesma doença do fomento e que havia percebido que nada se faria por conta dos particulares devido ao “atraso”, isto é, à extrema pobreza do país, deu proteção oficial a um grupo restrito de especuladores profissionais com objetivos bem claros: a recuperação do crédito público e o investimento na construção de vias de comunicação. Bem entendido, estas eram competências do Estado, mas faltava o dinheiro nos cofres para as cumprir.

⁷⁴ REIS, Jaime (1993) – *O atraso económico português em perspectiva histórica (1850-1930)*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, p. 231.

O plano acabou em fiasco. A continuação da instabilidade política negou ao cabralismo os instrumentos necessários para o sucesso dos seus propósitos reformistas. Sem empréstimos externos que lhe salvassem a face, o Executivo tinha de desviar mais de 2/3 das receitas públicas para pagar aos agiotas a quem tinha dado esperanças e ao Exército, Polícia e corpo de funcionários a quem devia a sua existência e manutenção⁷⁵. Também o Orçamento para as obras públicas esperava uma Regeneração.

Em Lisboa, depois do golpe da primavera de 1851 e de peripécias várias em que a política nacional sempre fora fértil, o Governo do duque de Saldanha aguentou-se no poder e fez o que podia, mas não podia muito. O estado das finanças públicas era pouco mais do que lamentável, legado que já vinha dos tempos do colapso do comércio externo e da independência brasileira muitos anos antes. As contas de 1851-1852 encerraram com um saldo negativo de 617 contos de réis, valor que viria a aumentar nos anos seguintes⁷⁶.

Todavia, a primeira medida para tentar encurtar as distâncias entre Portugal e a civilização não tardou. Em 30 de agosto de 1852 foi publicado o decreto que criava o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria e com ele a orientação do que seria a política desenvolvimentista e a ação de sucessivos executivos nos anos vindouros. O editorial do novo órgão ministerial vinha expresso no relatório que justificou a sua fundação, onde se lia que

este Ministério colocará a administração em relação com as indústrias; estabelecerá as respetivas jurisdições de Polícia e Contencioso; cuidará em facilitar todas as transações, em promover a barateza de todos os transportes, pela feitura de boas vias de comunicação; tratará de organizar o crédito industrial, de instituir o ensino profissional e técnico, sem o qual as indústrias dificilmente poderão progredir, porque não sabem melhorar os seus processos aproveitando as indicações da ciência.

O governante a quem foi distribuída a responsabilidade política da tutela, António Maria Fontes Pereira de Melo, o ministro da Fazenda da altura, não tinha dúvidas quanto ao caminho a tomar. Suprimidos os conflitos doutrinários das brigas políticas, a Regeneração propunha um menu governativo pouco original, mas bastante pacífico: estradas e caminhos de ferro. Desde os finais do século XVIII, como vimos, que o mau estado da viação assustava e preocupava os governantes.

A conversão da dívida pública e a nacionalização de um fundo de amortização do Banco de Portugal, uma empresa privada, lembre-se, foram alguns dos instrumentos utilizados por Fontes Pereira de Melo para tentar colocar as finanças do Estado na ordem. Estas medidas foram particularmente polémicas a nível nacional e geraram escândalo no estrangeiro. Chegou a organizar-se um comité em Londres para que a Bolsa não aceitasse os novos títulos da dívida portuguesa. Em dezembro de 1855, Fontes Pereira de Melo, numa manobra inédita, seria obrigado a deslocar-se à capital

⁷⁵ RAMOS, Rui (1990) – “Desmoronamento e reconstrução da economia”, in REIS, António, dir., *Portugal Contemporâneo*, vol. I, Lisboa, Alfa, p. 153-222.

⁷⁶ MATA, Maria Eugénia (1993) – *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*, Lisboa, Banco de Portugal, p. 167.

inglesa onde viria a conseguir que o presidente do referido comité aceitasse a admissão dos papéis. Em Paris, o ministro conseguiu um primeiro empréstimo no valor de 14 000 contos. Fontes Pereira de Melo terá prometido à empresa do presidente do tal comité a preferência em futuros empréstimos e concedeu a construção das linhas-férreas a uma só empresa francesa, que já controlava parte das linhas em Espanha. A oposição interna, no Parlamento, não deixou passar o negócio sem protestar. Tratava-se de uma maneira diferente de administrar os bens públicos em Portugal. Trata-se também de uma fórmula eficaz de manter o poder. Esta seria uma maneira de arranjar fundos para conseguir empregos e distribuí-los pelos protegidos. A mobilização de mão-de-obra braçal para as obras públicas poderia debelar os efeitos sociais das paragens sazonais do trabalho agrícola, contribuindo para a elevação dos salários e para a paz social. Entrava-se na ‘era dos empréstimos’ com consequências que só mais tarde produziriam consequências graves.

Seja como for, estabelecia-se que o atalho em direção ao engrandecimento da pátria dependia de uma política de fomento, sendo o primeiro passo dado através da construção da ferrovia, rapidamente transformada na joia da coroa da governação. Em breve, o ministro passaria das palavras aos atos. O sucesso de Fontes Pereira de Melo seria o sucesso do país, acreditava-se, apesar da pouca fé do Rei Pedro V.

Não se falava, aliás, de outra coisa. Nos salões da aristocracia, nos gabinetes dos ministros, nas páginas dos jornais e nas salas do Parlamento, por todo o lado se discutiam os méritos e as desvantagens do programa governamental. Seriam os comboios uma modernidade maligna que tornaria o país vulnerável ao estrangeiro, como temia o consagrado Alexandre Herculano, que continuava a preferir o fomento rural, ou seriam a porta para a salvação do reino através da modernização, como suspirava Lopes de Mendonça⁷⁷, um jovem jornalista de *A Revolução de Setembro*? O povo, a quem competia pagar os impostos lançados por Fontes Pereira de Melo, deslumbrava-se ao ver passar as primeiras locomotivas.

Esta “febre ferroviária” não era padecimento exclusivo de Portugal. O contágio era generalizado, sobretudo na Europa Meridional, visto que a Bélgica, a Inglaterra, a Holanda, a Alemanha ou a França estavam bem mais adiantados neste domínio. Na vizinha Espanha, uma lei de 1855 concedeu a garantia estatal aos investimentos feitos em linhas férreas, enquanto em Itália, depois de concluída a Unificação (1870), o Governo também procurou harmonizar as infraestruturas ferroviárias existentes nos vários Estados, criando uma rede nacional, adquirindo o caminho de ferro italiano desta forma um forte sentido político de integração.

O investimento nas vias de comunicação aparecia como ponto de partida para o desenvolvimento económico integrado do país, o que não era uma originalidade portuguesa. A “loucura ferroviária”, de que nos falou Eric Hobsbawn, tanto serviu a prosperidade da Grã-Bretanha vitoriana, como o II Império francês ou o fomento estatal da Prússia de Bismarck. De lembrar que, já em 1844, haviam sido criadas a Companhia de Obras Públicas e a Companhia Confiança Nacional, para servir de suporte financeiro dos planos de fomento do Governo de Costa Cabral. Faltara ao

⁷⁷ MÓNICA, Maria Filomena, org. (1996) – *A Europa e Nós: uma polémica de 1853. A Herculano contra A. P. Lopes de Mendonça*, Lisboa, Quetzal Editores.

conde de Tomar a estabilidade política e, sobretudo, o crédito estrangeiro que, depois de 1852, Fontes Pereira de Melo saberia capitalizar, mercê da reputação firmada na resolução da magna questão da dívida pública. O cabralismo havia sido uma espécie de Regeneração sem dinheiro. A Regeneração de 1851 aparece como o triunfo do capitalismo burguês nacional, como lhe chamaria Oliveira Martins. É neste contexto internacional que os esforços do recém-criado Ministério das Obras Públicas deve ser entendido⁷⁸. O deputado Joaquim Tomás Lobo de Ávila, em janeiro de 1854, fazia um resumo da situação quando afirmou no Parlamento:

Os caminhos de ferro sobre as estradas oferecem a vantagem grande, imensa, que caracteriza o progresso da nossa época, a de empregar o vapor como força motriz. Esta vantagem imensa, que caracteriza o progresso dos nossos tempos, não se deve desprezar. Pois nós havemos de pôr de parte todos os progressos de civilização, e governar o país desprezando a única vantagem de uma nação atrasada, que é a de aproveitar a experiência dos outros povos mais adiantados?⁷⁹

Tais diligências não mereciam ficar isoladas, inserindo-se num arranjo mais vasto de melhoramentos nacionais. Assim, logo após o triunfo da intentona do duque de Saldanha, foram postas em prática duas grandes reformas financeiras do Estado: uma conversão da dívida pública nacional e uma reforma fiscal. Ambas fundamentariam o que seria a nova política de desenvolvimento e investimento do Governo. A seguir viriam as infraestruturas de que o país necessitava e tantas ambicionavam. O desafio era claro e passava pela tentativa de diminuição do tempo de transporte, redução do custo dos fretes e aumento de circulação de mercadorias no interior do país. Este era o caminho a seguir⁸⁰.

Fontes Pereira de Melo, enquanto ministro, trabalhou com entusiasmo e alguma moderação. Os resultados viriam depois. Em dezembro de 1852 decretou a adoção do regime métrico francês como base do sistema de pesos e medidas do continente e ilhas, mas, receando a reação negativa das populações que se recusavam a abandonar práticas ancestrais, previu um período de dez anos para a sua introdução. Para as medidas de capacidade, o prazo era ainda mais longo, o que nem assim evitou motins por todo o país quando chegava a altura de usar as novidades. O telégrafo foi introduzido em 1855, existindo em 1864 uma rede com cerca de 2000 quilómetros de fio. Era mais um passo em direção à unificação do mercado interno⁸¹.

O primeiro troço de via-férrea, construído por uma sociedade de capitalistas ingleses, só viria a ser inaugurado nos finais de outubro de 1856. Na altura contavam-se escassos 36 quilómetros. A viagem inaugural dos notáveis convidados, onde se incluía o Rei, de ida e volta, entre Lisboa e o Carregado, não correu bem. No regresso, um desarranjo na máquina impediu a locomotiva de atravessar a lezíria ribatejana.

⁷⁸ RAMOS, Rui (1990) – *op. cit.*, p. 128.

⁷⁹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 25 de janeiro de 1854, p. 161.

⁸⁰ LAINS, Pedro (1995) – *A economia portuguesa no século XIX. Crescimento económico e comércio externo, 1851-1913*, Lisboa, Imprensa Nacional.

⁸¹ JUSTINO, David (1988-1989) – *A formação do espaço económico nacional: Portugal 1810-1913*, 2 vols., Lisboa, Vega.

Fontes Pereira de Melo, que já não era ministro desde junho, a nada assistiu devido à morte do pai na véspera. A má experiência não fez os governos seguintes abrandarem a política delineada anteriormente. Em 1864, a rede ferroviária era vinte vezes superior ao inicial e, em meados da década de 1880, já estavam construídos mais de 1500 quilómetros de linhas.

O consenso político em torno deste programa era praticamente unânime. Nos primeiros anos da Regeneração sobressaíram duas forças com representação parlamentar, centradas no Partido Regenerador e no Partido Histórico. Posteriormente, este último dividiu-se em duas facções, uma mais moderada representada pelo marquês (depois duque) de Loulé, que se inclinava para a colaboração com os regeneradores, e outra mais radical, que apostava na autonomização da esquerda e em novas políticas.

No plano das obras públicas, nenhuma delas renegava o progresso material, mas exigia-se que o pouco dinheiro disponibilizado pelos orçamentos fosse gasto com “moralidade” e “economia”, *slogan* que era uma herança setembrista. Também insistiam na questão do espírito – ou seja, dito por outras palavras, todos queriam estradas e caminhos de ferro, mas com escolas e, sobretudo, sem mais impostos.

Foi justamente este quadro político que fez cair o primeiro Governo da Regeneração. Nos finais de 1855, Fontes Pereira de Melo conseguiu realizar os primeiros empréstimos. O “devorismo” do ministro acabou por assumir consequências internas, pois o contribuinte português seria chamado a dar garantias aos investidores estrangeiros através da subida dos impostos prevista para 1856. Os protestos vieram da minoria cartista/cabralista na Câmara dos Deputados, com António José de Ávila à cabeça, e na Câmara dos Pares com Costa Cabral a assumir novo protagonismo. D. Pedro V também pressionava, porque reconhecia o incómodo da medida para o povo. Os dissidentes progressistas opuseram-se ao projeto, mas não elevaram o tom da sua discórdia em nome da humanitária reconciliação a que se tinham proposto. O Governo ganhou a votação nas Cortes quando submeteu os seus planos financeiros à apreciação parlamentar. Na rua, a oposição organizou uma “representação monstro” que contou com mais de 50 000 assinaturas.

A animosidade contra esta primeira versão do fontismo não era dirigida contra o fomento enquanto princípio, mas opunha-se às suas implicações imediatas. Na Câmara dos Pares, recheada de cabralistas da década de 1840, Costa Cabral estava agora disposto a desferrar-se de 1851. O duque de Saldanha percebeu que os pares não aprovariam a política do seu ministro Fontes Pereira de Melo e logo encomendou a D. Pedro V uma nova fornada de 20 pares. Se o Rei recusasse, o Governo demitir-se-ia. Foi o que aconteceu e, a 6 de junho de 1856, seria empossado novo Executivo liderado pelo marquês de Loulé, que se apressou no Parlamento a dar garantias de que iria prosseguir a política do Ministério que tinha acabado de substituir.

Por ironia do destino, a queda do primeiro Governo Histórico também seria motivada por uma questão ligada aos melhoramentos materiais, isto é, às dificuldades de aprovação do chamado contrato Morton Petto. No verão de 1857, Carlos Bento da Silva adjudicara ao empresário britânico *Sir* Samuel Morton Petto o grosso da construção da via-férrea entre Lisboa e o Porto, a partir de Santarém. Houve protestos porque esta forma de proceder era a negação do princípio do concurso para a adjudicação de obras públicas. O negócio não correu bem, o contrato foi várias vezes revisto,

a firma inglesa foi protelando os trabalhos e os custos foram subindo. Nos finais de fevereiro de 1859, o deputado regenerador Lobo de Ávila desentendeu a questão, convidando o Governo a rescindir o contrato celebrado. Nem o marquês de Loulé nem o ministro das Obras Públicas, Carlos Bento da Silva, quiseram ceder. O assunto subiu às comissões reunidas da Fazenda e das Obras Públicas, onde a maioria se manifestou contra o contrato. A sorte do Governo ficou selada, pedindo a demissão a 15 de março de 1859.

A dança de ministérios durante a década seguinte não alterou o paradigma e o prolongamento do investimento em obras públicas, sobretudo em vias de comunicação, manteve-se no centro do acordo político então gerado. Apenas quando os Reformistas tomaram conta do Governo por alguns meses (em 1868-1869 e em 1870-1871) ressurgiu o lema das “economias” e “moralidade” associado à gestão da coisa pública, mas a orientação estratégica não seria alterada e o consenso parlamentar manteve-se.

O período de ouro do “fontismo” correspondeu ao momento em que os Regeneradores assumiram o governo entre 1871 e 1877, o mais longo e estável de toda a Monarquia Constitucional, com o engenheiro Fontes Pereira de Melo como chefe do Executivo e com Cardoso Avelino no Ministério das Obras Públicas. Durante esta época, a construção das infraestruturas de comunicação (estradas, caminhos de ferro, telégrafos e portos) atingiu o auge.

Foi então que se iniciou a construção da linha do Minho e Douro, cujo começo dos trabalhos estava autorizado desde julho de 1867, apenas se concretizando em fevereiro de 1872. No mesmo domínio e nesta fase, o Governo era favorável à concessão da construção das linhas a empreiteiros estrangeiros. Posteriormente, aprovaram-se as obras do porto artificial de Ponta Delgada, em maio de 1872, e mandou-se proceder à construção do caminho de ferro do Porto à Galiza, por Braga e Viana, e aos estudos da linha do Vale do Sousa por Penafiel até ao Pinhão, ainda em junho de 1872. De referir que, entre 1873 e 1877, realizaram-se 12 contratos envolvendo o Governo e particulares para a construção e exploração de várias linhas. Quando António Cardoso Avelino chegou ao Executivo, o Estado português gastava cerca de 137 contos por ano na construção de linhas-férreas. Em 1876, esse valor atingia cerca de 3400 contos, valor ilustrativo da paixão regeneradora pelas obras públicas.

Algumas das principais realizações deste período envolveram a presença do próprio ministro nas respetivas inaugurações. Coube a Cardoso Avelino estreitar o serviço de telégrafo entre Portugal e o Brasil, em setembro de 1872 e, mais tarde, entre o nosso país e os Estados Unidos da América, em abril de 1874. Apesar de muito criticados no Parlamento, Cardoso Avelino e Fontes Pereira de Melo continuaram a ser defensores da concessão a particulares da exploração das linhas de comboio, cujos contratos iam assinando, caso dos caminhos de ferro entre Porto e Braga, por Santo Tirso e Guimarães (dezembro de 1872), do Porto à Póvoa do Varzim (junho de 1873), de Viana do Castelo à Póvoa do Lindoso (junho de 1874), de Viana do Castelo a Ponte da Barca (julho de 1875), de Coimbra à Figueira da Foz e de Lisboa a Torres Vedras (setembro de 1875) e do caminho de ferro de Sintra (fevereiro de 1876).

Alguns destes negócios foram particularmente polémicos como o da linha entre a Ponte de Santana e o porto de S. Martinho, pelo Cartaxo, Rio Maior, Óbidos e Caldas da Rainha, concessão atribuída a Luís Augusto Palmeirim (fevereiro de 1874),

um conhecido adepto do partido de que Fontes Pereira de Melo e Cardoso Avelino faziam parte. Situação semelhante ocorreu em relação à concessão entre Cacilhas e Sesimbra, atribuída ao deputado regenerador Filipe Augusto de Carvalho (abril de 1874). Em ambos os casos, a edificação das linhas não teve seguimento porque os contratantes não cumpriram as disposições previstas nos respetivos acordos com o Estado, embora estes falhanços se possam explicar por razões políticas.

Outros passos importantes na época residiram na autorização concedida à companhia de seguros Lloyd para esta se estabelecer em Portugal (fevereiro e setembro de 1873), bem como o lançamento de um empréstimo no valor de 38 000 contos para atender à dívida pública, que se viria a revelar um êxito retumbante (setembro de 1873). Foi também decretado o início dos estudos para a construção de uma via-férrea que, partindo da Linha do Oeste (na Barquinha), serviria Tomar, Lousã e Arganil, prolongando-se o seu percurso até Celorico da Beira (Linha da Beira Alta), projeto que, por ser demasiado ambicioso e dispendioso, viria a ser abandonado neste formato (ainda em 1873). Mandou-se proceder à construção do porto artificial da Horta, aprovando-se posteriormente o regulamento das respetivas obras (março e setembro de 1875). Abriu-se à circulação pública a linha ferroviária entre Porto e Braga (maio de 1875) e ordenou-se a construção do caminho de ferro do Algarve por conta do Governo. O objetivo era, face à prolongada seca que atingia o distrito e ameaçava a agricultura, dar trabalho às classes mais necessitadas (julho de 1875). Também se procedeu à inauguração dos lanços dos caminhos de ferro do Douro entre Ermesinde e Penafiel (julho de 1875), entre o Porto e a Póvoa do Varzim (outubro de 1875) e entre Penafiel e Caíde (dezembro de 1875). Já em 1876, mandou-se proceder à construção do caminho de ferro da Beira Alta e da Beira Baixa por meio de concurso (janeiro de 1876). Reforçaram-se os meios para as obras na barra de Portimão e canalização da ria de Silves (fevereiro de 1876) e sendo Cardoso Avelino um dos artífices, juntamente com António de Serpa Pimentel, da fundação da Caixa Geral de Depósitos, de modo a fazer aumentar o crédito público (abril de 1876).

A paixão pelos tais “melhoramentos materiais” saltava à vista de todos. Em 1890 estava construída 80 % da extensão total da malha ferroviária portuguesa que iria chegar ao século XX. Durante a Regeneração tinham sido abertos cerca de 10 000 quilómetros de estradas reais e distritais e quase 3000 quilómetros de caminhos municipais. Além do mais, a rede de linhas telegráficas aproximava-se agora dos 7000 quilómetros. A divulgação do telefone não iria tardar (1882).

Os melhoramentos não ficaram por aqui. Em 1884, iniciaram-se as obras de construção do porto artificial de Leixões, destinado a assistir a cidade do Porto e a complementar o de Lisboa, cujo plano de modernização viria a arrancar três anos mais tarde. De Norte a Sul, o litoral português, a partir dos anos 90, seria iluminado com a edificação de vários faróis. As margens de vários rios passaram também a ficar unidas, tendo sido levantadas para o efeito várias pontes. Os correios foram reformados, logo na década de 50, sendo introduzidos por esta altura os selos adesivos (1853), ao mesmo tempo que o mapa das estações postais era também substantivamente beneficiado. O desenvolvimento da imprensa acompanhou este ritmo. Os jornais deixaram de ser um privilégio de Lisboa e Porto e começaram a ser publicados e lidos também em regiões onde anos antes era impensável que tal pudesse vir a acontecer. Muito

lentamente, parte da província começou a receber os benefícios que derivavam da maior rapidez das comunicações, favorecendo uma maior e melhor circulação de pessoas e bens. De uma maneira geral, o consentimento parlamentar sobre os benefícios desta orientação nunca esteve em causa. As divergências partidárias apenas sobressaíam quando se tratava de discutir o valor dos orçamentos destinados às obras públicas.

Também de uma forma global, a esquerda parlamentar (Históricos e Reformistas e, após a sua fusão, Progressistas) subordinou o prolongamento da opção pelos melhoramentos materiais aos limites orçamentais próprios de cada contexto político e económico. Não esquecer que a “Exposição Justificativa e Programa” do Partido Progressista, o primeiro programa político escrito associado a um partido político em Portugal (1876) contemplava tanto o “desenvolvimento dos trabalhos de viação pública” (ponto 17.º) como o “desenvolvimento da riqueza pública pela diminuição dos impostos” (ponto 20.º). Já os Regeneradores acreditavam que essa forma de promover o fomento do país seria a mais indicada para gerar riqueza e não hesitavam no lançamento de novos impostos, ou adicionais sobre os existentes, para suportar a construção das vias de comunicação.

De longe, as infraestruturas em vias de comunicação tinham sido o setor mais beneficiado com o investimento público. Para se ter uma ideia dos gastos feitos, registre-se que, entre 1861 e 1890, o Estado empregou cerca de 180 000 contos em obras públicas, enquanto em idêntico período apenas despendeu cerca de 28 000 com a instrução e 22 000 contos com as colónias⁸².

Contudo, neste domínio nem tudo correu pelo melhor. A fraca rentabilidade das linhas nunca permitiu a sua exploração com lucro pelas companhias que as construíram, fossem elas nacionais ou estrangeiras. A estas restavam dois caminhos possíveis e ambos indesejáveis: a ruína ou a sobrevivência à custa dos subsídios e das indemnizações estatais, o que agravava o défice das despesas públicas. A Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, que, apesar desta designação, era uma empresa privada, esteve no centro de um dos maiores escândalos políticos e financeiros conhecidos durante a Monarquia Constitucional, aproximando-se da falência em 1892, o que arrastou, em parte, o país para a bancarrota parcial declarada nesse mesmo ano. Este escândalo viria a ser espoletado no Parlamento.

Os números da dívida efetiva do Estado não pararam de engrossar a um ritmo teimosamente constante. Se em 1851 esse valor se cifrava em pouco mais de 83 000 contos, em 1890 já tinha ultrapassado os 539 000 contos, ou seja, o seu crescimento fora da ordem dos quase 650 % no espaço de 40 anos, chegando a representar, em 1885, qualquer coisa como 85 % do produto nacional. Desde 1855 a dívida aumentara a uma média anual de 11 000 contos, e em 1895 a dívida pública consolidada por habitante (107\$000 réis) era a segunda maior da Europa – e uma das maiores do mundo –, valendo cerca de quinze vezes as receitas totais do Estado. Se a Regeneração no início significava carruagens, fuligem e progresso, depois, com o passar do tempo, passou a ser sinónimo de endividamento público.

Apesar dos esforços feitos na aproximação de Portugal à Europa, os resultados práticos desta estratégia de fomento ainda nos mostravam demasiados afastados

⁸² RAMOS, Rui (1990) – *op. cit.*, p. 140.

dos padrões médios internacionais. O país, em 1910, tinha das mais baixas razões de quilómetro de via-férrea por habitante (4,8 km por 10 000 habitantes). Menos do que Portugal só a Rússia, a Roménia, a Bulgária e a Sérvia⁸³. Estatística semelhante poderia usar como indicador a tonelagem transportada pela rede ferroviária, por habitante. Numa altura em que as nações do velho continente se hierarquizavam segundo o seu nível de industrialização, estas não eram boas notícias.

Por via do facto do território nacional não ser geograficamente homogéneo, as obras públicas tiveram um impacto diferenciado na província. Se o Alentejo, ligado a Lisboa pelas carruagens a vapor logo nos anos 60, beneficiou da aproximação à capital, onde escoava boa parte da sua produção agrícola, zonas houve onde as vantagens não foram tão evidentes. A linha do Norte limitou-se a duplicar a oferta proporcionada pela navegação costeira. Da mesma forma, as linhas do Minho e Douro concorreram com a navegação fluvial. Sítios como Trás-os-Montes ou certas zonas da Beira Baixa continuaram tão isoladas como anteriormente. O relevo acidentado e a extrema pobreza dessas regiões não compensavam o trabalho e o investimento para se chegar a tais pontos do território. Apesar dos progressos relatados, a Monarquia Constitucional deixou muito por fazer neste domínio.

6.4. Finanças públicas

A organização e administração da fazenda pública, bem como a saúde das contas do Estado estiveram no topo das preocupações parlamentares desde a reunião das Cortes Constituintes, ainda em janeiro de 1821⁸⁴. Além da questão pautal, o tema da legislação sobre os forais também prendeu a atenção do primeiro Parlamento português, ainda que de forma pouco consequente⁸⁵.

Entre 1826 e 1828, dadas as circunstâncias políticas da época, as inquietações dos representantes da nação afastaram-se para outros assuntos, como os da restauração da liberdade de imprensa, a resposta ao Discurso da Coroa e os limites da intervenção política da Regência entregue aos cuidados de D. Isabel Maria. Somente após a conclusão da guerra civil e a definitiva reabertura do Parlamento, já no mosteiro de São Bento, em agosto de 1834, é que a questão económica e financeira ganhou novamente a centralidade da atenção de deputados e pares do reino. O país tinha mudado muito nos anos recentes e os efeitos destrutivos da guerra civil iriam fazer-se sentir por muito tempo.

Em 1832, o ministro Mouzinho da Silveira, através de um dos famosos decretos de 16 de maio, propôs uma extensa reforma da Fazenda. Na altura extinguiu-se o Erário Régio, foram definidas as competências e obrigações do ministro da Fazenda e do Tribunal do Tesouro Público, mas também se regulamentou a administração

⁸³ *Idem, ibidem*, p. 143.

⁸⁴ CARDOSO, José Luís (1991) – “A legislação económica do vintismo: economia política e política económica nas Cortes Constituintes”, *Análise Social*, XXVI (112-113), p. 471-488.

⁸⁵ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *Os orçamentos no Parlamento português*, Lisboa, Assembleia da República/D. Quixote, p. 24-25.

das alfândegas e estabeleceram-se as bases da arrecadação das receitas do Estado em todo o território nacional. Para tal, seriam criadas as figuras dos recebedores gerais, que passariam a atuar próximos dos prefeitos e as dos recebedores particulares, que exerceriam as suas funções junto das autoridades concelhias. As futuras reorganizações administrativas, logo a partir de 1835, mesmo depois da extinção das prefeituras, procuraram harmonizar as competências camarárias com as do governo central em matérias de natureza económica e financeira. Outros tópicos desta natureza saltariam rapidamente para primeiro plano.

O mesmo Mouzinho da Silveira, ainda em ditadura – isto é, sem a interferência do Parlamento –, seria o responsável por uma série de decretos que restringiram o imposto da sisa às transmissões onerosas de imóveis (com uma taxa de 5 %) para facilitar o comércio interno; reduziram os direitos de exportação a 1 % para estimular a produção nacional; aboliram o imposto eclesiástico do dízimo, assim como extinguiram definitivamente os forais e bens da Coroa. Esta obra legislativa iria constituir um dos mais importantes marcos jurídicos e institucionais da primeira metade do século XIX e com ela seria derrubada a ordem fiscal do Antigo Regime. Oliveira Martins chamou-lhe o nosso 1789. O Estado adquiriu o monopólio em termos de política fiscal.

Todas estas medidas não foram colocadas em prática sem resistências por parte das populações. Quando encerrou o conflito entre liberais e miguelistas, o Governo passou a ser constituído por personalidades próximas de D. Pedro, afetas à ala conservadora, que viam na Carta de 1826 o seu modelo constitucional. Desde o tempo da regência nos Açores, algumas mudanças tinham já sido introduzidas. A mais importante de todas residiu na substituição de Mouzinho da Silveira por José da Silva Carvalho e Joaquim António de Aguiar, nas pastas da Fazenda e da Justiça, remodelação que ocorreu ainda em dezembro de 1832. A legislação de Mouzinho da Silveira, que não terá olhado a fações e interesses estabelecidos, seria alvo de muitas polémicas e logo abandonada. O ministro seria sacrificado.

D. Pedro apressou-se a convocar eleições, de acordo com a filosofia do seu paradigma constitucional. O sufrágio era masculino e censitário. Os detentores de um rendimento anual líquido não inferior a 100\$000 réis poderiam votar nas assembleias paroquiais; os escolhidos nestas, possuidores de um rendimento de 200\$000 réis, reuniam-se nas capitais de província e elegiam os deputados, que deveriam apresentar um rendimento de 400\$000 réis. A nomeação dos pares do reino continuaria a ser uma prerrogativa atribuída exclusivamente ao poder moderador. Realizadas as eleições gerais de deputados, as Cortes viriam a abrir em 15 de agosto de 1834.

Nos debates iniciais foi colocada à consideração dos deputados se D. Pedro se deveria manter na qualidade de Regente até à maioria da filha e se as Cortes autorizavam o matrimónio desta com um príncipe estrangeiro. D. Pedro, que se encontrava gravemente doente, já não viria a assistir ao casamento de D. Maria da Glória com D. Augusto de Leuchtenberg nem à decisão dos parlamentares em conceder a maioria a D. Maria II, mas, antes de falecer, o Regente ainda viria a dar autorização ao duque de Palmela para formar um governo de conciliação nacional⁸⁶.

⁸⁶ VALENTE, Vasco Pulido (1993) – *Os Devoristas: a Revolução Liberal (1834-1836)*, Lisboa, Quetzal, p. 19.

Até à Revolução de Setembro de 1836 mantiveram-se em funções vários executivos, alvos de sucessivas remodelações, mas que de ecuménico pouco tiveram, uma vez que todos se aproximavam do liberalismo moderado do cartismo, à exceção do que tomou posse em novembro de 1835, claramente mais identificado com o vintismo. No Parlamento, deputados e pares passaram a dividir-se entre “ministeriais” ou “devoristas” e os chamados “antiministeriais”. Os primeiros eram os diplomatas da emigração, os generais das guerras civis e as figuras que se tinham aproximado de D. Pedro nos anos anteriores. Consideravam-se os únicos depositários do poder por quem deveriam ser repartidos os altos cargos administrativos e as chefias máximas do Exército. Desprezavam a oposição e os chamados “radicais”. Este outro grupo era composto pelos antigos combatentes na guerra civil, pelos artífices, pelos operários, pelos membros das Guardas Nacionais e dos batalhões nacionais, pela pequena burguesia das cidades e dos campos, ou seja, uma amálgama de plebe urbana e camponeses desenraizados. Competia aos clubes políticos e à imprensa das fações orquestrarem as campanhas políticas. As figuras próximas do duque de Palmela queriam um governo à inglesa. Os radicais, expulsos do poder no centro e também na administração local, temiam que a jovem Rainha ficasse sob a tutela desta nova aristocracia de Corte.

O Parlamento começou por ser inoperante e palco de tumultos constantes. Neste período, os debates em São Bento sobre a política orçamental do Estado foram claramente desvalorizados. A restauração da Carta obrigava à exigência de discussão e votação do orçamento em Cortes. Ainda em novembro de 1834, “Sua Excelência o ministro da Fazenda obteve a palavra para fazer a leitura do orçamento do presente ano”, mas Silva Carvalho não teria oportunidade de defender as suas ideias⁸⁷.

A política da época fazia-se de outras polémicas. Dado o estado de anarquia em que o país vivia mergulhado, o poder político tinha se ser forte, firme e centralizado. A estabilidade política era uma miragem. A guerra civil prolongava-se por todo o lado, pois do Minho ao Algarve bandos de miguelistas de regresso a casa continuavam a aterrorizar as populações. Bandos de salteadores roubavam e matavam impondo a lei do mais forte. Era o tempo das vinganças pessoais. Na verdade, o colapso das instituições de Antigo Regime, como a Igreja e as milícias, e dos grupos sociais que as suportavam, como o clero e a pequena nobreza provincial, não seria seguido de um programa alternativo exequível. A administração pública e o poder judicial acompanhavam o caos⁸⁸.

As duas Câmaras do Parlamento fecharam em meados de dezembro de 1834 sem terem produzido legislação útil e deixando o país em revolta. Reabriram em janeiro com o povo empoleirado nas galerias. Os representantes da Nação estavam na sala, mas a Nação assistia das galerias, com punhais e pistolas, ameaçando saltar para a sala, pedindo “morte” aos traidores. O liberalismo pobre e plebeu partia ao assalto do liberalismo rico protegido pela Carta.

A paz e a ordem só seriam possíveis com a revisão das leis de Mouzinho da Silveira, sobretudo em matéria administrativa, cuja reforma imposta nos Açores em maio de 1832 foi considerada demasiado centralizadora e intrusiva na vida das

⁸⁷ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *op. cit.*, p. 27.

⁸⁸ VALENTE, Vasco Pulido (1993) – *op. cit.*, p. 29-31.

populações. Faltava também uma lei de venda dos bens nacionais, sem a qual o Estado se arriscava à bancarrota, que de resto se encontrava demasiado próxima. As reivindicações da oposição passavam pelas indemnizações, pelo acesso aos empregos públicos e pela garantia da propriedade das patentes aos oficiais do Exército Libertador. Também lhe convinha uma reforma administrativa, mas esta era uma medida secundária. Nada disto podia ser cumprido a contento de todas as partes. Como o Estado não tinha fundos, devia-se apoiar em empréstimos, sobretudo contraídos no estrangeiro. O crédito público, apoiado pela venda dos bens nacionais, seria a solução para os males do país. Esta foi a solução proposta pelo já mencionado ministro Silva Carvalho⁸⁹.

O seu objetivo era o de multiplicar o número de pequenos proprietários, abrir oportunidades de investimento e provocar uma melhor divisão da propriedade. Nada de muito diferente do que já fora pretendido por Mouzinho da Silveira. Pressupunha esta política a existência de agricultores, rendeiros e capitalistas com dinheiro suficiente para comprar terras e nelas investir, dado que a esmagadora maioria da população vivia no campo e do campo. Ora, faltava metálico e abundavam os papéis da dívida pública.

Os arranjos políticos da época colocaram os bens nacionais nas mãos de uma minoria, além do mais, a maior parte destes bens foram vendidos em Lisboa, o que afastou os compradores impossibilitados de se deslocarem à capital. Os principais beneficiados foram os grandes financeiros e os chefes do liberalismo, ou seja, os devoristas. Os objetivos da desamortização foram completamente defraudados.

A oposição radical continuou apostada em apoderar-se dos bens dos miguelistas, mas o processo só era possível nos meios rurais, onde sempre se podia deitar a mão a um olival ou a uma vinha do vizinho miguelista. Os deputados, então, fizeram chegar a São Bento dúzias de petições, originárias de todo o país, exigindo reparações depois de terem sido perseguidos pelo absolutismo. O plano foi recusado com os argumentos de que os culpados pelo triunfo de D. Miguel não tinham sido apenas os miguelistas, mas toda a nação; as indemnizações arriscavam-se a provocar uma nova guerra civil, pois os espoliados não abririam mão dos seus bens com facilidade; a lei seria sempre retroativa, logo iníqua; as perdas causadas pelos miguelistas eram muito superiores aos bens reclamados. A lei não passou no Parlamento.

Os radicais voltaram-se então para a questão dos empregos públicos, reclamando para si os cargos que tinham sido nomeados com D. Miguel. Os deputados radicais acusavam o Governo de nomear oficiais, juizes, provedores, comissões administrativas de municípios e funcionários da administração central de passado duvidoso. Logo se colocou o problema de apurar quem era miguelista convicto e quem era apenas indiferente à política. O melhor era deixar tudo como estava.

Várias recomposições ministeriais não resolveram os problemas. A política económica de Silva Carvalho fracassou porque a banca inglesa não ia arriscar investimentos num país onde os governos mudavam a cada quatro meses. Chegou-se a dever a renda da Embaixada em Londres. Os radicais conseguiram tomar conta do Executivo durante seis meses, entre novembro de 1835 e abril de 1836. A política dos empréstimos externos seria agora substituída pela alternativa das “economias”, isto é, pelo corte nas despesas do Estado. Mais uma vez faltaria o apoio do crédito inglês,

⁸⁹ VALENTE, Vasco Pulido (1993) – *op. cit.*, p. 47-52.

que também não confiava no radicalismo. Contava-se agora com a reforma das pautas aduaneiras, seguindo uma política protecionista que deveria penalizar, sobretudo, a Inglaterra, e com a cobrança de impostos.

O liberalismo nasceu de uma guerra civil e isso condicionou o futuro do regime. A falta de meios nos municípios criou problemas sociais graves por todo o lado. Durante um ano praticamente não se fizeram obras públicas. No Porto, em 1834, morreram à fome 72 % dos expostos (1153 em 1601) e 76 % no ano seguinte (1099 em 1455) porque o Estado simplesmente não podia pagar às amas de leite. A cobrança dos impostos também era praticamente impossível de assegurar. Nada disto abalou a falta de empenho do Parlamento⁹⁰.

A impotência das autoridades era evidente. Ficou célebre uma intervenção do ministro da Fazenda afeto ao radicalismo, Francisco António de Campos (futuro barão de Vila Nova de Foz Côa) em São Bento. Ao dirigir-se aos deputados na sessão de 18 de janeiro de 1836, para apresentar a proposta do Governo em matéria orçamental, logo confessou:

Senhores, eu tinha concebido a esperança de poder trazer à Câmara, logo que ela se achasse definitivamente constituída, tanto as contas do ano económico findo em junho próximo passado, como o orçamento do novo ano financeiro, acompanhado de todas as contas e documentos que pudessem servir de esclarecimento à Câmara [...] apesar da assiduidade que se tem posto neste objeto, tem sido impossível vencer o trabalho, e satisfazer os meus desejos; entretanto espero que dentro em poucos dias poderei desempenhar este dever, e de poder pôr a Câmara no estado de conhecer, senão perfeitamente a situação da fazenda pública, ao menos dar-lhe dela o conhecimento mais completo que era de esperar da reconhecida estreiteza do tempo, que para isso me era permitido aplicar [...] A presente administração, Srs., ao momento de tomar conta dos negócios, não só não achou fundos alguns disponíveis com que pudesse fazer frente às regulares despesas do serviço, mas pelo contrário, achando por satisfazer muitas das que deviam estar pagas, encontrou, absorvida por antecipações, uma parte dos recursos destinados para o serviço dos anos futuros⁹¹.

As palavras do ministro antecipavam um problema: a impossibilidade de o Governo controlar as contas do Estado. Umas semanas mais tarde, o mesmo Francisco António de Campos, novamente perante os deputados, levou a sua inoperância a um extremo nunca testemunhado em São Bento. Na sessão de 29 de fevereiro tratou de apresentar o seu orçamento, mas, enquanto falava no hemiciclo, começou a soluçar e a chorar, não podendo fazer mais do que apresentar um documento exibindo um défice de 8500 contos, mais do dobro das receitas. O *Diário do Governo* explicou que

o Sr. ministro da Fazenda leu o Relatório do seu Ministério, que foi escutado com o mais religioso silêncio pelos Srs. deputados, e por todos os concorrentes. (Durante a sua leitura entrou o Sr. ministro do Reino). Sendo feita a sua leitura, acrescentou que

⁹⁰ *Idem, ibidem*, p. 25.

⁹¹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 18 de janeiro de 1836, p. 37-38.

este Relatório serviria de resposta às diferentes interpelações, que por vezes se lhe tem feito, sobre faltas de pagamento, faltas que ele agora declarava que se deviam atribuir à ausência absoluta de recursos. Que não dizia à Câmara que se não havia crédito, não era por sua culpa, que quando entrou no Ministério não o fez por ignorância por quanto bem sabia que embaraços havia de encontrar. [...] Terminou rogando à Câmara que tivesse em vista as providências necessárias para que o próximo ano económico seja um ano novo de ventura e prosperidade para esta nação, seja o princípio de uma nova era de felicidade, em que ela saia do seu estado de penúria e miséria⁹².

O contexto da época explica que o ministro tenha forçado a cena melodramática com o objetivo de alijar as suas responsabilidades políticas pelo estado de penúria a que o reino tinha chegado e para mostrar que todo o quadro comprometia a orientação estratégica de José da Silva Carvalho. Por outras palavras, o “devorismo” não podia ser a solução⁹³. Ainda assim, este orçamento de 1836 distinguia-se dos anteriores por arrumar de forma clara as rubricas da receita em próprios nacionais, impostos diretos, impostos indiretos e diversos rendimentos. Seja como for, a instabilidade política subsequente à Revolução de Setembro de 1836 (“Belenzada”, Revolta dos Marechais) não possibilitou que se instituisse a prática de debater a lei orçamental no Parlamento.

Já no ano económico de 1837-1838, o parecer da própria Comissão da Fazenda concluía que, não havendo uma proposta orçamental apresentada pelo Executivo, esta propunha uma lei de meios, que seria aprovada pelos deputados na sessão de 3 de julho de 1837. Tal passou a ser um procedimento habitual em circunstâncias idênticas e seria utilizado por diferentes vezes, sobretudo a partir da Regeneração, indistintamente por todas as forças políticas, como se pode constatar no quadro abaixo.

Com efeito, de acordo com o art.º 13 do Ato Adicional de 1852 à Carta Constitucional de 1826, competia ao Governo elaborar e apresentar ao Parlamento, nos primeiros 15 dias depois de constituída a Câmara dos Deputados, o Orçamento Geral do Estado – uma previsão das receitas e despesas do Estado para o ano económico seguinte – e a Conta Geral do Estado – uma retrospectiva das receitas e despesas do último ano económico findo – no primeiro mês, contando a mesma data. O primeiro documento deveria ser votado em Cortes, enquanto a aprovação do segundo, em sede parlamentar, dependia de uma declaração geral de conformidade do Tribunal de Contas.

Estas disposições gerais nem sempre foram observadas. O Parlamento poderia ainda aprovar uma chamada “lei de meios”, definitiva ou provisória. No primeiro caso, o Executivo era autorizado a cobrar receitas e a efetuar despesas nos termos da última lei da receita e despesa aprovada de acordo com as regras constitucionais. Já a segunda, vigorava por tempo indeterminado, mas também permitia ao Ministério arrecadar receitas e realizar despesas nos termos da última lei da receita e da despesa aprovada. Os regimes de exceção ao Orçamento Geral do Estado contemplavam ainda a aprovação parlamentar de uma lei de duodécimos, para vigorar por tempo indeterminado,

⁹² *Diário do Governo*, n.º 52, 1 de março de 1836, p. 280.

⁹³ VALENTE, Vasco Pulido (1993) – *op. cit.*, p. 134-139.

e a aprovação ditatorial do Orçamento por via de decreto⁹⁴. Nas palavras do influente deputado José Estêvão Coelho de Magalhães, “parece-me que é mais urgente tratar destes pareceres do que do orçamento”⁹⁵.

QUADRO 1 Decretos das Cortes relativos às Leis de Meios

Exercício	Datas dos Decretos
1852-1853	30 de junho de 1852
1856-1857	27 de junho de 1856
1858-1859	25 de junho de 1858
1859-1860	8 de abril de 1859
1861-1862	22 de junho e 12 de agosto de 1861
1862-1863	17 de junho de 1862
1865-1866	13 de maio de 1865
1868-1869	26 de junho de 1868
1869-1870	21 de agosto de 1869
1870-1871	7 de junho de 1870 e 17 de novembro de 1870
1871-1872	2 de junho e 19 de setembro de 1871
1879-1880	17 de junho de 1879
1884-1885	17 de maio de 1884
1885-1886	18 de junho de 1885

Fonte: *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 3 de abril de 1886, p. 793.

A política setembrista fracassou não apenas por não ter recuperado a prática dos debates sobre a lei do orçamento no Parlamento, mas também no seu intento de controlar o problema do agravamento do déficit das contas públicas. Se a venda dos bens nacionais, como vimos, não produziu os efeitos desejados, o mesmo se viria a passar com o fracasso da aplicação da nova pauta aduaneira, que finalmente ultrapassava o que tinha ficado estabelecido no ominoso Tratado de 1810 celebrado entre o Governo de D. João, então estabelecido no Rio de Janeiro, e a Inglaterra.

O novo arranjo constitucional de 1838 confirmava que “competete às Cortes votar anualmente os impostos, e fixar a receita e despesa do Estado”, mas foi apenas em junho/julho de 1839, a propósito do documento referente a 1838-1839, que se recuperou a prática parlamentar da discussão para a aprovação do orçamento, depois continuada para o orçamento de 1841-1842, aprovado na generalidade na sessão de 6 de novembro de 1841. Neste intervalo, a atividade financeira do Estado seria regulada por mais duas leis de meios.

O debate político a este propósito sempre foi bastante intenso, quer se tratasse de discutir o orçamento e todas as suas rubricas de receita e despesa, quer se tratasse de definir os contornos da lei de meios. Ainda a propósito deste orçamento de 1841, o sempre prolixo e ativo deputado José Estêvão afirmava:

⁹⁴ MATA, Maria Eugénia (1993) – *op. cit.*, p. 17-34.

⁹⁵ *Diário do Governo*, n.º 155, de 4 de julho de 1837, p. 778.

Esta discussão do orçamento é o mesmo que o jogo da cabra-cega, onde se tapam os olhos a um rapaz, dá-se-lhe uma pancada nas costas e diz-se-lhe vai procurar quem te deu. No fim de uma sessão de tanto tempo aparecem duas folhas de papel com umas poucas de cifras, a que se dão o nome de orçamento; vote-se depressa, porque daqui a três dias vamo-nos embora, e se alguém quer fazer alguma observação grita-se-lhe logo, voto, votos, votos; e está acabada a discussão⁹⁶.

O golpe de Estado cabralista de janeiro/fevereiro de 1842, que iria repor definitivamente em vigor a Carta Constitucional de 1826, condicionaria o normal funcionamento do Parlamento e a consequente discussão orçamental prevista para 1842-1843. Em causa estava também uma nova forma de relacionamento do Governo com o Parlamento e com as oposições. As eleições de deputados de 1842 e uma primeira “fornada” de pares encarregar-se-iam de conceder ao Ministério o controlo total sobre os representantes da nação. O novo ministro da Fazenda recusou-se a debater o relatório relativo às autorizações para contrair empréstimos e, quando perguntado pelos deputados sobre qual a sua estratégia financeira, o mesmo barão do Tojal reafirmou a sua postura:

Costuma o ilustre deputado sempre dizer que não quero dar explicações nem prestar contas: eu tenho todos os dias instado para que se aprontem os esclarecimentos que o ilustre deputado exige [referindo-se a Júlio da Silva Sanches]. Não sei se haverá algumas circunstâncias particulares que obstem a esta vinda, eu pela minha parte desejo cumprir as minhas obrigações sempre, e não tenho nada a ocultar; se as contas das despesas se têm deixado de publicar, tem sido inadvertência minha; mas estou pronto a apresentá-las nesta Câmara; não vejo necessidade de dar ao público mensalmente tais explicações; aqui é que há a necessidade verdadeira; e se houver alguma coisa então de que me increpem, estou pronto a responder pela minha pessoa e fazenda⁹⁷.

O ministro, todavia, seria muito pressionado pela oposição a apresentar o orçamento de 1842-1843, o que viria mesmo a ocorrer na sessão de 23 de agosto de 1842. A altura era de algum otimismo, quando comparada com os tempos mais recentes. O relatório do Tribunal do Tesouro Público acreditava na diminuição do défice das contas do Estado por via de um aumento da eficácia da pressão fiscal, que resultava da introdução de novos impostos sobre o consumo de linho, ferro, vinho verde, sal e carne, e de um imposto adicional sobre a décima predial e industrial e ainda um imposto pessoal trimestral⁹⁸.

De facto, a governação cabralista procurou afirmar-se nos anos seguintes através de uma nova forma de fazer política, menos dialogante com as oposições no Parlamento, mas partindo de uma ambição desenvolvimentista que a ordem pública imposta pela força militar permitia acalentar. Já não se tratava de alterar a estrutura

⁹⁶ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 8 de novembro de 1841, p. 107.

⁹⁷ *Ibidem*, sessão de 23 de agosto de 1842, p. 277.

⁹⁸ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *op. cit.*, p. 35.

do sistema fiscal, mas de proporcionar o alargamento e a eficácia na cobrança das receitas. Nesse sentido, seriam revistas as tabelas referentes aos impostos de selo e de transmissão de propriedade.

Seria também criado um imposto para financiar a construção de uma rede nacional de estradas e registou-se a tentativa – fracassada – de abolir um conjunto de catorze contribuições, concebendo um sistema mais simples de impostos diretos baseado em três novos impostos: as contribuições predial, de maneiio e a pessoal⁹⁹. O debate parlamentar sobre o primeiro tópico iniciou-se em março de 1843, sendo aprovada a proposta da Comissão de Administração Pública por deputados e pares e sancionada pela Rainha já em julho. No segundo caso, a discussão em São Bento teve início em março de 1845, vindo a Rainha a promulgar o respetivo decreto em abril. A revolta popular da Maria da Fonte frustrou, todavia, esta tentativa de reforma fiscal modernizadora. Tal conclusão fora antecipada por D. António Alves Martins, num discurso de março de 1843:

Sr. presidente, eu vejo a Câmara toda convergente em dois pontos: o primeiro é este de que todos estão a tremer diante da proposição de se lançarem mais tributos e o segundo é a convicção também de que em todo o país não circula numerário e a impossibilidade do país pagar estes tributos¹⁰⁰.

Fora do hemiciclo gritava-se “abaixo o Ministério e os ladrões que nos querem roubar”. Os debates em São Bento sobre os orçamentos seguintes também não seriam isentos de polémica e de troca de acusações entre o Ministério e os seus antagonistas. Cartistas conservadores e a coalizção de cartistas moderados e setembristas não se entendiam e as questões de ordem económica e financeira serviam para elevar o tom das incompatibilidades ideológicas. O Governo, apesar de dominar ambas as Câmaras do Parlamento, chegou ao ponto de ignorar o relatório sobre o orçamento, que era sempre produzido em sede da comissão parlamentar responsável (a Comissão da Fazenda), e atuar a seu belo prazer perante o desespero das bancadas oposicionistas.

Pela primeira vez desde o final da guerra civil, o Governo podia apresentar um plano para o progresso do país baseado numa política de investimentos públicos. O crédito desta vez era oriundo maioritariamente de companhias comerciais nacionais (Companhia das Obras Públicas, Companhia Confiança Nacional, etc.), que, a troco de benefícios vários, emprestariam dinheiro ao Governo a juros favoráveis. Este caminho, ao privilegiar determinados indivíduos e grupos em detrimento de outros, iria abalar inércias que se tinham estabelecido, afetar interesses e tocar em sensibilidades, ganhando inimizades e provocando a resistência dos atingidos. Além disso, os seus métodos pouco tolerantes passaram a ser vistos como “despóticos”, favorecendo clientelas desejosas de prebendas.

A troca de acusações no Parlamento continuou a ser constante. Se o ministro da Fazenda se podia orgulhar de destacar “a regularidade dos pagamentos e o estado

⁹⁹ *Idem, ibidem*, p. 17.

¹⁰⁰ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 11 de março de 1843, p. 233.

florescente em que se acham os negócios financeiros do país”¹⁰¹, já o deputado oposicionista Silvestre Pinheiro Ferreira salientava a “espantosa decadência das nossas finanças, cada dia mais deplorável”¹⁰². Quem tinha razão? O deputado António José de Ávila (futuro conde, marquês e duque de Ávila e Bolama), também ele nos bancos da oposição, mas profundo conhecedor das matérias em apreço, concluía que

nunca a situação financeira apresentou um aspeto mais lisonjeiro do que agora, mas não disse que isto era obra dos Srs. ministros, provém de muitas causas para que SS. Ex.^{as} não concorreram: temos mais receita e menos despesa, está o dinheiro mais barato lá fora, tem-se podido manter a tranquilidade no país [...] não se diga pois que a atual prosperidade financeira é obra de SS. Ex.^{as}: ela seria maior ainda, se SS. Ex.^{as} tivessem querido; a situação financeira é hoje próspera, apesar de muitas medidas do Governo, que não têm feito senão contrariá-la¹⁰³.

A intervenção de António José de Ávila mostrava como causas externas à política nacional condicionavam a ação do Parlamento e do Executivo, e contestava a pretensão da maioria de ter conseguido o equilíbrio orçamental, o que afinal só era aproximadamente possível graças à eliminação indevida de várias despesas. Seja como for, o orçamento seria aprovado, como foram os anteriores e os seguintes.

Refira-se que, em termos metodológicos, em primeiro lugar discutia-se e aprovava-se o orçamento das despesas e só em segundo lugar o das receitas, mas a ordem podia ser invertida. O debate do orçamento da despesa era invariavelmente mais longo do que o da receita. Frequentemente havia ainda lugar à apresentação e discussão de um orçamento extraordinário. O debate era feito por ministérios, não esquecendo a importante rubrica referente à Junta do Crédito Público. As discussões e aprovações eram feitas primeiro na generalidade e depois na especialidade.

Durante o ano de 1846, como consequência da Maria da Fonte, e da consequente mudança governativa, os orçamentos ordinário e extraordinário não chegaram a ser discutidos na Câmara dos Pares, sendo a vida financeira do Estado regulada por nova lei de meios.

A eclosão da guerra civil da Patuleia e a intervenção militar estrangeira impediram o regresso à normalidade orçamental formal, o que apenas viria a ser conseguida parcialmente em 1847-1848. Nessa altura, a situação das contas públicas tinha-se agravado, como natural consequência do conflito militar que opôs os exércitos da Rainha aos da Junta do Porto, com a baixa das receitas provocada pelo aumento das dificuldades na cobrança dos impostos e devido ao aumento das despesas resultantes do estado de guerra. O novo Governo optou pelo corte nos ordenados dos funcionários públicos, pela redução do pagamento dos juros da dívida e da dotação da Junta do Crédito Público, o que significava a interrupção do ritmo de investimento público. Nova lei de meios aprovada já em fevereiro de 1848 tentou regularizar a situação, mas esta era francamente negativa. O próprio ministro da Fazenda chegou a declarar-se

¹⁰¹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 26 de março de 1845, p. 12.

¹⁰² *Ibidem*, sessão de 28 de março de 1845, p. 1.

¹⁰³ *Ibidem*, sessão noturna de 28 de março de 1845, p. 1.

em São Bento como “o mais infeliz que se tem sentado aqui; sou infeliz, porque tenho pensamentos acanhados [...] sou infeliz porque vim para o Ministério em uma época infeliz”¹⁰⁴. Na altura, voltou a assistir-se a um aumento substancial dos impostos com a criação de um adicional de 10 % sobre todas as contribuições através da lei de 13 de julho de 1848¹⁰⁵.

O regresso de Costa Cabral ao poder, em 1849, implicou também uma certa normalização da vida pública. A crise económica e financeira não se atenuava e havia diagnósticos para todos os gostos. Para o deputado Forjaz, “a falta de educação primária, o barbarismo em que se acha a maior parte da nação [...] é esta, e nenhuma outra, a primeira causa do atraso em que estamos, pois sem esta educação é impossível que o povo compreenda e avalie os benefícios que lhe resultam da liberdade”¹⁰⁶, enquanto para Albano Caldeira a exiguidade de verbas atribuída ao desenvolvimento dos transportes e vias de comunicação seria responsável pelo estado deplorável em que se encontrava o reino¹⁰⁷.

As críticas continuavam a basear-se na estratégia governamental para acudir ao défice. Num país pobre e fustigado em pouco menos de duas décadas por duas guerras civis, as receitas eram sempre as mesmas e dificilmente poderiam ser outras. A despesa só podia ser controlada à custa da redução dos salários do funcionalismo do Estado, dos cortes nos juros da dívida e da subida dos impostos, geradora de injustiças, que se deviam em boa medida à ineficácia do aparelho fiscal. Estes seriam os temas recorrentes quando se discutiam as questões económicas e financeiras no Parlamento até à Regeneração. A sua centralidade no debate político foi reconhecida na época. O deputado Ferreira Pontes chegou a mencionar:

Este trabalho, em que vamos entrar, é sem dúvida o mais espinhoso, e porventura também o mais importante de todos os que a Câmara tem de se ocupar, porque dele depende haver a igualdade possível na distribuição dos rendimentos públicos, de maneira que sejam aplicados proporcionalmente aos seus servidores, e à satisfação dos encargos, e obrigações a que estiverem sujeitos, e não aconteça como até agora, que ao mesmo tempo que se pagam com mãos largas serviços imaginários ou fictícios, se deixam no esquecimento os verdadeiros e efetivos, e aplicando-se grandes somas para a solução de dívidas a companhias poderosas, e a indivíduos de conhecida influência política, nenhuma atenção se têm prestado a outros, que têm igual ou melhor direito, e se deixam em abandono classes inteiras, que pelas circunstâncias particulares em que se acham, mereciam ser atendidas com preferência¹⁰⁸.

Mas, apesar de admitida a sua importância, a discussão parlamentar sobre o orçamento processou-se com grande irregularidade, seja porque as Câmaras eram

¹⁰⁴ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 22 de julho de 1848, p. 9.

¹⁰⁵ VALÉRIO, Nuno, coord. (2001) – *As finanças públicas no Parlamento português. Estudos preliminares*, Lisboa, Assembleia da República/Edições Afrontamento, p. 93.

¹⁰⁶ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 18 de maio de 1849, p. 299.

¹⁰⁷ *Ibidem*, sessão de 19 de maio de 1849, p. 330.

¹⁰⁸ *Ibidem*, sessão de 5 de maio de 1849, p. 65.

encerradas antes do tempo previsto, por causa da elevada conflitualidade política, ou pelo simples atraso na preparação dos documentos.

O advento da Regeneração, que instituiu um clima de concórdia e estabilidade políticas, consagrou a discussão orçamental como um dos momentos mais importantes travados no Parlamento sobre as questões económicas e financeiras. A existência de debates regulares sobre as leis de receita e despesa do Estado pode mesmo ser tomada como um dos traços distintivos do novo ciclo político¹⁰⁹.

Outra questão a ter em conta era a da fiabilidade dos dados apresentados e postos à discussão. As receitas eram frequentemente sobrevalorizadas e a capacidade dos ministérios para controlarem a despesa foram bastas vezes exageradas. A descrença no processo orçamental derivava, igualmente, do facto de ser frequente o Governo infringir os orçamentos votados usando expedientes vários como o do recurso a créditos suplementares. Com muito pouco, por vezes nenhum, controlo parlamentar. Havia uma razão para tal. Ferreira Montes confirmava que “no país voga a opinião de que a Câmara, por ser na maioria composta de funcionários públicos, não quer que as reformas penetrem na lei da despesa, e que por isso é interessada que se vote à pressa e sem exame”¹¹⁰. Um outro deputado, Francisco Assis de Carvalho, mencionava ainda que “o verdadeiro Orçamento de receita é a soma de todos os artigos recebidos acidental e ocasionalmente até ao fim do ano económico, sem relação aos preceitos da Lei”¹¹¹.

Foi já reconhecido que outro aspeto que condicionava estes debates seria o do reduzido número de parlamentares que participavam nas discussões, ainda que as mesmas se arrastassem por várias semanas ou meses. A falta de preparação técnica em matéria económica e financeira dos representantes da nação poderia explicar esta situação, até porque a cadeira de Economia Política seria introduzida na Universidade de Coimbra apenas em 1836. Poucos parlamentares se podiam considerar economistas ou com conhecimentos aprofundados sobre estas matérias. A consequência mais direta deste quadro remete para a ausência de um programa político de reforma e consolidação orçamental verdadeiramente consistente. As medidas adotadas visavam sempre o curto prazo. Escassearam as análises estruturadas, mas abundava o amiguismo político, a incompetência e a corrupção.

É verdade que políticos como Silva Carvalho, Passos Manuel ou Costa Cabral tinham projetos económicos e financeiros bem definidos, mas o choque com a realidade impossibilitou a sua concretização. As maiorias parlamentares, controladas pelos ministérios do turno, aceitavam na maior parte das vezes os projetos orçamentais que chegam da Comissão de Fazenda, ela própria dominada pela maioria política que se tinha formado na Câmara¹¹². Combater o défice era a tarefa principal de todos os parlamentos. Carlos Morato Roma, à época próximo do cabralismo, resumiu a situação

¹⁰⁹ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *op. cit.*, p. 59.

¹¹⁰ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 5 de maio, de 1849, p. 66.

¹¹¹ *Ibidem*, sessão de 4 de junho, de 1850, p. 66.

¹¹² VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *op. cit.*, p. 59-62.

numa frase: “Sem organização da Fazenda todos os esforços serão inúteis”¹¹³. O reino necessitava urgentemente virar uma página na sua história económico-financeira.

O duque de Saldanha regressaria ao poder nos finais de abril de 1851, triunfando sobre um cabralismo já agonizante, falho de apoios internacionais, desacreditado por dissidências internas na maioria parlamentar que o sustentava e por escândalos que alimentavam as páginas da imprensa e os rumores da opinião pública. O nome de Costa Cabral passou a ser sinónimo de corrupção política.

Inesperadamente, em 24 de abril, os sargentos do Porto decidiram ajudá-lo num pronunciamento militar congregando a guarnição da cidade, levantada por José Passos. O Porto acabou por cair nas mãos da tropa afeta a Saldanha. Costa Cabral demitiu-se logo depois, entrando Saldanha para o Governo Regenerador a 1 de maio. A Rainha e o Governo tentaram fazer frente à revolta, mas D. Fernando, comandante-chefe do Exército, exerceu toda a sua influência para que se cedesse aos revoltosos. Depois de algumas mexidas na sua composição, a 7 de julho entrou para o Executivo um jovem oficial engenheiro, que se destacara anteriormente no Parlamento como uma voz da oposição, António Maria Fontes Pereira de Melo. Iniciava-se a “Regeneração”. Tinha encerrado “o reinado da frase e do tiro”, nas palavras de Oliveira Martins.

Seguiu-se um compromisso constitucional entre cartistas e setembristas moderados, que passaria pela aprovação praticamente sem discussão e por unanimidade do processo de escolha dos deputados através de eleições diretas, consideradas mais populares e menos prestáveis à corrupção eleitoral. Estabeleceu-se ainda a obrigatoriedade de os tratados, concordatas e convenções com qualquer potência estrangeira serem aprovados pelas Cortes, em sessão secreta, antes de serem ratificados, e alterou-se o regime fiscal, impondo-se a votação anual parlamentar dos impostos, sendo que as leis que os estabeleciam eram apenas válidas por um ano. Eram estas as reivindicações que a ala mais progressista do regime vinha reclamando há anos, para aceitar a legitimidade constitucional da Carta de 1826, e que ficariam plasmadas no I Ato Adicional à Carta.

Com uma fornada de gente nova no poder, com o Exército domesticado através da chamada “Promoção-Monstro”, levada a cabo pelo próprio duque de Saldanha, e a questão constitucional resolvida, restava o problema do saneamento das finanças públicas, instrumento essencial para suportar o fomento regenerador. Nesta altura, o pagamento da dívida externa fazia-se com um trimestre de atraso, a dívida flutuante era de cerca de 10 000 contos, ou seja, seria o equivalente aproximado a um ano de receitas, e os funcionários do Estado, militares incluídos, podiam estar vários meses sem receber os seus salários. As contas de 1851-1852 encerraram com um saldo negativo de 617 contos de réis, valor que viria a aumentar nos anos seguintes¹¹⁴. Por outras palavras, sobrevivia-se, no limiar da bancarrota, muito graças ao efeito dos empréstimos do Banco de Portugal, instituição que tinha resultado em 1846 da fusão da Companhia Confiança Nacional, uma empresa liderada por Carlos Morato Roma e que tinha sido criada durante a primeira fase do cabralismo, e o Banco de Lisboa, cujas origens remontavam aos finais de 1821.

¹¹³ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 5 de março de 1846, p. 10.

¹¹⁴ MATA, Maria Eugénia (1993) – *op. cit.*, p. 167.

Quando Fontes Pereira de Melo tomou conta da pasta da Fazenda, em agosto de 1851, apareceu decidido a romper com o passado e a arrumar a casa. Pretendia dar um golpe na agiotagem que tinha florescido durante a governação do conde de Tomar, depois de ter percebido que o esquema financeiro a que o cabralismo tinha recorrido – recurso a capitais internos e amortização da dívida – era impossível de manter porque não havia condições financeiras que o permitissem. Impunha-se o regresso à política dos empréstimos externos e à capitalização da dívida, ou seja, anunciava-se o regresso à política de Silva Carvalho. A diferença em relação ao passado estaria na maior estabilidade política que o regime iria alcançar. Os empréstimos seriam o meio de financiamento do progresso que na altura se media em quilómetros de caminhos de ferro construídos. A sua obtenção supunha um acordo com os credores da dívida, de modo que o país voltasse a ter crédito no estrangeiro. A dívida assim contraída nada tinha de perigosa, era até entendida como virtuosa, na medida em que a criação de riqueza e o natural aumento dos impostos viriam a cobri-la no futuro.

No final de 1851, um decreto determinava que os credores do Estado não iriam receber os juros atrasados em dinheiro, mas em inscrições, e decretou-se a capitalização de toda a dívida flutuante em títulos de 4 %. Um outro decreto, também de dezembro, reformou a contribuição predial. Em agosto do ano seguinte, o ministro da Fazenda nacionalizou um fundo de 600 contos do Banco de Portugal, uma empresa privada, para aplicar em obras públicas.

Um caminho possível para o equilíbrio das contas públicas poderia ser o da desvalorização cambial, mas este deixou de o ser a partir do momento em que o país, pela mão de Fontes Pereira de Melo, aderiu ao padrão-ouro em 1854. A alternativa seguida procurava conjugar a redução unilateral do pagamento dos juros da dívida pública com a consequente diminuição do financiamento externo que se verificou em meados da década de 1850. O ministro regenerador chegou a deslocar-se a Londres para convencer, com sucesso, refira-se, os líderes do sindicato bancário que investia em títulos da dívida pública nacional para retomarem a prática. A entrada no padrão-ouro representava a adesão a um clube tão restrito, que à data apenas a Inglaterra a ele pertencia. Tratava-se de um caminho sem retorno. Foi esta a forma encontrada pela Regeneração para colocar as contas em dia. No preâmbulo do decreto de 12 de dezembro de 1852, o mesmo governante anunciava que “a nação pode e deve pagar mais do que atualmente paga”. A sua política era clara. Tal como foi defendido no relatório que acompanhou o orçamento de 1853:

O Governo não ignora que a organização da fazenda pública não consiste no equilíbrio entre a receita e a despesa. A organização da Fazenda são as estradas, são os caminhos de ferro, o desenvolvimento do comércio e das indústrias e o melhoramento das colónias e são as reformas em tantos ramos da administração pública, que todos se ligam entre si e devem concorrer para a prosperidade do país¹¹⁵.

¹¹⁵ MÓNICA, Maria Filomena (1999) – *Fontes Pereira de Melo*, Porto, Edições Afrontamento, p. 36.

Esta forma de administrar a fazenda pública seria elevada a ideologia e seguida por uma boa parte dos governos até 1892¹¹⁶. Como diria mais tarde um outro ministro da Fazenda, “é de uma grande monotonia a nossa história financeira. Nas suas linhas gerais cifra-se em gastar mais do que se tem, fazer *deficit* e pagar mais tarde com empréstimos. Tal é o seu lacónico sumário”¹¹⁷.

A única exceção a este unanimismo, que acabaria por ser prática corrente durante quase toda a fase da Regeneração, aconteceu em dois momentos inconsequentes, entre 1868 e 1870, quando D. António Alves Martins, bispo de Viseu, tomaria as rédeas do poder com o seu Partido Reformista (embora no início do período referido o partido ainda não estivesse formalizado enquanto tal)¹¹⁸. A política económica e financeira dos reformistas não seria original, recuperando a famosa receita das “economias” proposta ainda em 1835 por Francisco António Campos e pelos setembristas logo a seguir¹¹⁹.

Aquando da sua primeira intervenção na Câmara dos Deputados, assim que tomou posse, o bispo de Viseu, na qualidade de ministro do Reino, interpelado sobre qual seria a sua orientação no domínio da fazenda, disse que não obedecia a nenhum programa, mas que, dado o estado em que se achava o tesouro público, o reino iria “mudar de vida”, esclarecendo que tentaria fazer desaparecer o desequilíbrio existente entre a receita e a despesa, “porque a questão política é a financeira”. Este “mudar de vida”, obviamente, inquietou os espíritos mais conservadores. D. Alves Martins respondia, deste modo, a uma intervenção do deputado do Partido Histórico, João António dos Santos e Silva, que resumia a desconfiança do Parlamento sobre o caminho que a administração Sá da Bandeira/bispo de Viseu se preparava para iniciar, quando afirmou:

Srs. ministros, olhem deveras pela fazenda pública. Façam economias e reduções sensatas, mas que não conduzam à desorganização dos serviços, nem piorem a condição dos servidores do Estado. [...] Recorram ao crédito, quando o necessitarem, mas peçam imediatamente recursos ao país para custear os novos encargos, e para fazer face às despesas da civilização, sem as quais nenhum país pode viver nem caminhar [...]. Srs. ministros, se querem dinheiro barato, melhorem o crédito público; se querem melhorar o crédito público façam um orçamento sério, e se querem um orçamento sério não se atenham só a economias; criem desde já receita e não iludam o país com promessas falazes¹²⁰.

Toda a oposição fusionista, entre históricos e regeneradores, temia que a obsessão ministerial pela redução do défice, pela receita das “economias” e pela excessiva atenção posta na diminuição da despesa, tornando secundário o crescimento da

¹¹⁶ JUSTINO, David (2016) – *Fontismo. Liberalismo numa sociedade iliberal*, Lisboa, D. Quixote.

¹¹⁷ ANDRADE, Anselmo de (1911) – *Relatório e Propostas de Fazenda*, Coimbra, França Amado.

¹¹⁸ CUNHA, Carlos Manuel Guimarães da (2003) – *A «Janeirinha» e o Partido Reformista: da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Edições Colibri.

¹¹⁹ SILVA, Maria Júlia de Oliveira e (1996) – “A política económica dos governos de Sá da Bandeira (1865-1870)”, in AA. VV., *Sá da Bandeira e o Liberalismo em Portugal 1795-1910*, Santarém, Câmara Municipal de Santarém, p. 112.

¹²⁰ *Diário de Lisboa*, 1 de agosto de 1868, p. 1809-1810.

receita, lançassem os serviços públicos no caos e colocassem em causa a continuação do desígnio fontista traduzido nos “melhoramentos materiais”. O que estava verdadeiramente em causa era, como estas preocupações revelavam, uma inflexão na política desenvolvimentista que vinha sendo posta em prática desde o primeiro Governo regenerador de 1851-1856 e que até então tinha sido alvo de um consenso generalizado entre as elites políticas. Foi o rompimento desta unanimidade que levou o bispo de Viseu a anunciar que o reino iria “mudar de vida”, proclamação essa que levantou anticorpos na sociedade portuguesa, colando um rótulo extremista ao movimento reformista. A alternativa reformista iria falhar e rapidamente se regressaria ao modelo anterior.

Se a política fontista, anunciada ainda em 1851, se revelava pouco ortodoxa no sentido em que representava um corte com o caminho seguido nos anos anteriores, ela era, contudo, bastante clássica, baseando-se no liberalismo económico e no livre-cambismo. A reforma constitucional de 1852, como vimos, passou a responsabilizar todo o Executivo pela proposta orçamental, que deveria ser apresentada e discutida nas Cortes. Quando a mesma era recebida na Câmara dos Deputados, era remetida para apreciação na Comissão da Fazenda, que a analisava e emitia um parecer para a discussão na especialidade. A Comissão da Fazenda preparava ainda as propostas de modificação para a votação na mesma especialidade. As discussões e as votações eram muitas vezes acompanhadas pelo ministro da Fazenda e depois por cada um dos ministros no debate da especialidade referente a cada ministério. Todo este processo arrastava-se por mais de um mês e era seguido de uma discussão na Câmara dos Pares, normalmente menos demorada. Se houvesse lugar a alterações sugeridas na Câmara Alta, a proposta regressava à Câmara dos Deputados para uma segunda leitura. Depois de aprovada por ambas as Câmaras, a proposta era enviada ao Rei que a sancionava e mandava publicar. Constitucionalmente, o Rei podia usar do direito de veto, mas em toda a história parlamentar nunca fez uso dessa prerrogativa em relação a uma lei de receita e despesa.

A questão da altura em que o orçamento era aprovado também se revelaria importante. Da Regeneração à República, em 60 anos económicos, em 19 ocasiões o orçamento seria aprovado em Cortes antes do início do ano económico (32 %), 13 seriam aprovados depois do começo do ano económico (22 %), 12 seriam aprovados pelo Governo (20 %) e em 16 ocasiões nem chegou a haver orçamento definitivo aprovado (26 %).

Esta situação esteve na base de duas modificações no regime de aprovação parlamentar do orçamento. A primeira derivou de uma lei de 25 de junho de 1881, que criou os orçamentos retificados a serem aprovados em Cortes no final do ano económico, o que aconteceu em 1881-1882 e 1890-1891. A mesma legislação aprovou a autorização governamental do orçamento com base em leis de meios e duodécimos, como o verificado em 1885-1886 e 1891-1892. A segunda alteração derivou do III Ato Adicional à Carta, que autorizou o prolongamento automático do orçamento anterior na circunstância da não aprovação de um orçamento de um ano económico¹²¹.

¹²¹ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006a) – *op. cit.*, p. 63-67.

A Regeneração trouxe mudanças na orientação política das contas públicas. O rumo proposto por Fontes Pereira de Melo previa uma redução dos direitos aduaneiros com vantagens para todos. Para os consumidores, porque os produtos ficavam mais baratos; para os produtores, porque se previa uma redução nos custos de produção; e para as receitas do Estado, porque o aumento previsto do consumo e da atividade económica seria benéfica para as finanças. A existência de monopólios, como o do sal, que seria abolido, era contrária a esta filosofia assente na liberdade do mercado e na concorrência, como o ministro explicou no relatório sobre o estado da fazenda:

A justa diminuição de alguns direitos há de fortalecer a indústria, que luta entre nós, há anos, com o bárbaro entrave, que resulta da enorme elevação de alguns que pesam desapiedadamente sobre as matérias-primas, há de atenuar o contrabando desafrontando as nossas fábricas daquele poderoso concorrente [...] há de permitir que o consumidor pague menos caras as comodidades da vida, e há de remunerar amplamente o fisco por esta liberalidade, que deve redundar em proveito da fazenda por avultadas somas¹²².

Do ponto de vista financeiro mais medidas se seguiriam. Uma das menos polémicas era a da reforma da contribuição predial, tentada durante o cabralismo, mas interrompida pela eclosão da Maria da Fonte e consequente queda do Governo. Havia um consenso, no que respeita aos impostos diretos, sobre o sistema de repartição, mas subsistia o problema da eficácia da cobrança. Este regime, o da repartição, permitia saber com maior rigor quais os montantes a obter, enquanto o regime de lançamento permitia maior evasão fiscal, ou seja, era considerado menos justo para as populações e a sua cobrança menos eficaz por parte do Estado. O segredo para aumentar esta efetividade residia na divisão da décima, que era o grande imposto direto que tributava todas as atividades e rendimentos¹²³.

As forças parlamentares do início da Regeneração rapidamente chegaram a um consenso sobre os caminhos a percorrer em matéria económica e financeira. A vida política entraria na normalidade, mas era importante restabelecer a segurança pública, como deixaram nota em São Bento os deputados José Estêvão e Carlos Bento da Silva¹²⁴, condição primeira para a estabilização económica do reino. Ninguém se disporia a investir num país em constante guerra civil, larvar ou declarada. A maior eficácia da máquina do Estado passava também por eliminar os atrasos com que se verificava o pagamento dos salários dos funcionários públicos, pelo sinal de estímulo que exercia sobre o consumo e sobre as cobranças fiscais. Outra preocupação significativa passou a centrar-se na questão da instrução pública, sobretudo a primária, considerada uma das bases do desenvolvimento da nação.

O período da Regeneração foi, igualmente, acompanhado por várias tentativas de reforma do sistema tributário. O aparelho fiscal do Estado era reduzido, encontrava-se mal organizado e revelava-se incapaz de cobrir todo o território em termos

¹²² *Idem, ibidem*, p. 68.

¹²³ *Idem, ibidem*, p. 70.

¹²⁴ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessões de 23 de junho de 1853 e de 23 de junho de 1854.

de arrecadação. A primeira grande medida consistiu na decomposição do imposto da décima. Primeiro, em dezembro de 1852, seria criada a contribuição predial e, em julho de 1860, a industrial. Em julho de 1880 seria criado de forma efêmera o imposto sobre o rendimento. Em termos de impostos adicionais, seriam ainda criados o imposto complementar (junho de 1890) e o extraordinário (junho de 1898). Os direitos aduaneiros seriam modificados em várias ocasiões, destacando-se as reformas de 1852 e de 1892, a primeira de tendência livre-cambista e a segunda vincadamente protecionista, pendor que marcou o regime.

Entre a guerra civil e 1852, o Estado foi obrigado a contrair 19 empréstimos. 11 deles receberiam sanção parlamentar sob forma de lei, sendo os restantes 8 contraídos com base em aprovação governamental. Já entre 1852 e 1892 seriam contraídos ou ampliados 109 empréstimos, 88 internos e 21 externos. Os empréstimos internos tiveram um total de 419 000 contos. 50 deles foram para financiar despesa (205 000 contos), 2 para consolidar dívida flutuante (20 000 contos), 16 para converter dívida não-flutuante (117 000 contos) e 14 para caucionar outros impostos (77 000). Dos 21 empréstimos externos, num total de 93 milhões de libras, 14 destinaram-se ao financiamento de despesa (50 milhões de libras) e 6 à conversão da dívida não-flutuante (43 milhões de libras).

Já entre 1892 e 1910 seriam contraídos 47 empréstimos, dos quais 2 externos e 45 internos (total de 299 000 contos). Destes últimos, 26 destinaram-se ao financiamento direto de despesa (36 000 contos), 5 para consolidar dívida não-flutuante (37 000 contos), 9 para caucionar outros impostos (222 000 contos), e 5 para assumir empréstimos de entidades públicas (4000 contos). Os dois empréstimos externos acordados no período, testemunhando o encerramento dos mercados internacionais de dívida a Portugal, importaram num total de 36 milhões de libras. Um deles destinou-se ao financiamento de despesa (1 milhão de libras) e outro para converter dívida não-flutuante (35 milhões de libras).

Em 1852, a dívida externa era de 10,6 milhões de libras, passando para 76 milhões em 1892 e 44 milhões em 1910. Esta diminuição ficou a dever-se ao menor recurso aos mercados externos, mas também porque se continuou a prática de proceder a conversões da dívida externa em dívida interna. Esta cifrava-se em 43 000 contos em 1852, passando para 245 000 contos em 1892 e 468 000 contos em 1910¹²⁵.

QUADRO 2 Empréstimos contraídos, 1828-1910

Período	N.º
1828-1852	19
1852-1892	109
1892-1910	47
Total	175

¹²⁵ VALÉRIO, Nuno, coord. (2001) – *op. cit.*, p. 113-119.

QUADRO 3 **Empréstimos internos, 1852-1910**

Empréstimos internos (1852-1910)	N.º	Milhares de contos
Financiamento de despesa	76	241
Consolidar dívida flutuante	2	20
Empréstimos de entidades públicas	5	4
Conversão de dívida não-flutuante	21	154
Pagamento de impostos	23	299
Total	127	718

QUADRO 4 **Empréstimos externos, 1852-1910**

Empréstimos externos (1852-1910)	N.º	Milhões de libras
Financiamento de despesa	15	51
Conversão de dívida não-flutuante	8	78
Total	23	129

Fonte: VALÉRIO, Nuno, coord. (2001) – *As finanças públicas...*, p. 113-119.

Como foi referido, a concordância mais ou menos generalizada nos debates parlamentares sobre a orientação económica e financeira arrastou-se por vários anos. Os objetivos estavam traçados e seriam claros: equilíbrio das contas públicas, recurso à dívida e aos impostos para serem aplicados nos chamados “melhoramentos materiais”. Este aparente consenso assentava numa contradição já notada à época. A política regeneradora era geradora de défices constantes e alimentava-se sempre de mais dívida e de mais impostos. Tentava-se o aumento das receitas subindo os impostos indiretos sobre o consumo. O deputado José Dias Ferreira, na altura na oposição ao Governo da Fusão entre históricos e regeneradores (1865-1868), seria um dos que chamou a atenção para os perigos desta situação, uma vez que

quando um indivíduo ou uma nação se acha em tão penosas circunstâncias, que paga todos os anos de juros metade da sua receita, não sei se está financeiramente arruinado, mas não está longe decerto do abismo¹²⁶.

Os agravamentos fiscais referidos conduziram ao movimento social da Janeirinha, responsável pela queda do Ministério da Fusão e ao posterior ensaio de uma política alternativa a esta conduzida pelos reformistas, como já atrás ficou dito. Em 1871, Fontes Pereira de Melo regressou ao poder para liderar até 1877 o mais longo Governo da história constitucional do liberalismo português do século XIX.

A paz política verificada na Europa subsequente à Guerra Franco-Prussiana, o esmagamento da Comuna de Paris, o início da conservadora III República em França coincidiu com o período de prosperidade e crescimento económico em todo o continente. Portugal não seria exceção. Este será o período de desenvolvimento “fontista”

¹²⁶ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 14 de junho de 1867.

por excelência. O próprio sistema financeiro irá crescer enormemente. O número de bancos comerciais passou dos 15 para 51, entre 1872 e 1875, enquanto o negócio da transação de títulos da dívida espanhola chegou a dar juros de 25 % durante o primeiro semestre de 1876 na Bolsa de Lisboa. O valor dos depósitos bancários, por exemplo, passou, entre 1870 e 1874, dos 7701 contos para 17 167 contos. Para captar a poupança individual, o ministro António de Serpa Pimentel conseguiu, através da Carta de Lei de 10 de abril de 1876, fundar a Caixa Geral de Depósitos, ideia antiga e que tinha sido anteriormente defendida por Anselmo Braamcamp, já em 1870. Esta autêntica “febre bancária”, como lhe chamaria Luciano Cordeiro e que iria ser interrompida em 1876, também teve os seus críticos. Como se lamentava Oliveira Martins:

Uma granja e um banco: eis o Portugal português. Onde está a oficina? E sem esta função eminente do organismo económico não há nações. Pode haver populações provinciais; pode haver Mônacos; mas falta um órgão de circulação, um membro ao corpo humano. Um povo constituído em nação é como um abecedário: todas as letras lhe são necessárias para escrever o que pensa¹²⁷.

O antigo ministro da Fazenda, Carlos Bento da Silva, que tinha feito parte dos governos liderados pelo bispo de Viseu, também reconhecia:

Eu entendo que a dívida pública entre nós tem crescido bastante e tem crescido bastante sem que se possa dizer que as somas empregadas em melhoramentos incontestáveis do país não tenham sido também bastante consideráveis (...) Apesar dos melhoramentos incontestáveis a que já me referi, a nossa dívida pública tem crescido, e esse crescimento não se explica só por esses melhoramentos, explica-se porque a despesa ordinária nem sempre tem estado em equilíbrio com a receita ordinária. [...] Reputo um grave inconveniente continuar neste sistema¹²⁸.

O primeiro Governo do Partido Progressista (1879-1881) procurou introduzir algumas alterações. Henrique de Barros Gomes, o novo ministro da Fazenda, seria responsável por um muito criticado novo imposto sobre o rendimento e pela preparação de um regulamento sobre a contabilidade pública. A fundação do Partido Progressista (1876), relembre-se, ficou assinalada, entre outros aspetos, pela apresentação pela primeira vez em Portugal de uma *Exposição Justificativa e Programa*. Em matéria económica e financeira, propunha-se o regresso à política das “Economias” setembristas e reformistas, mas também se dedicava alguma atenção à organização da fazenda pública no sentido de proporcionar o equilíbrio entre receitas e despesas, melhoramento da distribuição das contribuições diretas, reforma das indiretas (ponto 12.º), reforma da administração financeira e da contabilidade pública, fixação da dívida flutuante, reorganização do Tribunal de Contas (ponto 13.º), supressão das execuções administrativas por impostos e contribuições públicas, exclusão das autoridades administrativas do serviço

¹²⁷ MARTINS, Joaquim Pedro de Oliveira (1881) – *Portugal Contemporâneo*, tomo II, Lisboa, Viúva Bertrand, p. 413.

¹²⁸ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 3 de março de 1874.

dessas contribuições (ponto 14.º), reforma da lei das sociedades anónimas e da legislação reguladora da circulação fiduciária (ponto 18.º), instituições destinadas ao crédito e a utilizar as economias das classes laboriosas, supressão das cotas de contribuição industrial sobre os pequenos salários, lei reguladora do trabalho de mulheres e crianças (ponto 19.º), desenvolvimento da riqueza pública pela diminuição dos impostos (ponto 20.º).

No debate parlamentar, por iniciativa do deputado com afinidades republicanas, Rodrigues de Freitas, também começaram a ser formuladas as primeiras críticas aos gastos da Casa Real:

Quão poderosa e opulenta não deve ser a Casa Real para, na construção de um prédio em que se guardam cavalos e carros, gastar mais do que a soma de 144 000\$000 réis que o conde de Ferreira deixou para 120 casas de escolas, onde os filhos pobres do povo português pudessem aprender a ler e a escrever [...]¹²⁹.

Os regeneradores regressariam ao poder entre 1881 e 1886, sendo novamente substituídos pelos progressistas. Estávamos no auge do primeiro rotativismo. Se os regeneradores não alteram grandemente a sua política em matérias económicas e financeiras, já os progressistas distinguiam-se por pretender proceder a uma importante reforma na administração das contas públicas. Pela mão do polémico ministro Mariano Cirilo de Carvalho, entre outras medidas, a governação progressista extinguiu o imposto do sal, reorganizou de alto a baixo os serviços do Ministério da Fazenda, contraiu novos empréstimos nos mercados internacionais a preços favoráveis, procurou introduzir uma reforma de cariz protecionista nas pautas aduaneiras, sobretudo em matéria cerealífera, e estabeleceu um novo contrato entre o Estado e o Banco de Portugal assente na concessão do privilégio da emissão de notas em todo o reino por um período de 40 anos, conferindo a esta instituição o papel mais aproximado a um Banco Central. De forma muito polémica, restaurou o monopólio dos tabacos, que se encontrava em regime livre desde a década de 1860. O objetivo era o de aumentar as receitas do Estado sem recorrer ao crescimento dos impostos. Eram os famosos “Planos Financeiros” do ministro. Pela segunda vez durante a Regeneração, aparecia uma política alternativa ao fontismo, e também pela segunda vez essa política iria ser frustrada pelas circunstâncias da época. Mariano de Carvalho viu-se envolvido num escândalo financeiro e saiu do Governo, que acabaria por cair logo depois em resultado do *Ultimatum* britânico.

O mesmo Mariano de Carvalho ainda regressaria ao Ministério da Fazenda para tentar evitar a bancarrota em 1891-1892, mas tal já não seria possível. A segunda versão dos “Planos Financeiros” era, igualmente, disruptiva e controversa. Propunha, entre outras medidas, uma nova reestruturação do Banco de Portugal, uma alteração da legislação sobre o álcool, uma reforma monetária, propondo o abandono do padrão-ouro, que se veio a verificar. Além disso, decretou que nenhum gasto, fosse na metrópole, fosse no ultramar, poderia ser ordenado sem a preliminar abertura no Ministério da Fazenda de crédito a favor do respetivo Ministério. Ficavam também suspensas as autorizações concedidas para a criação de quaisquer empregos, modificação dos seus vencimentos, alargamento de quadros ou estabelecimento de novas escolas. A contar

¹²⁹ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 24 de abril de 1880.

de 1 de julho de 1891, deixariam de ser pagas todas as gratificações, abonos para carruagem, subsídios para rendas de casa ou quaisquer remunerações extraordinárias já autorizadas. A partir da mesma data cessavam, igualmente, todos os abonos resultantes de concessões de contratos com o Estado para publicação ou impressão de obras literárias, artísticas ou científicas, ficando expressamente proibida a compra de publicações fosse qual fosse a sua natureza. Os funcionários que acumulassem empregos ou comissões não poderiam receber senão o vencimento do posto mais remunerado e metade de todos os outros auferidos, não podendo a totalidade do ordenado ser superior a 2600\$000 réis. Do mesmo modo, o titular da Fazenda estipulou uma série de regras que teriam de ser aceites pelos outros ministérios, ficando o Governo proibido de aumentar a despesa pública (a despesa extraordinária do Estado era limitada à soma de 2 238 300\$000 réis); nomear ou contratar empregados; estabelecer melhoria de vencimentos; autorizar aposentações em condições diferentes do previsto pela lei e colocar como vitalícios empregados de nomeação provisória. Além disso, voltou a privatizar a administração dos tabacos, entregando-a à Companhia dos Tabacos de Portugal de Henry Burnay, que ficou com esse monopólio até 1926¹³⁰.

Como seria de esperar, esta política “draconiana”, uma autêntica “ditadura” do Ministério da Fazenda, criou polémica no Parlamento e até no próprio Governo de João Crisóstomo de Abreu e Sousa, e Mariano de Carvalho seria arrastado para um novo escândalo financeiro, desta vez envolvendo a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, que acabou por ditar a queda do Ministério.

O Governo seguinte, entregue aos cuidados de José Dias Ferreira, com Oliveira Martins como ministro da Fazenda, também não seria capaz de evitar o inevitável. O Executivo ainda promulgou uma revisão da pauta sobre os direitos aduaneiros, seguindo o proteccionismo que vinha do anterior Ministério, tentou introduzir um imposto sobre o álcool e a arrematação do monopólio sobre os fósforos, mas tratavam-se de paliativos. A situação era de tal forma desesperada que os deputados Abílio Lobo e Álvaro Possolo chegaram a propor a recuperação de um antigo imposto, suspenso em 1822, sobre portas e janelas. O Decreto de 13 de junho de 1892 reconhecia a suspensão dos pagamentos da dívida pública. Era a bancarrota parcial do Estado e a demonstração do fracasso de toda a política económica e financeira desde 1851. Seriam precisas novas soluções, agora que o Estado se via impossibilitado de contrair dívida nos mercados estrangeiros.

Como foi já reconhecido:

Restavam por isso os impostos aduaneiros. Pode assim concluir-se que o novo modelo de política financeira e económica se consolidou devido às circunstâncias decorrentes da bancarrota e do fecho dos mercados internacionais de capital, que ditaram a necessidade de recorrer à dívida interna (mas muito limitadamente para evitar excesso de emissão monetária e depreciação cambial) e a cristalização dos agravamentos pautais que haviam começado a ser introduzidos ainda nos anos oitenta¹³¹.

¹³⁰ PINA, Mariano (1893) – *Questões de Hoje. Os Planos Financeiros do Sr. Mariano de Carvalho*, Lisboa, Tipografia da Companhia Nacional Editora.

¹³¹ VALÉRIO, Nuno, coord. (2006) – *op. cit.*, p. 104-105.

Além disso, o debate parlamentar passou a ser influenciado pela cada vez mais ativa voz dos deputados republicanos.

O déficit, que se apresentou controlado em 1893-1894 (357 contos), muito graças às medidas de Oliveira Martins, passou para números espetaculares em 1896-1897 (6805 contos), muito por causa da campanha militar em Moçambique contra os Vátuas e da diminuição das receitas das alfândegas. Era agora decisivo estabelecer um convênio com os credores externos que colocasse um ponto final na falta de crédito.

O caminho iniciado em 1851 chegara ao fim em 1892. A bancarrota parcial seria a sua principal consequência. Retrospectivamente, haveria uma alternativa à política fontista de melhoramentos materiais (assente na construção de estradas, caminhos de ferro, portos, faróis, telégrafo, modernização do serviço de correio, etc.), baseada no crescimento da dívida e do déficit das contas públicas e sustentada pelos impostos e pelos empréstimos? O ponto de partida era demasiado débil e o poder infraestrutural do Estado excessivamente frágil para se poder supor o contrário. A alternativa das “Economias” tentada por setembristas, reformistas e progressistas nunca apresentou resultados consistentes do ponto de vista económico e financeiro. O resumo de todo este quadro pode ser lido numa passagem do Relatório da Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados, que foi apresentado na sequência da criação da contribuição industrial e discutido na sessão de 2 de junho de 1860. Segundo o mesmo documento:

O aumento do imposto é um sacrifício indispensável que se não pôde adiar por mais tempo sem cada dia tornarmos mais difícil a solução do nosso problema financeiro, do qual depende não só o nosso progresso moral e material, a nossa civilização considerada nos seus múltiplos aspetos, mas até a satisfação das condições sem as quais é difícil a conservação da nossa própria autonomia [...]. Reduziram-se consideravelmente as sisas, aboliram-se os dízimos e os forais, e lançou-se a carga do Tesouro a indemnização dos direitos ofendidos, e o pagamento das despesas que tinham naquelas extintas fontes de receita uma consignação especial, sem de nenhum modo se prover à substituição dessa receita; aliviaram-se de muitos mil contos os contribuintes ou outros legítimos devedores, nem um ceitil se acrescentou à receita do tesouro [...]. É, portanto, claro que é mister recorrer ao imposto para saldar o *deficit* da nossa receita ordinária, e recorrer aos encargos da receita extraordinária que levantarmos para desenvolvimento da instrução e da viação pública, aperfeiçoamento do nosso Exército, aumento da nossa Marinha, aproveitamento das nossas colónias e melhoramentos de todo o género. Temos a optar entre este sacrifício e a paralisia imediata da nossa vida nacional, a bancarrota mais ou menos remota e a dissolução consequente. Não se pode pôr a questão de outro modo, e posta assim está resolvida; nem os princípios económicos e financeiros, nem os do direito, nem finalmente os do pundonor nos permitem hesitar na escolha da alternativa que devemos seguir. A questão não é se devemos aumentar o imposto, mas somente se o devemos aumentar pelo modo proposto pelo Governo, se devemos aceitar o seu sistema¹³².

¹³² *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 2 de junho de 1860, p. 20-21.

Os debates sobre assuntos económicos e financeiros nos anos finais do regime centraram-se em temas como o da questão dos adiantamentos à Casa Real, denunciados por João Franco no Parlamento e que motivou intervenções polémicas dos deputados republicanos (1906), novamente o contrato dos tabacos (1906), a questão Hinton (1910) e a burla do Crédito Predial (1910). Chegados a 1910, as discussões sobre tópicos de natureza económica e financeira tinham estado no centro da discussão política desde o início do regime, em 1821. Foram contabilizados 5355 desses mesmos debates¹³³. A sua distribuição por temas foi também ela vasta, como se pode atestar pelo quadro seguinte.

QUADRO 5 Finanças públicas: principais temas debatidos no Parlamento

Temas	Total de debates	%
Orçamento e contas do Estado	766	14,3
Política fiscal e impostos	646	12,1
Obras públicas, transportes e comunicações	549	10,3
Políticas sociais	539	10,1
Comércio externo e política aduaneira	486	9,1
Enquadramento político e jurídico	435	8,1
Contratos, concessões e monopólios	327	6,1
Moeda, instituições financeiras e bancos	269	5
Comércio e mercado interno	263	4,9
Dívida pública interna	239	4,4
Regime de propriedade	234	4,3
Dívida pública externa	192	3,6
Administração e política colonial	170	3,2
Educação pública	135	2,5
Trabalho e emprego	105	2
Total	5355	100

Fonte: CARDOSO, José Luís (2007) – “Economic and Financial Debates in the Portuguese Parliament (1821-1910): Outcome of a Research Project”, *e-journal of Portuguese History*, 5 (2), p. 3.

O quadro revela como os principais debates parlamentares se centraram mais sobre questões financeiras e menos sobre as económicas. Uma desagregação por períodos revela que os debates sobre finanças públicas se tornaram particularmente importantes a partir do início da Regeneração, o mesmo acontecendo com o tema das obras públicas, enquanto durante o vintismo e o primeiro período de vigência da Carta Constitucional a discussão parlamentar focou-se mais na despesa pública com o funcionalismo e nas questões aduaneiras. Por décadas, depois de 1850 e até 1910, o tema do orçamento seria aquele que mais debates iria proporcionar em São Bento, mas os acordos com os credores estrangeiros e os empréstimos destinados às obras públicas

¹³³ CARDOSO, José Luís (2007) – “Economic and Financial Debates in the Portuguese Parliament (1821-1910): Outcome of a research project”, *e-journal of Portuguese History*, 5 (2), p. 1-19.

(década de 1850), as Respostas ao Discurso da Coroa (década de 1860), A construção do caminho de ferro da Beira e o imposto sobre o real de água (década de 1870), os orçamentos rectificativos (década de 1880), a reforma das tarifas aduaneiras (década de 1890) e a questão do combate à crise vinícola no Douro (década de 1900) foram outros dos tópicos importantes a concentrar a atenção dos parlamentares¹³⁴.

Os deputados que mais intervieram nestes debates em todo o período considerado (1821-1910) foram: António José de Ávila (540 intervenções), Fontes Pereira de Melo (471), Mariano Cirilo de Carvalho (457), José Estêvão Coelho de Magalhães (394), Manuel Borges Carneiro (361), Carlos Bento da Silva (340), Agostinho Albano da Silveira Pinto (318), Manuel Gonçalves de Miranda (285), Francisco Soares Franco (276) e António Cabral de Sá Nogueira (273), todos eles destacando-se em conjunturas políticas mais específicas. Por exemplo, Mariano Cirilo de Carvalho seria o político mais interventivo nas décadas de 1870, 1880 e 1890, sendo António Teixeira de Sousa o mais ouvido na década final do regime¹³⁵.



¹³⁴ *Idem, ibidem*, p. 5-10.

¹³⁵ *Idem, ibidem*.