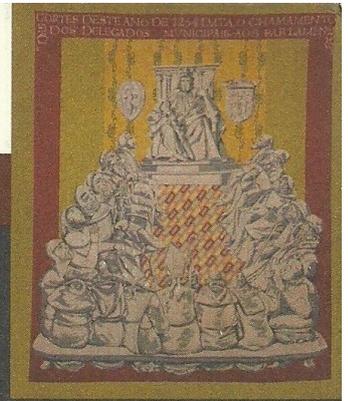


ACTAS DO CONGRESSO INTERNACIONAL



AS CORTES E O PARLAMENTO EM PORTUGAL

750 ANOS DAS CORTES DE LEIRIA DE 1254

AS CORTES E O PARLAMENTO EM PORTUGAL 750 ANOS DAS CORTES DE LEIRIA DE 1254

Actas do Congresso Internacional

Leiria, 26 a 28 de Novembro de 2004



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Município de Leiria
Câmara Municipal
de Leiria

Sumário

- 9** As Cortes e o Parlamento em Portugal
- Sessão solene de abertura
Dr.^a Isabel Damasceno Campos
Presidente da Câmara Municipal de Leiria
- 13** 750 Anos das Cortes de Leiria de 1254
- Prof.^a Doutora Maria Helena da Cruz Coelho
- 17** Apresentação do Congresso Internacional: «As Cortes e o Parlamento em Portugal. 750 anos das Cortes de Leiria de 1254»
- Conferência de Abertura
Prof.^a Doutora Maria Helena da Cruz Coelho
- 21** As Cortes de Leiria e Leiria em Cortes

As cortes em tempos medievais

- Prof.^a Doutora Leontina Ventura
- 41** A Política Governativa de Afonso III
- Prof. Doutor Saul António Gomes
- 59** Leiria ao Tempo das Cortes de 1254
- Prof.^a Doutora Jean Dunbabin
- 73** The Origins of the English Parliament
- Prof. Doutor Miguel Angél Ladero Quesada
- 85** Las Cortes Medievales en Castilla y León
- Prof. Doutor Humberto Baquero Moreno
- 107** As Cortes em Portugal na Primeira Metade de Quatrocentos
- Prof. Doutor João Alves Dias
- 125** A Edição das Cortes Portuguesas
- Mestre Mário Farelo
- 129** Lisboa nas Cortes da Primeira Dinastia (1254-1383)
- Prof.^a Doutora Cristina Cunha e Prof.^a Doutora Paula Pinto Costa
- 143** Bragança em Cortes no Final do Século XV

As cortes na idade moderna

- 155 Prof.^a Doutora Margarida Sobral Neto
Leiria em Cortes na Época Moderna
- 171 Prof. Doutor Pedro Cardim
As Assembleias de Cortes no Portugal da Época Moderna
- 199 Prof. Doutor José Ignácio Fortea Perez
Las Cortes de Castilla en la Edad Moderna
- 221 Prof.^a Doutora Manuela Santos Silva
Protagonistas Ainda Que Ausentes: «As Mulheres nas Cortes Medievais Portuguesas»
- 229 Mestre Ana Filipa Roldão
Preparando as Cortes nos Concelhos em 1383: os Agentes da Escrita
- 245 Prof.^a Doutora Isabel Drumond Braga e Prof. Doutor Paulo Drumond Braga
O Juramento dos Herdeiros do Trono em Cortes (Séculos XIV-XVII)

As cortes e o parlamento em oitocentos e novecentos

- 263 Prof.^a Doutora Maria Manuela Tavares Ribeiro
O Direito de Voto nos Debates Parlamentares de Oitocentos
- 283 Prof.^a Doutora Zília Osório de Castro
Constitucionalismo e Direitos Humanos (1822-1976)
- 293 Prof.^a Doutora Isabel Vargues
Das Cortes aos Parlamentos: 1820-1976
- 305 Prof. Doutor Vítor Neto
Os Problemas Eclesiásticos no Parlamento (1834-1841)
- 321 Dr.^a Ana Rita Pinto
O Parlamento da Actualidade: a Encruzilhada entre a Legalidade e a Legitimidade
- 335 Mestre Acácio de Sousa
A Representação Popular no Regime Democrático: os Parlamentares de Leiria (1975-2004)
- 353 Prof.^a Doutora Cristina Nobre
O Búzio de Moel. Jornal Recreativo, 1849

O parlamento na actualidade

- 375 Prof. Barbosa de Melo
- 381 Dr. Pedro Manuel Cruz Roseta
- Dr. Luíz Fagundes Duarte
- 391 «Com os Meus Lábios Enumero as Normas da tua Boca»
- 399 Prof. Doutor Narana Sinai Coissoró

Apresentação de conclusões

- Prof. Doutor Saul António Gomes
- 409 Sumário Conclusivo do Congresso Internacional Comemorativo dos 750 Anos das Cortes de Leiria de 1254. As Cortes e o Parlamento em Portugal
- Prof.^a Doutora Maria Helena da Cruz Coelho
- 413 As Cortes e o Parlamento em Portugal: Conclusão Geral
- 417 Anexo: Programa do Congresso

O direito de voto nos debates parlamentares de Oitocentos [1820-1851]

As eleições A consolidação da nova ordem liberal, em Portugal, é indissociável da prática eleitoral. Desde 1820, as eleições constituem uma prática regular do exercício da cidadania, que se foi reformulando ao longo do século XIX. Existem algumas reflexões e estudos, no âmbito da história e da sociologia, que nos permitem apresentar aqui algumas notas sobre a evolução e as características essenciais dos vários momentos eleitorais no período em análise – 1820-1851¹.

Ao longo de Oitocentos, os actos eleitorais que se verificaram foram de dois tipos: os que se realizaram a partir de um movimento revolucionário, e que tiveram como objectivo a elaboração de um texto constitucional legitimador (em 1820 e em 1836), e os que resultaram do preceituado na Carta Constitucional, e que se traduziram num razoável número de legislaturas trienais ou quadrienais desde 1826.

Na segunda metade do século XIX alteram-se as características das eleições em Portugal, pelo que, também no estudo desta estrutura da nova ordem institucional, é possível afirmar que as eleições acompanham a evolução política da monarquia constitucional. As eleições, sobretudo a partir da Regeneração, exerciam uma função de legitimação do poder político, muitas vezes, porém, de aparente legalidade.

Razões táticas dos vários governos, integração social e política de alguns influentes ou caciques, mobilidade das elites dirigentes são os principais objectivos que as

*- Faculdade de Letras – Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da UC – CEIS20

¹- Sobre o tema podem ler-se, entre outros, os estudos de Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal de Oitocentos (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991; Fernando Piteira Santos, *Geografia e economia da Revolução de 1820*, 2.^a ed., Lisboa, Europa-América, 1975; Sacuntala de Miranda, *A Revolução de Setembro de 1836: geografia eleitoral*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982; Maria de Fátima Bonifácio, *A contestação das eleições antes da Regeneração: fraude eleitoral, poder ilegítimo e guerrilha política*, Lisboa, UNL, 1989 (tese complementar de doutoramento); *Exposição. Eleições para Assembleias Constituintes. 1820-1836-1911*, Biblioteca Nacional de Lisboa, 7 a 30 de Abril de 1975; José Tengarrinha, «Regimes parlamentares da Monarquia Portuguesa», *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa, Editorial Caminho, 1983, pp. 109-128; Isabel Nobre Vargues e Maria Manuela Tavares Ribeiro, «Estruturas políticas: parlamentos, eleições, partidos políticos, maçonarias», in *História de Portugal*, dir. de José Mattoso, coord. de Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque, vol. V, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 183-203; Rui Ramos, «Oligarquia e caciquismo como forma de pensar: Oliveira Martins, Joaquim Costa, Gaetano Mosca no contexto da cultura política liberal da Europa do Sul (c.1880-c.1900)», *Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias*, vol. XVI, 2.^a s., Lisboa, 2003, pp. 191-198.

eleições pretenderam assumir, de forma diversa, em vários momentos da vida nacional oitocentista.

No constitucionalismo monárquico, as eleições desempenhavam três funções essenciais: legitimação do poder, controlo social, selecção e rotativismo das elites. O período compreendido entre 1820 e 1851 mostrou-se fértil em actos eleitorais. Ocorreram onze eleições legislativas, para além de outras suplementares e das de 1828, eleições estas que se realizaram segundo o modelo tradicional. Pode-se, pois, afirmar que as eleições foram «um barómetro da opinião e um dos mais importantes fundamentos dos regimes, quer liberal quer absolutistas»². No lapso temporal que medeia entre 1834 e 1851, elas não cumpriram essas funções e só parcialmente contribuíram para a formação das elites políticas.

Período conturbado, o de 1820 a 1851, em que proliferam os motins, as guerrilhas, as insurreições, a guerra civil, nele se registou também uma profunda competição política. Factores económicos, conflitos sociais, influências internacionais e a questão da legitimidade do Poder explicam a instabilidade política e governativa. A luta entre facções políticas, empenhadas mais na aniquilação do adversário do que na busca de um consenso para a partilha do Poder, reflecte-se também na realização «de eleições fraudulentas, que inviabilizam a legitimação dos governantes»³.

As leis eleitorais Existem vários diplomas que regulam as eleições desde 1820. Eles assumiram diversas formas: instruções, decretos e leis.

A primeira Lei Eleitoral data de 11 de Julho de 1822. Tal como as Instruções de 1820, que a antecederam, ela adoptou um tipo de sufrágio vasto e estabeleceu o sistema de eleições directas. Concedia o voto aos cidadãos portugueses ou naturalizados que tivessem 25 anos de idade, ou 20 anos, se fossem casados. Excluía do exercício de voto, além de criados de servir e pessoas sem emprego, as mulheres e os membros das ordens monásticas. Esta exclusão específica suscitou uma reacção imediata ao questionar-se o papel dos religiosos regulares na sociedade. Foi uma vasta polémica pública e parlamentar que se desenvolveu ao longo do século XIX.

O Decreto de 4 de Junho de 1836 manteve as eleições indirectas, mas o Decreto de 8 de Outubro de 1836 restabeleceu as eleições directas, que a Lei de Abril de 1836 respeitou, bem como a Lei de 27 de Outubro de 1840. Estabelecidas de novo as eleições indirectas pelo Decreto de 5 de Março de 1842, o Decreto de 28 de Abril de 1845 não modifica o sistema; no entanto, o Decreto de 27 de Julho de 1846 altera-o e inaugura as eleições directas. Sistema este mantido pelo Decreto de 9 de Outubro de 1846, mas que o

² A. H. de Oliveira Marques, «Organização administrativa e política», in *Nova História de Portugal*, dir. de Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, Lisboa, Editorial Presença, 2002, pp. 195-266.

³ Maria de Fátima Bonifácio, ob. cit.

Decreto de 12 de Agosto de 1847 substituiria, adoptando-se as eleições indirectas pelo Decreto de 20 de Junho e de 26 de Julho de 1852. O Decreto de 30 de Setembro de 1852, em harmonia com o Acto Adicional, estipula, mais uma vez, as eleições directas.

De facto, a maioria dos actos eleitorais durante a monarquia constitucional decorreu sob a forma de eleições indirectas impostas pela Carta Constitucional de 1826 nas quais, em várias fases, os eleitores procediam à votação dos seus eleitos e estes escolhiam os seus representantes. Note-se que apenas existiram eleições directas durante a vigência das efémeras Constituições de 1822 e de 1838. Assim, foram eleições directas as de 1822, 1836 (segundas), 1838, 1840 e 1846. As indirectas tiveram lugar em 1820, 1826, 1834, 1836 (primeiras), 1842, 1845 e 1847. O sistema indirecto prevaleceu⁴.

Apesar do sufrágio amplo consagrado na Constituição de 1822, manteve-se o regime censitário, cuja base era variável – mais rígida na Carta Constitucional de 1826 do que na Constituição de 1838 ou no Acto Adicional de 5 de Julho de 1852 que estabeleceu definitivamente o sufrágio directo.

Eleitores e eleitos masculinos Quem eram os eleitores e os elegíveis? Há eleitores e eleitos e os seus estatutos distintos comprovam uma clivagem social. A distinção entre ambos baseia-se essencialmente em quotas censitárias diferentes, resultantes dos rendimentos que a uns apenas dão o direito de eleger um eleitor, atribuindo-se-lhe o direito de eleger um deputado. Sublinhe-se ainda que o sufrágio de tipo censitário e não censitário não tem a ver com fases políticas. Assim, só nas eleições de 1820, 1822 e nas segundas eleições de 1836 é que não houve requisito económico para se ser eleitor. Mesmo durante o Setembrismo foi exigida uma renda ou pagamento de imposto mínimo para se ter direito de voto. Já aos cidadãos elegíveis para deputados foi sempre necessário o censo, à excepção das eleições de 1836. Na verdade, existiram sempre condicionantes ao alargamento do voto. Por exemplo, em 1820, só podiam votar os homens com 25 anos ou mais, não sendo, porém, clérigos regulares. Este limite de idade viria a decrescer em eleições posteriores para 20 ou 21 anos no caso de homens casados, das forças armadas, de clérigos, de bacharéis e professores da Universidade e de Escolas Superiores. Nas eleições de 1826, com o aumento de rendimento anual exigido, não inferior a 100\$000 réis, foi limitado o número de eleitores. É verdade que esse montante diminuiu em 1838 para 80\$000 réis, para subir em 1842 para 100\$000 réis. Explica-se, desta forma, a redução do eleitorado⁵.

Em 1834, revela muito claramente o estudo de João José Alves Dias, só 14% dos homens activos votavam. E, em 1840, embora tenha baixado o montante de rendimento

⁴ A. H. de Oliveira Marques, *ibidem*, pp. 243-258.

⁵ *Idem*, *ibidem*.

exigido em 1838, nos 22 dos 24 círculos eleitorais do Continente, só 6% da população total era votante⁶.

Lembre-se que, na década de 40, a população continental rondava 3 400 000, mas os cidadãos recenseados não ultrapassavam os 310 000. Este fenómeno era, aliás, comum a outros países, como a Espanha ou a França, devido a restrições mais exigentes, como as etárias.

Entre nós, a lei eleitoral de 1842 previa um rendimento de 200\$000 réis anuais de ordenado ou que se pagasse um imposto mínimo de 2\$000 réis anuais sobre prédios não arrendados, ou de 10\$000 réis a 20\$000 réis sobre prédios arrendados, foros, juros e pensões para exercer o direito de voto. Porém, estes montantes oscilaram – mais elevados pela lei eleitoral de 1845, eles decrescem em 1847. Isto significa que só cerca de 300 000 cidadãos estavam em condições de votar, ou seja, 9% da população. Mesmo assim, não era esse o número real de votantes⁷.

Quem eram os elegíveis? Quer o Deputado, quer o Senador estavam sujeitos a restrições mais limitativas. Em 1820, nas primeiras eleições, ainda se dispensou ao Deputado a ser eleito «o rendimento anual proporcionado e proveniente de bens próprios»; em 1822, já se exigia uma «renda suficiente, precedida de bens de raiz, comércio, indústria ou emprego»; a lei eleitoral de 1826 estipulava a renda em 400\$000 réis anuais, a qual se mantém com o Setembrismo e o Cabralismo, embora a partir de 1842 pudesse tal renda alternar-se com o pagamento de certos impostos devidamente enunciados e taxados. Mas já para se ser eleito Senador as exigências eram mais restritivas. Assim, deveria ter a idade mínima de 35 anos como seria elegível se exercesse uma das poucas profissões estipuladas. Entre outras, a de professor universitário, alto clérigo, grande proprietário, etc. Essas exigências eram publicitadas em cada ano, distrito a distrito, no *Diário do Governo*. Os vários estudos já realizados sobre o processo eleitoral e as bases sociais da prática do direito de voto neste lapso de tempo – primeira metade do século XIX – revelam que os Deputados eleitos pertenciam a um grupo de altos e médios funcionários, de membros das forças armadas, de indivíduos de profissões liberais, de eclesiásticos cultos, ou seja, de uma burguesia que se representava e se arrogava à representação das demais classes, mormente populares.

Como se preparavam e como ocorriam os actos eleitorais? A preparação das eleições, que tinha lugar entre o momento de dissolução da Câmara dos Deputados e o dia marcado para a realização do acto eleitoral, o que poderia variar entre um e dois meses, correspondia a um período de certa agitação política. E se a designação dos deputados nos centros urbanos era divulgada através da campanha da imprensa e da mobilização dos

⁶ João José Alves Dias, «As eleições de 1834», *Arquipélago: Revista da Universidade dos Açores*, V, Ponta Delgada, Janeiro 1983, pp. 113-156 e *Diário do Governo* de 19.9.1840, n.º 90 a n.º 119 de 20.5.1840.

⁷ *Collecção Official da Legislação Portuguesa*, Lisboa, 1842, p.103 e *Diário do Governo*, n.º 38, 14.6.1842, p. 561.

cidadãos, nos meios rurais deve-se sobretudo aos notáveis e caciques locais a **aliciação** para a escolha dos candidatos.

O «mecanismo eleitoral» As eleições faziam-se por círculos eleitorais e o número destes foi sendo alterado. Correspondiam normalmente às antigas províncias, mas com variantes⁸. O recenseamento eleitoral foi também organizado de várias formas e revela os jogos de poder dos grupos sociais e políticos. Partiu-se do recenseamento da população de 1801, depois de 1822-1828 e dos ulteriores censos de 1836, 1838, 1842, 1845, 1846 e 1847.

Quem elaborava as listas dos potenciais votantes e dos elegíveis era o pároco; depois de 1826, uma comissão formada por este, por um oficial civil e um outro membro designado e, em 1838, pelas juntas e regedores em colaboração com o pároco; finalmente, em 1846, pelas Câmaras Municipais. O papel do pároco foi, no entanto, sempre relevante na primeira metade de Oitocentos, nomeadamente na elaboração dos róis, pese embora o lento e gradual movimento de laicização da sociedade. Relembre-se, por exemplo, que as eleições de 1820 e 1822 foram acompanhadas de cerimónias religiosas – missas e homilias –, depois de 1826 celebrava-se o *Te Deum* de acção de graças.

O recenseamento voluntário, sujeito a revisão anual, da competência das juntas e regedores das paróquias (Lei de 16 de Dezembro de 1837) ou das Câmaras Municipais ou comissões especiais (Lei de 27 de Outubro de 1840), ficava sujeito às mais variadas arbitrariedades. Porém, raras reclamações eram apresentadas, por ignorância, por temor, por dificuldades inerentes ao próprio processo. Os recursos apresentados às Câmaras Municipais (Instruções de 7 de Agosto de 1826) não tinham muitas vezes resposta. Aos presidentes das Câmaras competia formar as mesas de voto, designar as igrejas que serviam de local onde decorria o acto eleitoral e indicar os respectivos párocos, que confirmavam a identidade dos votantes. As listas dos mais votados eram afixadas na porta da igreja e o seu transporte até à junta do círculo eleitoral, como o das actas exaradas, ficava sujeito aos mais diversos atropelos: falsificações e roubos eram frequentes. As burlas e as fraudes são muitas vezes relatadas na imprensa periódica.

É a junta do círculo eleitoral, constituída pelo presidente da câmara e pelos portadores das actas das assembleias eleitorais que apura os nomes dos que obtinham a maioria absoluta dos votos. Mas ela pode também validar ou anular as actas recebidas, isto é, as eleições parciais, permitindo-se «malabarismos aritméticos» de modo a contemplar os que desejava que fossem eleitos. A fraude eleitoral é um fenómeno constante e insistente: na operação de recenseamento, no apuramento dos votos, no transporte das actas e outros documentos para a cabeça do círculo e ainda no apuramento de votos pela junta do círculo eleitoral.

⁸- A. H. de Oliveira Marques, *ibidem*, pp. 252-259.

E se, por exemplo, as eleições realizadas em 12 de Agosto de 1838 – a que concorreram os setembristas, apesar de divididos, e os cartistas, acolhendo-se os ordeiros nas listas de uns e de outros – foram as mais livres, elas foram também palco de insanável agudização dos conflitos entre as duas grandes facções liberais. De igual modo, no acto eleitoral de 1840 grassaram os distúrbios e a confusão entre as listas concorrentes – dos cartistas, dos setembristas e dos ordeiros.

Formas de escrutínio O acto eleitoral era marcado para um domingo e realizava-se quase sempre na igreja. Na mesa de voto figurava o pároco e o regedor, era presidida por membros das comissões recenseadoras e incluía ainda dois escrutinadores e dois secretários eleitos entre os eleitores, que respondiam à chamada no acto de abertura. Iniciavam-se os actos eleitorais às nove horas da manhã e encerravam ao pôr-do-sol. Abertas as urnas, procedia-se à contagem dos votos e publicitavam-se os resultados provisórios através de edital. Decorrida uma semana, divulgavam-se os apuramentos finais e redigiam-se as actas definitivas.

O acto de escrutínio, que deveria decorrer com segurança e seriedade, estava sujeito a regras que procuravam impedir ou prevenir os delitos e fraudes. Assim, o Decreto de 27 de Julho de 1846 enuncia já os diversos tipos de delitos e correspondentes sanções penais; é depois reformulado pelo Decreto de 30 de Setembro de 1852, que especifica as garantias com que os actos eleitorais deveriam decorrer e as transgressões a punir, ampliadas estas em leis posteriores.

A denúncia de fraudes e delitos eleitorais poderia ser feita pelo eleitor e competia à comissão fiscalizadora averiguar a sua veracidade. As infracções seriam punidas pelo pagamento de multas, por detenção do infractor ou ainda pela anulação das eleições em cujo círculo se verificara o delito.

Corrupções, viciação de cadernos eleitorais, aliciação ao voto foram constantes desde 1822 e explicam-se tanto pela existência de um certo clientelismo patrocinado pelo poder político vitorioso como pela ignorância de uma população em que reinava um índice elevado de analfabetismo.

Como bem se sabe, a monarquia constitucional portuguesa não conheceu a prática do sufrágio universal, embora tenha ocorrido, como já referi, um tipo de sufrágio mais ou menos alargado em 1820-1822 e 1836. Poucos deputados defendiam o sufrágio universal, «porque até quando, no plano dos princípios, o admitiam, defrontavam objecções pesadas: a altíssima percentagem de analfabetos e de gente com um muito baixo grau cultural»⁹. É também evidente que na monarquia constitucional o poder político procurou exercer o «despotismo do poder executivo» sobre as maiorias parlamentares que con-

⁹ José Tengarrinha, art. cit., *in ob. cit.*

trolava. O deputado Passos Manuel, em 1856, afirmava na Câmara dos Deputados: «Temos a liberdade em toda a plenitude e entretanto falta-nos uma base do sistema; não por culpa dos homens, mas porque ainda se não achou um meio de realizar uma eleição que satisfaça a todas as opiniões e que depois de uma câmara eleita se diga que ela é a fiel expressão da vontade do país.».

Pode dizer-se também que os princípios de separação e de equilíbrio dos poderes, proclamados já desde o triénio vintista por alguns constitucionalistas, não tiveram sempre, entre nós, uma prática estável ao longo do século XIX. Disso é prova, por exemplo, que sucessivos governos, postos perante maiorias parlamentares não favoráveis, recorressem à dissolução das câmaras parlamentares ou ainda às célebres «fornadas» na Câmara dos Pares, soluções estas que constituíram importantes meios de controlo político exercido pelo rei.

A propaganda eleitoral Também a instrumentalização das populações em torno das eleições gerou, por todo o século XIX, o aparecimento de formas variadas de propaganda política, em particular na imprensa e no discurso parlamentar. Facções, tendências e partidos políticos utilizaram-na desde 1820 para moldar uma opinião pública favorável.

Assim, a evolução da propaganda política mostra que ela está em consonância com as transformações ocorridas ao longo de Oitocentos e ainda com o grau de conhecimento e empenhamento das populações. E se na primeira metade do século XIX a propaganda política era veiculada sobretudo pela imprensa e pelo discurso parlamentar, mais tarde eram frequentes os comícios e os *meetings*, embora a imprensa continuasse a ser um insubstituível suporte. A expressão «máquina eleitoral», para designar a propaganda política em torno das eleições, só surge por volta de 1870¹⁰. É que, repito, as eleições eram tidas, mais insistentemente na segunda metade do século XIX, quer como instrumentos de regulamentação da sociedade, quer como formas de controlo político.

De facto, a questão do direito de voto alimentou um dos principais debates políticos culturais da monarquia constitucional. E nos meados do século a discussão sobre o sufrágio universal foi retomada com certo vigor no debate parlamentar. Lembremos alguns momentos desse debate na Câmara dos Deputados, em 1848-1849.

As ideologias de '48 – a questão do direito eleitoral O princípio da soberania popular tornava-se, aos olhos dos liberais radicais, um dogma político. O governo – na sua forma republicana, porque mais consentânea com a sua teoria da soberania popular – assente numa base sólida, teria que ser fruto do assentimento manifesto da maioria. Este só poderia conhecer-se pela expressão da vontade popular, através do sufrágio uni-

⁻¹⁰⁻ Pedro Tavares de Almeida, *ob. cit.*, pp. 119-129.

versal. Assim considera, por exemplo, Lobo d'Ávila: «O voto universal é, pois, a única interpretação rigorosa e real da soberania popular»¹¹. O eleitor exercia, deste modo, um direito e cumpria um dever que o responsabilizava perante a sociedade.

O censo eleitoral, na óptica dos liberais radicais, consagrava o privilégio de uma classe. O capital não era o único elemento gerador de riqueza, mas havia, também, o trabalho e a inteligência, igualmente agentes de produção. O capital proporcionava, mais facilmente, a corrupção, que só seria minorada, ou pelo menos dificultada, com um «bom sistema eleitoral». Este era, como opinavam os mais radicais, o que se baseava no sufrágio universal. Tal como o explicita, entre outros, Lobo d'Ávila: «Com o voto universal, como poderá um governo descobrir empregos, promessas, ameaças para corromper, seduzir e intimidar a nação inteira? Como poderão os oligarcas da urna, as influências locais, os ricos proprietários carear quarenta mil eleitores com a mesma facilidade com que arrebanhavam quatro mil? Que dinheiro, que meios de sedução não seriam necessários!»¹².

Longe de temer as consequências do sufrágio universal, como acontecia com os conservadores e moderados, os «progressistas» mais radicais definiam-no como «sentinela incorruptível da pátria» e o «garante sagrado da paz social». Estes haviam acolhido, com entusiasmo, o exemplo dos republicanos franceses e estavam bem lembrados de que a revolução republicana de Fevereiro de 1848 eclodira, em França, aos gritos de *Viva a reforma eleitoral!* Esta pesara, significativamente, entre os demais clamores, nas reivindicações do povo de Paris.

Proclamada a República, o Governo Provisório francês consagrou, de imediato, o voto popular, e o Decreto de 5 de Março de 1848 estabeleceu as regras e estipulou que o sufrágio fosse directo e universal. Sobre o sistema eleitoral e o direito de voto, a Constituição republicana francesa de 4 de Novembro de 1848 era ainda mais explícita: «A eleição tem por base a população. O voto é secreto e universal; o escrutínio é secreto; são eleitores, sem condição de censo, os franceses com 21 anos e que gozam dos seus direitos civis e políticos; são elegíveis, sem condição de domicílio, todos os eleitores que tiverem 25 anos» (Art.ºs 23.º a 26.º). Substituía-se, então, o sufrágio restrito que se aplicara na 1.ª República, sob o Império, Restauração e Monarquia de Julho, pelo sufrágio universal. Admitido, pela primeira vez, na Constituição francesa de 1793, mas praticado só em 1848, manter-se-ia em pleno exercício pela lei de 15 de Março de 1849 até à votação da Lei de 31 de Maio de 1850, que reinstaurava o sufrágio restrito. Subordinava o direito eleitoral à condição de um domicílio permanente de três anos, pelo menos no mesmo

⁻¹¹ Joaquim Thomaz Lobo d'Ávila, *Verdadeira Reforma Eleitoral ou do Suffragio Universal*, Lisboa, 1848. Veja-se Luís Filipe Colaço Antunes, «Direito eleitoral e pensamento político no séc. XIX», *Economia e Sociologia*, Évora, n.º 31, 1981, pp. 69-87.

⁻¹² Joaquim Thomaz Lobo d'Ávila, ob. cit., p.13. Maria Manuela Tavares Ribeiro, *Portugal e a Revolução de 1848*, Coimbra, Livraria Minerva, 1990, pp. 143-161.

cantão ou comuna, e obrigava ao pagamento do imposto ou à declaração dos ascendentes familiares ou laborais. A lei afastava, desta maneira, milhares de cidadãos do exercício do direito de voto. Mais uma vez explicaria, com outros factores, um golpe de estado – o de Luís Bonaparte em 2 de Dezembro de 1851. Este declarara, então, numa proclamação aos franceses, que o sufrágio universal seria restabelecido como seria abolida a Lei de 31 de Maio de 1850. Medida que criara falsas esperanças, pois mais não era senão uma arma do governo para não deixar esse instrumento de oposição na mão dos adversários¹³.

Ora, em Portugal, e porque se sentiam os ecos dos acontecimentos de '48 na França e na Europa, a questão estava, também, na ordem do dia. Conservadores, moderados e «progressistas» traziam à colação a necessidade de uma nova Lei Eleitoral. Princípio elementar dos governos constitucionais, cuja prática, devidamente regulamentada, era uma garantia contra os excessos do poder, ela devia ser, de imediato, objecto de análise e discussão nas câmaras parlamentares. Um debate moroso e polémico se processou, em 1848-1849, na Câmara dos Deputados, mediante a apresentação de um projecto de lei eleitoral elaborado por uma Comissão eleita. «A realidade do sistema representativo reside na eleição» – afirmava-se no relatório que precedia o texto do projecto. Ali se contemplava, também, a premência de uma lei que garantisse o direito do livre e pleno exercício das eleições, de modo a torná-las inacessíveis à fraude e representativas dos interesses da maioria.

Antes da publicação do Decreto de 30 de Setembro de 1852, aprovado pela Lei de 1 de Junho de 1853, cada eleição geral de deputados era regulada por um decreto especial, publicado poucos meses antes da eleição. A última Lei eleitoral, de 12 de Agosto de 1847, determinava que a eleição dos deputados fosse indirecta.

O parecer da Comissão¹⁴ apresentado à Câmara dos Deputados em 27 de Março de 1848, e convertido depois em projecto, mereceu uma discussão alargada. Contemplava o sistema de eleição directa: «Têm direito de votar todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros naturalizados que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos e que tiverem completado vinte e cinco anos de idade». Fixavam-se as condições de limitação à capacidade eleitoral, mantendo-se a quota censítica, abstendo-se, no entanto, de a elevar: «Têm direito de votar os que no lançamento anterior ao recenseamento houverem sido colectados: 1.º – em dez mil réis de décima de juros, foros, pensões ou quaisquer proventos de empregos de Câmaras Municipais, Misericórdias e Hospitais; 2.º – em cinco mil réis de décima de prédios rústicos e urbanos arrendados; 3.º – em

¹³ F. Ponteil, *1848*, 4.ª ed., Paris, 1966, pp. 100 e ss. e pp. 155 e ss. Veja-se, entre outros estudos, *Les quarante-huitards présentés* par Maurice Agulhon, Paris, 1975, p. 72.

¹⁴ A Comissão era constituída por António José d'Ávila, Luís Augusto Rebelo da Silva, João Francisco de Vilhena, Zeferino Teixeira Cabral de Mesquita, João Pereira Crespo e António Augusto Correia Lacerda.

mil réis de décima de prédios rústicos e urbanos não arrendados, e de qualquer rendimento proveniente de indústria» (Art.^{os} 1.º § 1, 2, 3). Todavia, muitos cidadãos ficavam, mediante os seus articulados, afastados do eleitorado, para além dos que o próprio projecto explicitamente discriminava: os menores de vinte e um anos (excepto oficiais militares, clérigos, doutores, bacharéis ou formados nas Escolas Politécnicas, Naval e do Exército e os casados), os filhos-família que estivessem com os pais e não exercessem cargos públicos; os criados de servir (admitiam-se excepções), os criminosos, os falidos e os libertos (Art. 3.º).

O debate que então se desenvolveu visava dois aspectos fulcrais da questão. Num sentido mais lato, reivindicavam alguns deputados uma reforma eleitoral de fundo, outros apenas exigiam a votação de uma lei; num sentido mais restrito, discutia-se o sistema das eleições, isto é, se ele deveria ser directo ou indirecto. Compulsando e analisando os discursos dos oradores parlamentares, podemos referir que se registavam, fundamentalmente, três orientações:

1. Os mais conservadores defendiam, obviamente, o sistema de eleições indirectas e argumentavam que era este o que ditava a Carta Constitucional de 1826. Com efeito, o seu Art.º 63.º especifica: «As nomeações para as Cortes Gerais serão feitas por eleições indirectas, elegendo a massa dos cidadãos activos em Assembleias Paroquiais, os Eleitores de Província e estes os Representantes da Nação». As eleições directas, na sua óptica, feriam a letra e espírito da Carta. Em que medida, pois, poderia a Câmara dos Deputados votar um projecto que contrariava um artigo constitucional? A discussão sobre a constitucionalidade do articulado em questão já se havia processado, e com enorme amplitude, tendo-se votado então a sua não constitucionalidade (61 votos contra 36)¹⁵. É evidente que os deputados que aceitavam a sua constitucionalidade, porque entendiam que a Câmara não tinha poderes para reformar a Carta, votavam agora, e coerentemente, o sistema das eleições indirectas¹⁶. Argumentavam ainda que a ignorância e o analfabetismo do povo português o deixava indefeso contra as influências dos «caciques» locais. Por isso, afirmava Xavier da Silva, que «sendo tal a desgraça do país, a maior parte dos que votam, não sabem em quem votam, a não ser no seu Regedor, ou no seu amigo, ou no seu Pároco e ainda assim perguntam se lá está na lista o seu amigo, ou o Pároco ou o Regedor»¹⁷.

⁻¹⁵ *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 4.º, sessão n.º 13, 17.4.1848, p. 23.

⁻¹⁶ Entre outros, Agostinho Albano, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.º, sessão n.º 9, 12.2.1849, pp. 174-176; Corrêa Caldeira, sessão n.º 10, 13.2.1849, pp. 188-194; Poças Falcão, sessão n.º 14, 17.2.1849, pp. 233-234; Xavier da Silva, sessão n.º 15, 21.2.1849, p. 243-246.

⁻¹⁷ *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.º, sessão n.º 15, 21.2.1849, pp. 243-246.

Mercê dessa falta de instrução, o voto não seria espontâneo e livre, isto é, o indivíduo não decidia segundo a sua própria consciência, mas seria manipulado pelas individualidades locais, por uma oligarquia influente. A larga maioria dos cidadãos, por desconhecimento pessoal dos deputados, e até por incapacidade de escolher os mais qualificados, não estava, de forma alguma, habilitada com os conhecimentos necessários para avaliar as funções do cargo para que ia seleccionar o indivíduo que seria seu representante. Mais facilmente conseguia votar num cidadão que conhecesse bem, em quem confiasse e que, por sua vez, escolheria o representante que no Parlamento melhor defenderia o interesse geral. Nesta perspectiva, e mediante as razões explanadas pelos conservadores, o sistema eleitoral indirecto era o desejável, tanto mais, opinavam ainda, as eleições directas nunca o eram no pleno sentido, pois acabavam, de facto, por se transformar em eleições indirectas. Ressalta dos depoimentos destes oradores parlamentares um receio claro do voto alargado e, mais explicitamente, do sufrágio universal. Mais temerosos da «tirania das massas do que da tirania governativa», optavam e defendiam um sistema de eleição que, na sua óptica, assegurasse a ordem pública, salvaguardasse a Carta Constitucional e defendesse a causa da rainha e da dinastia bragantina.

2. Os mais «progressistas», e abarcamos nesta designação genérica os setembristas (radicais e moderados), fazendo uma análise circunstanciada das vantagens e desvantagens dos dois sistemas de eleições, entendiam que o sistema directo exprimia melhor o voto do povo. Admitindo, embora, que o sistema indirecto poderia levar a uma escolha mais depurada, e até eventualmente mais reflectida, face à filosofia do Direito Público universal, consideravam, no entanto, que a eleição directa era mais justa e menos corrupta. «É preciso que o Povo – declarava o deputado António Augusto Correia de Lacerda – faça caso do seu voto, e tenha consciência do que vale, para que nutra no peito o santo entusiasmo da liberdade, e interesse pelo Sistema Representativo e por uma forma de Governo para que ele imediatamente concorre. Mas para esse entusiasmo, esse interesse existir, é preciso que vote directamente os seus Representantes»¹⁸.

É que, o exercício do voto era visto, também, como uma forma educativa, como uma prática fundamental da cidadania. Stuart Mill, anos mais tarde, explanaria esta tese, defendendo a necessidade do eleitor ser chamado a reflectir, a tomar consciência dos seus interesses e a reconhecer os interesses de outrem. Tal como afirmava, o ensino universal deve preceder o sufrágio universal. É evidente que este doutrinista defendia o sufrágio universal, que daria a cada um a possibilidade de defender os seus direitos, mas

¹⁸ *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.º, sessão n.º 15, 21.2.1849, p. 243.

também a capacidade de adquirir um sentido de solidariedade. Esta é a teoria base do seu utilitarismo social em que o bem-estar da comunidade resulta do desenvolvimento das qualidades de iniciativa e independência dos cidadãos¹⁹.

Por outro lado, se no poder eleitoral, como já o demonstrara Silvestre Pinheiro Ferreira, assenta um dos primeiros direitos dos cidadãos, pois contém o princípio da soberania nacional e por este se atinge a verdadeira representação do país, sofismava-se esta premissa admitindo a eleição indirecta²⁰. O sistema contrário permitia, na opinião dos que o advogavam, uma proximidade mais íntima entre o constituinte e o constituído.

Defendiam ainda os mais «progressistas», e contrariamente à tese dos mais conservadores, que o sistema directo não era, de modo algum, mais susceptível de sofrer os efeitos nocivos da corrupção. Pelo contrário. As eleições indirectas eram as menos próprias «para desenvolver o espírito público e a inteligência política»²¹.

Existiam naturalmente clivagens. Ou seja, uns deputados apresentam teses mais moderadas, outros, como os setembristas radicais, defensores do sufrágio universal, apregoam uma *praxis* política que os amigos da «ordem» condenavam e combatiam. Teoricamente radicais, defensores do sufrágio universal, como é o caso de Fontes Pereira de Melo, Cunha Sotto-Maior e outros, entendiam, porém, que nas circunstâncias presentes a Câmara dos Deputados não o aprovaria. Acabaram, assim, também estes, por aceitar o sistema censitário, reivindicando, no entanto, reduções substanciais no seu valor numérico. Eles propuseram mesmo um decréscimo de 50% à quantia estipulada no projecto de lei²². Vejamos, por exemplo, como um estudante de Direito, Álvaro Rodrigues de Azevedo, cujas teorias demo-liberais explana no seu opúsculo *O Comunismo. Discurso proferido na aula de pratica forense da Universidade*, em 1849, se refere à imprudência e ineficácia da prática do sufrágio universal: «E se não – afirma – experimentem entre nós, hoje o sufrágio universal, o governo do povo pelo povo: como o povo é miserável e ignorante, esta fórmula dar-vos-ia em resultado a escravidão, que é o fruto da miséria, o obscurantismo, que é o apanágio da ignorância... O censo é, pois, uma necessária garantia na actualidade, assim como o constitucionalismo foi um dos grandes factos do nosso século»²³.

3. Os cartistas, e englobamos nesta designação os cabralistas e os da oposição ao governo, admitiam muitos deles a eleição directa. Ponderam os prós e os contras

¹⁹ John Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif*, Paris, 1862, pp. 197-198.

²⁰ Veja-se José Esteves Pereira, *Silvestre Pinheiro Ferreira: o seu pensamento político*, Coimbra, 1974, p. 145.

²¹ José Joaquim Lopes Praça, *Direito Constitucional Portuguez. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, 2.^a ed., vol. 1.^o, Coimbra, 1879, p. 93.

²² Leia-se os discursos de Cunha Sotto-Maior; Rebelo da Silva e de Fontes Pereira de Melo, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.^o, sessão n.^o 9, 12.2.1849, pp. 176-179; sessão n.^o 13, 16.2.1849, pp. 220 e sessão n.^o 14, 12.2.1849, pp. 225-232.

²³ Álvaro de Azevedo, *O Comunismo: discurso proferido na aula pratica forense da Universidade*, Lisboa, 1849, pp. 24-25.

de ambos os sistemas eleitorais. Como liberais moderados e defensores da soberania nacional e do estado representativo opinam que o cidadão devia escolher, ele próprio, os seus representantes. Não transigindo com a legalidade constitucional, hostis à sua violação, achavam-se, assim, impossibilitados de votar contrariamente ao sistema eleitoral consignado na Carta. Mexia Salema, na sessão de 16 de Fevereiro de 1849, é bem explícito: «Protesto ante V. Ex.^a, a Câmara, e a Nação que hei-de votar pela Lei Eleitoral, a mais liberal que aqui se apresenta, uma vez que esteja dentro da órbita da Carta Constitucional»²⁴. Opinião similar era expressa por Silva Cabral, Faria Barbosa e outros deputados²⁵.

Concluímos, portanto, que na discussão do projecto de lei eleitoral, em 1848-1849, se confronta, fundamentalmente, a corrente conservadora-liberal, que insiste na manutenção do sufrágio censitário e a corrente setembrista, destacando-se nesta, todavia, elementos radicais que, de acordo com a sua ideologia revolucionária, alicerçada na defesa da liberdade, igualdade e fraternidade, advogavam a igualdade de voto, enfim, o sufrágio universal. Não reivindicavam, de imediato, como já sublinhei, a abolição do sistema censitário, propunham, no entanto, reduções apreciáveis no montante do censo.

Os que defendiam que o direito eleitoral radicava essencialmente na fortuna, pretendiam que ele fosse regulado de acordo com as prescrições constitucionais (Art.^{os} 65.^o, 66.^o e 67.^o) e admitiam o preceito positivo de que, para o seu exercício, fossem habilitados os cidadãos que dispusessem de meios económicos consideráveis e de uma posição social que os fizesse desejar a ordem e a boa governação do país, não ficando, portanto, na dependência de quaisquer influências estranhas e nocivas à causa pública. Entre estes, os mais conservadores exigiam, como é o caso do deputado Xavier da Silva, que o direito de voto ficasse dependente do pagamento do imposto²⁶. Nesta perspectiva, a exigência desse pagamento efectivo era a forma mais eficaz e mais real de provar o rendimento exigido pela lei e que conferia, afinal, o direito de voto.

Esta teoria é assimilada da doutrina de Benjamin Constant. Ele advogava as eleições directas e negava o direito de voto a todos quantos não possuíssem «une propriété, payent un impôt déterminé, ou une ferme». É claro que o autor dos *Principes de politique* não era propriamente defensor de uma classe possidente ou adepto de uma plutocracia. Ao analisarmos o seu conceito de propriedade verificamos que esta era, na sua óptica, uma convenção social: «La propriété n' est point antérieure à la société... n' est point

⁻²⁴ Leia-se o discurso de Mexia Salema no *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.^o, sessão n.^o 13, 16.2.1849, pp. 220-225.

⁻²⁵ Podem ler-se os seus discursos em *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.^o, sessão n.^o 10, 13.2.1849, pp. 184-186 e sessão n.^o 11, 14.2.1849, pp. 205-213.

⁻²⁶ Leiam-se os discursos de Xavier da Silva, Agostinho Albano, Castro Ferreri e Castro Pilar, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 3.^o, sessão n.^o 23, 27.3.1849; sessão n.^o 24, 28.3.1849, pp. 321-322, pp. 325-329.

indépendante de la société ...La propriété existe de par la société; la société a trouvé que le meilleur moyen de faire jouir ses membres des biens communs à tous était d'en concéder une partie à chacun, ou plutôt de maintenir chacun dans la partie qu'il se trouvait occuper...»²⁷. Inicialmente considerava apenas a propriedade fundiária, mas verificou, depois, a importância da propriedade industrial e mobiliária²⁸. Quanto à propriedade intelectual, Constant excluía-a, pois embora admitisse o seu interesse social, entendia que os intelectuais eram, muitas vezes, utópicos e nem sempre possuíam a justeza necessária para se pronunciarem sobre os interesses positivos dos homens: «les sciences qui, dans les agitations politiques disposent quelques fois les hommes à des idées de liberté impossibles, les rendent d'autres fois indifférents et serviles sous le despotisme. Les savants proprement dits sont rarement froissés par le pouvoir même injuste»²⁹.

Mas se para Benjamin Constant só os proprietários eram detentores do direito de voto, o sufrágio tornava-se extremamente restritivo. Excluía os assalariados e todos os não proprietários que definia como «ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance». Sem depreciar as classes trabalhadoras, opinava que, pelo trabalho, elas conseguiriam a posse da propriedade, o que as consciencializaria também dos seus próprios interesses.

Quanto à quota censitária, Constant não a especifica. Define-a em termos vagos, nem demasiado elevada para não ser injusta, nem muito restrita para não ser meramente ilusória. O censo exigido pela Carta Constitucional de 1814, ao tempo em vigor em França, fixava em 300 francos a quota para os eleitores e em 1000 francos para os elegíveis. A teoria deste político não foi imutável, pois em 1830 prescreve um alargamento do eleitorado pela extensão do sufrágio e, embora considerasse então o voto universal uma medida demagógica, não o rotula, no entanto, de impossível, como declarara também Guizot, em 1847. Cedo, porém, o desenrolar dos acontecimentos em França lhe demonstraria o contrário.

Os moderados portugueses, ao fundamentarem uma ideologia autoritária-conservadora que assegurasse a manutenção da ordem pública, colocavam-se, porém, numa posição intermédia, de acordo com a sua teoria centrista, isto é, de *juste milieu*. Opunham-se, naturalmente, a que a lei eleitoral se transformasse também numa lei de meios ou numa lei fiscal, argumentando que, exigir o pagamento do imposto e dele fazer derivar o direito eleitoral, para além de ser inconstitucional, restringia, desde logo, a liberdade de voto³⁰. Na linha de pensamento de Royer-Collard e de Guizot, os cartistas faziam depen-

²⁷- Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle de la France*, 2.^a ed., Genève-Paris, 1982, pp. 112-113.

²⁸- *Idem*, *ibidem*, pp. 55 e ss. e p. 251.

²⁹- *Idem*, *ibidem*, pp. 61-62. Cf. Paul Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, 2 tomos, Paris, 1966 e Paul Bénichou, *Le temps des prophètes: doctrine de l'âge romantique*, Paris, 1977, pp. 33-38.

³⁰- Leiam-se os discursos dos deputados Carlos Bento, João Pedro de Almeida Pessanha, Rebelo da Silva, J. J. de Melo, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 3.^o, sessão n.^o 23, 27.3.1849, pp. 315-317 e de António Lacerda, sessão n.^o 24, 28.3.1849, pp. 322-323.

der a capacidade eleitoral de um critério fortemente censitário e capacitário. De acordo com a teoria de Royer-Collard, pretendia-se uma delimitação do sufrágio que era, necessariamente, um sistema eliminatório das incapacidades. Este «legitimista liberal» francês, na expressão de Faguet, admitindo a pluralidade de interesses, fundamentava a existência de um sistema bicameral: «La Chambre des Pairs représente les intérêts, qui ne sont pas communs à tous. Elle est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social et par là rendue inviolable et immortelle». Assim, a Câmara dos Deputados, porque representa os interesses comuns dos cidadãos, deve ser electiva, pois ela era «l'organe légal des vœux et des intérêts présents du pays». Na opinião do doutrinista, os deputados eram mandatários da Carta e, desta forma, a eleição surgia «non à tous comme l'exercice d'un droit mais à quelques-uns seulement comme une fonction». Teoria do eleitorado-função que radicava no princípio eleitoral racionalista de Locke. Partindo deste pressuposto, o cargo de deputado só poderia ser confiado aos cidadãos que demonstrassem a capacidade necessária para o exercer, isto é, «un certain degré de richesse personnelle est nécessaire aux yeux de la loi pour fonder la présomption d'un jugement libre et éclairé. Partout où cette présomption se rencontre elle déclare l'aptitude personnelle et l'aptitude est le fondement du droit; elle est le droit lui-même»³¹.

Defensor das eleições directas e do sufrágio censitário, Royer-Collard aponta, no entanto, os inconvenientes deste, nomeadamente o de favorecer a corrupção. Mas, como os nossos deputados moderados, mantém-se fiel à letra e ao espírito da Carta, que considerava um texto sagrado. Não se apercebeu, todavia, que com este sistema eleitoral se cavava mais fundo o fosso entre o eleitorado e o resto da Nação e que ele viria a ser um dos factores decisivos da queda da dinastia borbónica.

É também numa base da capacidade do cidadão que Guizot fundamenta a sua teoria eleitoral, assente no sufrágio censitário. Eram eleitores apenas, como afirma, «... les hommes investis d'une indépendance réelle, disposant librement de leur personne, de leurs biens, et en position de s' élever à quelques idées d'intérêt social»³².

Não aceitando o direito divino, nem a soberania do povo, Guizot crê na soberania da razão, do direito e da justiça. Repudia o governo absoluto e entende-o, quer fundamentado na soberania popular, quer alicerçado na tirania do rei; a melhor forma de governo é, para este doutrinista, a que melhor e mais rapidamente conduz ao ideal que a humanidade busca – a razão, a verdade e a justiça – isto é, o governo representativo. É este que, na sua óptica, «provoque la société tout entière, ceux qui exercent des pouvoirs et ceux qui possèdent des droits, à chercher en commun la raison et la justice»³³. Partindo deste princípio, era necessário que os representantes da nação fossem devidamente esco-

³¹- Leiam-se os excertos dos textos de Royer-Collard em Gabriel Rémond, *Royer-Collard: son essai d'un système politique*, Paris, 1933, pp. 49-66.

³²- Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, t. 2.º, Bruxelles, 1851, p. 171.

³³- *Idem*, t. 1.º, p. 93.

lhidos, na base de um critério de capacidade e lealdade: «Il [sistema representativo] cherche ensuite la majorité parmi les capables... c'est le gouvernement de la majorité des capables»³⁴. Tal como para Royer-Collard, era a independência económica e o desenvolvimento intelectual que conferiam ao indivíduo as condições para «livre e racionalmente» exercer o cargo político para que era eleito. O direito de voto, como vemos, não é para Guizot um direito individual, mas é a capacidade que confere esse direito: «La limite du droit a été posée ou cessait la capacité. Dans l'intérieur de cette limite, le droit a été égal»³⁵. A determinação das condições da capacidade eleitoral eram, segundo o político francês, flexíveis, isto é, variáveis, como o teriam que ser, obviamente, as suas exigências legais, quer no tempo, quer no espaço.

Ao fundamentar filosoficamente os dois sistemas eleitorais, Guizot parte da premissa de que toda a eleição é um resultado de influências, mas a verdade da eleição nasce, precisamente, do combate das influências. Logo, opta pelo sistema directo que garante os resultados da eleição feita pela maioria. A eleição indirecta, pelo contrário, exercia uma maior depuração, eliminando uma percentagem muito superior de cidadãos. Como ele próprio define, «elle intervient dans la sphère de ces capacités pour en chasser une partie de la minorité, donner à la majorité une force factice, et porter ainsi atteinte à la vérité des choses»³⁶.

Ora, em Portugal, quer a Carta Constitucional de 1826, que se mantinha em vigor, quer o projecto de lei eleitoral em discussão na Câmara dos Deputados em 1848-1849, e que pretendia fazer observar o regime censitário, excluía do direito de voto muitos cidadãos. A verdade é que os liberais mais radicais não votaram a abolição desse sistema; exigiam, porém, como já acentuei, a redução do censo e apontavam como medida necessária, para evitar a corrupção eleitoral, a capacidade intelectual dos eleitores. Era imprescindível, a seu ver, a generalizada educação e instrução. A Carta Constitucional (Art.º 65.º §1), excluindo os menores de vinte e cinco anos, abria uma excepção para os bacharéis formados, clérigos e oficiais militares com mais de vinte e um anos; o projecto de lei adicionava ainda os formados por qualquer Universidade ou Academia estrangeira. Atendia-se, assim, a que os cidadãos, com instrução e capacidade intelectual comprovada, estivessem habilitados a exercer o seu direito de voto. Verificamos ainda que, segundo a opinião de alguns oradores parlamentares, nestes casos não deveria ser exigido qualquer limite de idade, pois as habilitações literárias e científicas conferiam, por si só, o direito eleitoral³⁷. O Acto Adicional de 1852 determinava a maioridade (21 anos) para este tipo de eleitores, isentava-os, todavia, «de toda a prova de censo».

³⁴ *Idem*, t. 1.º, p. 94.

³⁵ *Idem*, t. 2.º, p. 171.

³⁶ *Idem*, t. 2.º, p. 193.

³⁷ Leia-se, entre outras, a intervenção de António José d'Ávila, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 4.º, sessão n.º 1, 2.4.1849, p. 14.

Teoricamente defensores do voto universal, os liberais radicais tinham consciência de que a sua prática absoluta exigia uma mais ampla educação e instrução dos cidadãos. Como afirma claramente Serpa Pimentel: «não é senão quando a instrução e um certo espírito político tenham penetrado a massa de uma nação que se pode cuidar de fundar nela a instituição democrática do sufrágio universal»³⁸. Ao evocar a teoria de Bentham, lembrou-se que este teórico inglês na *Carta à Nação Portuguesa*, de 1821, condenara o sistema das eleições indirectas³⁹. Defensor da soberania popular, sustentáculo da sua doutrina utilitarista, entendia Bentham que o povo poderia e deveria escolher os homens que o representavam. Universalidade e igualdade do sufrágio. A única exigência que Bentham fazia para a prática do direito de voto era que o cidadão soubesse ler. Ao contrário de Stuart Mill, a teoria benthamiana não excluía os pobres. A felicidade do mais pobre constitui, na sua opinião, uma parte tão considerável na felicidade universal como a do rico.

Mas o utilitarista Stuart Mill defenderia, anos mais tarde, que a democratização devia ser progressiva. Advoga então o sufrágio universal, precavendo, no entanto, os riscos que poderiam advir de uma maioria ignorante. Assim sendo, os cidadãos deveriam possuir conhecimentos elementares – ler, escrever e contar.

Concluimos, assim, que nos discursos dos oradores parlamentares portugueses, que discutiam o projecto de lei eleitoral em 1848-1849, e nas teorias dos doutrinistas que lhes serviram de modelo, apesar dos matizes que apresentam, subjaz-lhes um denominador comum – o sufrágio universal e absoluto era inexecutável num país em que grassava um forte índice de analfabetismo. Assim, uns desejavam a restrição demasiada do direito de voto, limitando-o a uma minoria, outros pretendiam, pelo menos, o seu alargamento ao maior número possível, à semelhança da prática nos Estados Unidos da América onde, segundo refere Tocqueville, «...l'élection qui produit la chambre des représentants est directe; celle dont le sénat émane est soumise à deux degrés. ...Les sénateurs expriment donc quoique indirectement, le résultat du vote universel, car la législature qui nomme les sénateurs n'est point un corps aristocratique ou privilégié ...elle dépend essentiellement de l'universalité des citoyens»⁴⁰.

Depois de debates sucessivos, o projecto de lei eleitoral sofreu alterações. Em primeiro lugar, foi votado o sistema de eleições indirectas; em segundo lugar, exigia-se o pagamento efectivo do imposto e não apenas que os cidadãos fossem colectados no montante especificado no projecto. A sua discussão foi, porém, adiada.

Como perspicazmente notou Fontes Pereira de Melo, o governo, receoso das consequências dos acontecimentos franceses e do seu impacto em Portugal, considerava oportuno

³⁸ António de Serpa Pimentel, *Questões de política positiva. Da nacionalidade e do governo representativo*, Coimbra, 1881, p. 205.

³⁹ Jérémie Bentham, *Essais de Jérémie Bentham sur la situation politique de l'Espagne, sur la constitution et sur le nouveau code espagnol, sur la constitution du Portugal, etc.*, traduit de l'anglais ..., Paris, 1823, pp. 245-258.

⁴⁰ Alexis Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. 1.^o, Paris, 1951, pp. 317-318.

tuno apresentar ao Parlamento um projecto de Lei Eleitoral, mas acrescentava: «desde que o perigo cessou, o Governo entendeu que não devia dar mais um passo naquele caminho, e a lei eleitoral ficou debaixo de uma pedra imensa»⁴¹. Interrompida a sua discussão, seria novamente apresentado à Câmara dos Deputados um parecer (n.º 6) em Fevereiro de 1851. Este incluía os articulados segundo as votações feitas nas sessões de 1849 e, como se afirmava no relatório apresentado pela nova Comissão, não podia alargar-se a base da capacidade eleitoral, estando esta bem determinada nos Art.ºs 65.º e 67.º da Carta Constitucional. Também não era agravado o censo quanto a rendimentos não derivados da indústria e da propriedade, mas, tão-só, de salários do Estado⁴².

Os oradores parlamentares, particularmente os mais radicais, que haviam pugnado pelo sistema das eleições directas, vetando o projecto anterior, assumiam agora uma tomada de posição diferente. Professam, teoricamente, a mesma doutrina, mas apoiam o projecto de lei, com o argumento de que era mais importante aceitá-lo mesmo com «vícios radicais» do que deixar ao arbítrio do poder executivo o processo eleitoral. Neste sentido, são claras as palavras de Cunha Sotto-Maior em 6 de Fevereiro de 1851: «Tenho até agora combatido o Governo. Já aqui declarei que não aprovaria nenhuma medida que viesse do Ministério, porque receio com esse acto fazer quebra no seu sistema; mas esta Proposta é tão altamente reclamada pelo País inteiro, que sacrifico sem hesitar o meu amor próprio perante esta exigência nacional»⁴³.

Era por demais urgente votar a mais importante lei orgânica da constituição do Estado para manter a exigência de uma lei «totalmente liberal». Não nos esqueçamos que se preparava já o golpe militar de Saldanha contra o governo cabralista, que ocorreria em Abril de 1851. O período era politicamente agitado. Vitoriosas as forças «progressistas», urgia proceder rapidamente a eleições. Não admira, pois, que elementos da oposição cabralista, espíritos mais «progressistas» e setembristas, que em 1848-1849 haviam defendido na câmara baixa o sistema de eleições directas, inflectissem a sua posição e aceitassem o projecto que articulava o sistema eleitoral contrário. Parecem-nos bem esclarecedoras, para o caso, as palavras que Vicente Ferrer Neto Paiva pronunciaria, dois anos mais tarde, na Câmara dos Deputados: «Quando se trata de decidir se um artigo é constitucional ou não constitucional, não se atende à sua maior ou menor importância, só se atende à forma de governo e se, esse sistema ou doutrina que se quer considerar constitucional, está ou não no caso de ser considerado como princípio ou base fundamental, porque só como tal deve ser representado na Constituição do Estado, eliminados todos os outros, sejam de maior ou menor importância... Não é pelo lado da importância que qualquer doutrina pode ser considerada

⁴¹ Fontes Pereira de Melo, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 1.º, sessão n.º 11, 15.1.1849, p. 48.

⁴² Leiam-se os discursos no *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2.º, sessão n.º 3, 6.2.1851, p. 33.

⁴³ Leiam-se, entre outros, os discursos de Cunha Sotto-Maior, Carlos Bento e Fontes Pereira de Melo, *idem*, pp. 53, 54, 59.

constitucional, e sim pelo lado da organização e harmonia de um sistema, consignando os princípios que são essenciais, para sobre eles se elevar o edifício desse mesmo sistema»⁴⁴.

Efectivamente, o projecto foi convertido em Decreto de 20 de Junho de 1851, mantendo-se, todavia, o sistema de eleições indirectas. Discussão similar teve lugar entre os deputados, em 1852, até à votação, em 5 de Julho, do Acto Adicional que estabeleceria (Art.º 4.º) a nomeação dos deputados por eleição directa. O Decreto de 30 de Setembro de 1852 viria regular o direito eleitoral «de um modo definitivo e permanente, em harmonia com os princípios da Carta Constitucional da Monarquia e no Acto Adicional da mesma».

O deputado José Maria do Casal Ribeiro evoca, uma vez mais, os exemplos da França e da Inglaterra, e reitera incisivamente, na Câmara dos Deputados, a necessidade de alargar e não de restringir o direito de voto, consequência imediata da exigência de uma quota censítica elevada. Fixou-se, finalmente, o censo em cem mil réis (quer no Acto Adicional, quer no Decreto de 30 de Setembro, Art.º 5.º, I). A isenção do seu pagamento para a elegibilidade foi proposta por Passos Manuel e reiterada por Almeida Garrett, mas impugnada pela maioria da Câmara. De acordo com as doutrinas de vários publicistas, nomeadamente de Benjamim Constant que, como já atrás expus, estabelecia a necessidade de um rendimento, quer para eleitores quer para os elegíveis, e não obstante os articulados de algumas constituições europeias, particularmente da belga e da francesa, a supressão do censo para a elegibilidade não foi aceite, excepto, para os habilitados com graus e títulos literários. Confrontando as principais cláusulas da Carta Constitucional de 1826 e do Acto Adicional de 1852 sobre eleições, pode-se concluir que, com este, se conseguiu um alargamento do eleitorado.

Na verdade, a questão do direito de voto estimulou um dos principais debates político-culturais da nossa monarquia constitucional. Porém, entre 1820 e 1851, antes da Regeneração, as eleições constituíram não tanto um meio de legitimação do poder, mas mais um pretexto para o questionamento sistemático dos governos e das respectivas maiorias. O mesmo é dizer, elas não foram um factor de disciplinamento e pacificação da luta política mas, pelo contrário, propiciaram «momentos de anarquia e de violência»⁴⁵.

⁻⁴⁴⁻ Vicente Ferrer Neto Paiva, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol.1.º, sessão n.º 3, 5.1.1852, pp. 31-32.

⁻⁴⁵⁻ Maria de Fátima Bonifácio, *A contestação das eleições...*, ob. cit., *passim*.

Título:

As Cortes e o Parlamento em Portugal
750 anos das Cortes de Leiria de 1254
Actas do Congresso Internacional

Edição:

Divisão de Edições da Assembleia da República

Coordenação Editorial:

Manuela Ferrão, Susana Oliveira e Teresa Fonseca

Execução Gráfica:

Rainho & Neves, Lda. – Santa Maria da Feira

Impressão e Acabamento:

Rainho & Neves, Lda. – Santa Maria da Feira

ISBN:

972-556-385-9

Depósito Legal:

212925/04

Tiragem

1000 exemplares

Lisboa

Março de 2006

ISBN 972-556-385-9
9 789725 563854