

fazer história contemporânea

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 11 • 2011

As ditaduras na história política contemporânea

Contributos para um debate

Miguel Dias Santos

Miguel Dias Santos, Doutor em História Contemporânea pela Faculdade de letras da Universidade de Coimbra. Investigador do CEIS 20. E-mail: miguelantoniosantos@sapo.pt

1. As ditaduras e a historiografia

Num artigo intitulado “A Escrita (vária) da I República Portuguesa”, Armando Malheiro da Silva lançou um olhar prospectivo sobre a historiografia da I república, apresentado como «balanço» da produção até então desenvolvida¹. Entre as diferentes perspectivas historiográficas, identificou uma corrente que procurou explicar o advento do fascismo através da “caracterização dialéctica das estruturas económicas e sociais”. A essa corrente vinculou historiadores e sociólogos como Manuel Vilaverde Cabral, Fernando Medeiros, António José Telo e Fernando Rosas², que apresentavam o período cronológico de 1890-1926 como unidade político-ideológica e cultural.

Na substância da tese interpretativa desta corrente, Manuel Vilaverde Cabral defendeu que as transformações do capitalismo teriam aprofundado a crise do sistema político, de que resultou a crise do Estado e o aumento dos conflitos entre a burguesia e o operariado³. A crise de 1890 teria operado a viragem estrutural dessa crise sistémica do capitalismo, gerando “novos componentes político-ideológicas”, como o nacionalismo e as “tendências autoritárias”, produzidas sob influência do cesarismo de Oliveira Martins⁴. Mais tarde, desenvolveu a sua tese num artigo sobre Basílio Teles e o nacionalismo republicano, defendendo que a elite intelectual portuguesa se tornou, entre 1870 e 1920, “portadora de uma ideologia cada vez mais coerentemente nacionalista e autoritária”⁵. A Grande Guerra teria criado as condições políticas e sociais para a gestação de concepções autoritárias, como o sidonismo, precursoras do fascismo em Portugal e na Europa⁶.

No mesmo sentido, Fernando Rosas considera que a crise da monarquia constitucional, iniciada no contexto do ultimato inglês, se traduziu numa crise geral do liberalismo e menos na procura de uma alternativa para a forma do estado. A república falharia também a sua alternativa democratizante criando as condições para uma consequente evolução do sistema político para a Ditadura Militar e o Estado Novo. Fernando Rosas reforçou as conclusões de Manuel Vilaverde Cabral segundo as quais o franquismo e o sidonismo não deviam confundir-se com movimentos ultramontanos e tradicionalistas, antes prefiguravam o autoritarismo moderno, e que a dinâmica dessas “duas direitas” “informa a génese e a natureza do regime salazarista”⁷.

¹ *Ler História*. Lisboa: ISCTE. N.º 38 (2000) p. 197-254.

² *Ibidem*, p. 222.

³ *Leia-se Portugal na Alvorada do Século XX. Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*. Lisboa: Editorial Presença, 1988.

⁴ *Ibidem*, p. 21-22.

⁵ Idem – “Basílio Teles: o nacionalismo republicano, do decadentismo ao autoritarismo”. *Prelo, Revista da Imprensa Nacional - Casa da Moeda*. Lisboa: Imprensa nacional. N.º 5 (1987) p. 19-33.

⁶ Idem – “A grande guerra e o sidonismo (esboço interpretativo)”. *Análise Social*. Lisboa: ICS. Vol. XV, N.º 58 (1979 – 2.º) p. 373-392; “A segunda república portuguesa numa perspectiva histórica”. *Análise Social*. Vol. XIX, 75 (1983 – 1.º) p. 127-142.

⁷ ROSAS, Fernando – “A crise do liberalismo e as origens do autoritarismo moderno e do Estado Novo em Portugal”. *Penélope*. Lisboa: Edições Cosmos. N.º 2 (Fevereiro de 1989) p. 97-114.

No contexto deste quadro interpretativo, aqui esboçado de forma muito fruste, há três momentos históricos que têm concitado o interesse da historiografia política, porque supostamente constituem a sua validação empírica. As ditaduras de João Franco, Pimenta de Castro e Sidónio Pais constituem portanto referenciais analíticos da tese que apregoa que a crise do liberalismo monárquico e da sua extensão republicana se limitou a antecipar um novo tipo de poder, a ditadura fascista. João Franco e Sidónio Pais, mais do que Pimenta de Castro, seriam assim precursores de Oliveira Salazar, porquanto e o seu exercício do poder, a ideologia dominante e as forças sociais em ascensão conduziram em Portugal à formação do Estado Novo.

No caso de João Franco, o próprio Manuel Vilaverde Cabral tinha já apontado a emergência de algumas características típicas da “tradição autoritária”, como a capacidade de mobilização popular e o populismo do ditador, num contexto nacionalista ligado à elite burguesa da província⁸. A tese teve os seus seguidores em Fernando Rosas e sobretudo José Miguel Sardica, autor do livro *A Dupla Face do Franquismo. Na Crise da Monarquia Portuguesa*. No livro, Sardica centra a sua análise nas categorias de liderança carismática, populismo moderno e mobilização de massas – o *mass politics* – para de certa forma comparar Franco com Sidónio e Salazar⁹. A deriva autoritária do franquismo, a sua acção política e a ideologia emergente sob o signo nacionalista constituíam o espectro sombrio das ditaduras do século XX, facto que se adivinhava na defesa da intervenção autoritária do Estado, no nacionalismo económico de fundo proteccionista e na concentração e organização do aparelho repressivo¹⁰.

No caso de Sidónio Pais, Manuel Vilaverde Cabral caracterizou o sidonismo como a “primeira ditadura europeia moderna”¹¹, definição que seria depois consagrada na análise de outros historiadores, como João Medina¹², António José Telo¹³, António Costa Pinto¹⁴ e, em parte, Filipe Ribeiro de Meneses¹⁵. Todos assumiram que Sidónio Pais foi um precursor do salazarismo ou, em última análise, que a ditadura de Sidónio serviu de inspiração ao movimento fascista português¹⁶. No livro *O presidente-rei Sidónio Pais*, João Medina desenvolveu a sua tese descrevendo o sidonismo como “regime protofascista”,

⁸ CABRAL, Manuel Vilaverde – “A segunda república portuguesa numa perspectiva histórica”. *Análise Social*: Lisboa. Vol. XIX, 75 (1983 – 1.º) p. 136-137.

⁹ SARDICA, José Miguel - *A Dupla Face do Franquismo. Na Crise da Monarquia Portuguesa*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994. p. 74-76.

¹⁰ *Ibidem*, p. 77-80; ROSAS, Fernando - *Art. cit.*

¹¹ CABRAL, Manuel Vilaverde – “A segunda república...”, p. 137-138.

¹² MEDINA, João - *O “Presidente-Rei” Sidónio Pais*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

¹³ TELO, António José - *O Sidonismo e o Movimento Operário Português*. Lisboa: Biblioteca Ulmeiro, 1977.

¹⁴ PINTO, António Costa – “A Queda da Primeira república Portuguesa: uma interpretação”. In BAIÓIA, Manuel (ed.) - *Elites e Poder. A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*. Lisboa: Edições Colibri; Centro Interdisciplinar de História, Cultura e Sociedade da Universidade de Évora, 2004. p. 176 e ss.

¹⁵ MENESES, Filipe Ribeiro de - *União Sagrada e Sidonismo. Portugal em Guerra (1916-1918)*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000.

¹⁶ PINTO, António Costa - *Os Camisas Azuis. Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal 1914-1945*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994. p. 55.

argumentando que o presidencialismo arvorado mais não foi do que um processo para escamotear uma realidade que “era ditatorial, Sidónio era ditador, a natureza do seu regime foi de executivo autoritário indiscutivelmente ditatorialista nos processos de actuação e nos actos de governo [...] embora o conceito de ditadura não fosse assumido por quem o punha em prática”¹⁷.

O sidonismo, como em parte o franquismo, teriam antecedido, ainda que de forma embrionária, alguns dos elementos político-ideológicos e culturais do fascismo europeu, e do próprio salazarismo, nomeadamente a ideologia nacionalista, o partido único, a liderança carismática, a representação corporativa, o individualismo, o antiparlamentarismo e o sistema repressivo.

Entretanto, surgiram na historiografia mais recente perspectivas revisionistas. Rui Ramos, autor de uma biografia sobre João Franco, analisou o franquismo à luz de processos reformistas da época e de um processo de recomposição político-partidária com o beneplácito de D. Carlos. A “ditadura administrativa”, resultado de um expediente habitual na *praxis* política do liberalismo monárquico, foi aqui enquadrada, sem grande convicção, é certo, na tipologia das ditaduras de “comissário”, teorizadas por Carl Schmitt¹⁸, e imposta para “restaurar a ordem constitucional” e contornar a “obstrução parlamentar”¹⁹.

Quanto ao sidonismo, coube a Armando Malheiro da Silva questionar as já clássicas interpretações como resultado de um “sub-reptício e subjectivo juízo de valor. Um juízo pejorativo e contrário à intencionalidade histórica (isto é, produzida, vivida, bem ou mal não importa, no seu próprio tempo) dos principais protagonistas da situação política em foco”²⁰. Malheiro da Silva, para além de uma importante revisão do conceito de carisma, que não se detém apenas na personalidade mobilizadora mas também na natureza e motivações dos seguidores²¹, distingue no *dezembrismo* dois períodos: o período ditatorial, que terminou com as eleições de 28 de Abril, e o período constitucional, até à sua morte a 14 de Dezembro. Afirma ainda este historiador que a *república nova*, apesar das dificuldades de institucionalização, procurou a legitimação popular para o seu projecto presidencialista²².

Se bem entendemos o seu significado, as leituras de Rui Ramos e Malheiro da Silva deslocam o eixo analítico dos dois fenómenos político-ideológicos, procedendo a um exame crítico das teses referidas e das fontes utilizadas. É que muitos dos juízos feitos sobre Franco e Sidónio Pais foram produzidos já sobre a influência das novas correntes fascistas e autoritárias. Na verdade, só hoje se começa a questionar a natureza de tais fenómenos ditatoriais, vistos geralmente como genéticos da Ditadura Militar

¹⁷ MEDINA, João - *O “Presidente-Rei”...*, p. 81.

¹⁸ Teorização em SCHMITT, Carl - *La Dictadura*. Madrid: Revista de Occidente, 1968.

¹⁹ RAMOS, Rui - *João Franco e o Fracasso do reformismo Liberal (1884-1908)*. Lisboa: ICS, 2001. p. 153-154.

²⁰ SILVA, Armando Malheiro da - *Sidónio e o Sidonismo*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2003. Vol. 1, p. 34.

²¹ *Ibidem*, p. 26.

²² *Ibidem*, p. 34.

e depois o Estado Novo, mas que, afinal, também podem ser entendidos como meros exercícios inconstitucionais, ou “extraconstitucionais”, do poder²³.

Este artigo pretende ser um exercício hermenêutico em torno da evolução do conceito de ditadura, apreendido através da evolução histórica, utilizando essencialmente fontes parlamentares, normativas (as constituições) e jurídicas. Defendemos que é possível compreender estes fenómenos político-ideológicos à luz dos problemas colocados pela adequação das instituições liberais (monárquicas e republicanas) às crescentes exigências do alargamento da cidadania e da representação democrática. Isto é, consideramos que as ditaduras do século XIX e XX (até 1926) possuem uma matriz ideológica e uma natureza que as distinguem das ditaduras fascistas, empenhadas em edificar uma nova ordem política e ideológica e em romper definitivamente com a tradição liberal e democrática.

As ditaduras também têm história

A concepção moderna de ditadura, muito influenciada pelas experiências ditatoriais do século XX, também designadas regimes totalitários, classifica o poder exercido pelos ditadores modernos evidenciando a “concentração e o carácter absoluto do poder”²⁴. Mas se neste elemento central de classificação existe coincidência entre a ditadura romana e as ditaduras modernas, persiste uma diferença substancial: a ditadura romana era autorizada pelas regras institucionais enquanto as ditaduras modernas são inconstitucionais e subvertem a ordem política existente²⁵. Na sua síntese sobre o fenómeno ditatorial, Mário Stoppino elencou três características essenciais das ditaduras modernas: a concentração e o carácter ilimitado do poder; as condições políticas ambientais e a precariedade das regras de sucessão no poder²⁶.

A tipologia estabelecida pela generalidade dos especialistas da filosofia política anula, assim de imediato, a atribuição da categoria de ditadura moderna (nós diríamos contemporânea) às situações políticas de João Franco, Pimenta de Castro e Sidónio Pais. Só com evidente exagero poderíamos aceitar que o seu exercício do poder configurasse a “concentração e o carácter ilimitado do poder” ou que, na linguagem dos especialistas, configurasse um novo regime ou sistema político²⁷. Significa portanto

²³ Cf. TORGAL, Luís Reis – *António José de Almeida e a República*. Rio de Mouro: Círculo de Leitores, 2004. p. 130-131; Idem – “A República como ‘Ética’ e como ‘Regime’ o caso de António José de Almeida”. In *Onde a monarquia acaba e a república começa Ericeira, 5 de Outubro de 1910*. Ericeira: Mar de Letras, 2010. p. 11-15.

²⁴ STOPPINO, Mário – “Ditadura”. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco – *Dicionário de Política*. 11.ª ed. Brasília: Editora Universitária de Brasília. Vol. 1, p. 368.

²⁵ *Ibidem*; CATROGA, Fernando – “Republicanismos”. *Biblos*. Coimbra: Faculdade de Letras, n. s. VIII (2010) p. 21.

²⁶ STOPPINO, Mário – *ob. cit.*, p. 373. O autor sintetiza o pensamento de outros especialistas, como Norberto Bobbio, Maurice Duverger, F. Neumann e Carl Schmitt, entre outros.

²⁷ Luís Salgado de Matos caracteriza as ditaduras como “regime político em que o elemento permanente da instituição Estado se impõe ao flutuante; o elemento permanente – o rei, os funcionários, os ‘políticos’ – substitui-se ao flutuante, formado pelos cidadãos, na tomada de decisões relativas ao conjunto da própria

que se torna imperiosa a definição conceptual de ditadura, classificação não apenas teórica, mas considerando a sua relação com as realidades empíricas, e a sua evolução ao longo da história. Com efeito, será que a expressão *ditadura*, usada com frequência pelas fontes e pelos políticos, é uma simples palavra ou um conceito histórico que pode ser útil à compreensão dos fenómenos político-ideológicos? Apesar de não haver tradição na historiografia portuguesa, a história conceptual surge em alguns países como central na interpretação historiográfica, considerando que os conceitos possuem uma história e são essenciais para compreender a realidade das relações humanas e do contexto histórico de que fazem parte. Giuseppe Duso considera que as mudanças no processo histórico produzem transformações nos conceitos que os especialistas não podem desprezar. No campo da filosofia política, torna-se visível que os conceitos se redefinem através dos novos sistemas de relações. Assim, conceitos como *Democracia*, *Política*, *Governo*, *Revolução*, *Ditadura* e tantos outros sofreram mutações importantes com a emergência da modernidade, após as revoluções liberais. Exemplo flagrante dessas transformações conceptuais encontra-se no conceito de *poder*, que substituiu a fórmula clássica de *governo*. O poder é visto como capacidade de determinar a conduta de outros homens e de garantir a disponibilidade de outros para obedecer. Sem essa disponibilidade, o poder transforma-se em força coerciva²⁸.

É assim no contexto das alterações nos sistemas jurídico-políticos, marcados pela soberania nacional e pela construção da cidadania, que a noção de *poder* ganha centralidade e com ela o necessário equilíbrio dos poderes. Ao deixar de depender de uma pessoa em particular, os liberais passaram a obedecer a um corpo colectivo, sede abstracta onde residia o poder. A obediência ao soberano resultava do facto de este representar a vontade do corpo colectivo. A constituição consagrava esse pacto entre o soberano e os cidadãos²⁹ e por isso estabelecia os limites do exercício do poder, sendo este aliás o seu desiderato essencial³⁰. É neste contexto que devemos situar a problematização das ditaduras modernas, vistas como ameaças ao equilíbrio dos poderes e da representação política.

A questão do equilíbrio dos poderes foi central nos debates parlamentares que decorreram nas cortes constituintes, reunidas a partir de Janeiro de 1821, sob a presidência de Manuel Fernandes Tomás. A expressão “ditadura” surge aqui como equivalente a “déspota” e aplicava-se indistintamente ao poder executivo como ao poder legislativo³¹. Influenciados pela constituição de Cádiz, de 1812, os constituintes

instituição Estado e às relações dentro do “triângulo institucional”. O “triângulo institucional” inclui, além do Estado, a Igreja e as Forças Armadas”.

²⁸ Cf. CHIGNOLA, Sandro; DUSO, Giuseppe - *Historia de Los Conceptos y Filosofia Política*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2009. p. 160-242.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cf. ARAÚJO, António de; BRITO, Miguel Nogueira de – “Para a história da fiscalização da constitucionalidade em Portugal”. Comentário acórdão de 23 de Julho de 1907 Supremo Tribunal de Justiça. [Consult. 10 de Janeiro de 2011]. Disponível em WWW: <URL: http://www.estig.ipbeja.pt/-ac_direito/n5AAMNB.pdf>.

³¹ *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 23-02-1821, p. 144.

recusaram ao rei o direito de veto. Uma das principais preocupações dos deputados foi garantir a criação de mecanismos que garantissem a divisão dos poderes e impedissem o regresso a fórmulas despóticas ou absolutistas. A expressão “ditadura” surge pela primeira vez em torno de uma questão que será central na análise histórico-conceptual das ditaduras e do próprio debate político-constitucional: o *estado de necessidade*.

O *estado de necessidade* deu origem à magistratura romana do ditador. Como se sabe, o ditador recebia o poder do senado em situação de crise interna ou ameaça externa e durante seis meses concentrava todos os poderes do estado. Sendo um órgão extraordinário, a ditadura tinha limites bem definidos quanto aos fins, duração e aos meios de que dispunha, mas os seus poderes eram abrangentes, dentro dos limites estabelecidos na lei: comandava o exército, exercia poder sobre os cônsules, os seus decretos tinham valor de lei e aplicava a justiça, num contexto em que os direitos e garantias dos cidadãos romanos estavam provisoriamente suspensos³². Não se estranhe que a história da ditadura romana predominasse nos debates da constituinte vintista. Era essa a concepção a dominante, aliás, entre a opinião, como se comprova pela consulta de dicionários da época. Com efeito, a generalidade dos dicionários, incluindo o famoso dicionário de António Moraes, privilegiava sempre a utilização do substantivo “ditador”, referindo-se ao “magistrado” romano que excepcionalmente concentrava todos os poderes soberanos³³. Não havia então referências a outro tipo de ditaduras.

A convenção e depois o consulado francês seriam também invocados na constituinte para evitar os perigos da prorrogação do mandato dos deputados, ameaça ditatorial que voltaria a pairar em torno da discussão sobre o número de membros que deviam constituir o conselho de estado³⁴. Os deputados vislumbravam em todos os mecanismos de poder a ameaça ditatorial, mas o *estado de necessidade* tornou-se central em todos os debates, porque colocava o problema real da ameaça ao estado. Borges Carneiro propôs então que o parlamento, por maioria de dois terços, pudesse suspender os artigos da constituição relativos à divisão de poderes perante a ameaça externa ou guerra civil. Para os juristas, a questão, que viria a consagrar-se na Carta Constitucional, colocava em ruptura o princípio dos direitos individuais e o princípio da salvação pública. Os vintistas, muito zelosos das liberdades e garantias, recusaram então a proposta porque abria as portas ao poder tirânico³⁵.

³² STOPPINO Mário - *Art. cit.*, p. 368.

³³ SILVA, António de Moraes - *Diccionario da Língua Portuguesa: recopilado dos vocabulários impressos ate agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado*. Tomo 1. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813; *Novo Diccionario da Língua Portuguesa: composto sobre os que até o presente se tem dado ao prelo, e Acrescentado de vários vocábulo extrahidos dos classicos Antigos, e dos Modernos de melhor nota, que se achão universalmente recebidos*, Lisboa: Typographia Rollandiana, 1806; COUTO, António Maria do - *Diccionario da Maior Parte dos Termos Homonymos e Equívocos da Língua portugueza*. Lisboa: Typographia de António Soze da Rocha, 1842.

³⁴ *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 24-09-1821, p. 2385-2386; sessão de 19-12-1921. p. 3466.

³⁵ *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 12-04-1822, p. 776-777. A questão incluía a nomeação dos generais que a história recente da revolução francesa mostrava perigosa para o equilíbrio de poderes, na medida em que os generais franceses, e em especial Napoleão, se

A primeira ditadura da moderna história de Portugal surgiu com o governo de D. Pedro, que, depois de renunciar ao trono do Brasil, partiu para a Europa, onde, em 1831, se autoproclamou regente. O governo que D. Pedro chefou “ditatorialmente” até ao verão de 1834, data em que foi eleito um novo parlamento, foi visto pela generalidade dos políticos com simpatia, na medida em que foi responsável por um importante conjunto de reformas que visavam transformar a sociedade portuguesa³⁶. Antecipando a teorização dos especialistas, os políticos coevos classificaram a sua ditadura de “ditadura revolucionária”, dotada de um poder constituinte que lhe permitia legislar no sentido de reformar as estruturas económicas e sociais e adaptar a realidade portuguesa ao liberalismo.

Passos Manuel, também ele ditador reformista, viria a justificar a sua ditadura estabelecendo a diferença entre a tirania de D. Miguel e a ditadura de D. Pedro. Mas se a deste foi a do “guerreiro” reformista, necessariamente violenta para “destruir” e reconstruir, a dele, Passos Manuel “foi d’outro género; – mas foi necessária – indispensável para plantar o Sistema Representativo, e para o Triunfo da Revolução”³⁷. A invocação da ditadura para aprofundamento da representação democrática e do sufrágio universal, apesar de paradoxal, foi praticada por outros ditadores, como João Franco ou Sidónio Pais. No caso de Sidónio Pais, é sabido – e também desvalorizado ou desenquadrado – que alterou a constituição através de um decreto revolucionário, para, em obediência ao “princípio do sufrágio universal”, impor ao país a eleição directa do presidente da república³⁸.

Os debates parlamentares conduzidos no período de vigência das constituintes de 1837/38, na sequência da revolução setembrista de 1836, constituem campo fértil para a compreensão dos mecanismos de funcionamento do poder e da sua relação com as questões da soberania e representação e a salvaguarda dos direitos individuais. A legislação de D. Pedro, como depois a de Passos Manuel, foi legitimada pela classe política como resultado de um estado de necessidade, “esta lei suprema dos estados”³⁹. No primeiro caso, a guerra civil, o conflito entre a tradição absolutista do poder «tirânico» e a modernidade liberal; no segundo, a agitação permanente, a suposta ameaça de guerra civil, resultado das tensões político-partidárias entre cartistas e vintistas, entre conservadores e radicais. A ditadura de Passos Manuel, exercida entre 10 de Setembro, quando um decreto ditatorial repôs em vigor a constituição de 1822, e 18 de Janeiro de 1837, data estabelecida como limite pelos constituintes, reivindicava a legitimidade do princípio revolucionário⁴⁰. A classificação de “ditadura revolucionária”, que um

empenharam em invadir outros países. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 23-11-1821, p. 3203.

³⁶ *DCD*, sessões de 13-03-1835 e 14-01-1836.

³⁷ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 21-01-1837.

³⁸ *Diário do Governo*, decreto n.º 3977, de 30-03-1918.

³⁹ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 07-04-1837, p. 222.

⁴⁰ “Não fomos mandados pela Providencia! Somos filhos da revolução, e a revolução pode destruir, trono, altar, leis, e Constituição. O povo fazendo uma revolução, e encarregando-nos a sua defesa, deu-nos o direito de nos armarmos de um poder discricionário, e de quantos meios lícitos houvesse para fazermos

deputado rotulou de primeira “ditadura moderna”⁴¹, encontrava eco na revolução francesa e, antecipando a caracterização de Carl Schmitt e outros teóricos, assumiu poderes soberanos, isto é, não tinha limites constitucionais e exerceu funções constituintes⁴². A ditadura revolucionária, isto é, saída de uma revolução ou golpe de estado, teve outros episódios, como a ditadura do governo provisório, entre 1910 e 1911, e a ditadura de Sidónio Pais, entre 1917 e 11 de Maio de 1918. Ambas assumiram poderes soberanos e constituintes, procurando transformar e edificar uma nova ordem ou sistema político. Sidónio Pais, no discurso de abertura do congresso, a 22 de Julho de 1918, explicava que a revolução se fizera, não para uma simples reforma política, mas para “ideais mais altos” que ele conotava com o presidencialismo⁴³.

A opinião dividia-se sobre a ditadura e facilmente se compreende que o *estado de necessidade* invocado pelos setembristas não encontrasse unanimidade entre a classe política da época, que cuidava que nos “governos representativos não é necessária a extremidade de meio tão extremo”⁴⁴ e que “este nome ditadura não convém ao país, em que há governo representativo”⁴⁵. Deputados mais progressistas expressavam a mais viva “antipatia com ditaduras”, como foi o caso de José Estêvão, para além de muitos publicistas⁴⁶. E se uns centravam o seu optimismo na bondade das leis e na qualidade das reformas legislativas⁴⁷, outros censuravam o exercício do poder fora da legalidade constitucional e sublinhavam a ameaça à divisão dos poderes e ao princípio representativo⁴⁸.

O juízo positivo que a legislação das primeiras ditaduras colheu entre a classe política que as apoiava introduziu um elemento perverso para o sistema constitucional: a convicção assumida por muitos estadistas de que só em ditadura ou ao arrepió do parlamento era possível proceder a reformas legislativas estruturantes. Foi o caso de Passos Manuel, muito crítico da inoperância parlamentar⁴⁹, e depois Costa Cabral, que procurou “reformular ditatorialmente este país até o acostumar assim à liberdade”,

triumfar e brilhar a causa do povo, e um poder legislativo”. *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 08-04-1837, p. 236.

⁴¹ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 07-04-1837, p. 222.

⁴² STOPPINO Mário – *Art. cit.*, p. 370.

⁴³ *Diário do Congresso da República*, sessão de 22 de Julho de 1918, p. 4-5.

⁴⁴ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 10-04-1837, p. 263.

⁴⁵ *Ibidem*, sessão de 07-04-1837, p. 230.

⁴⁶ *Ibidem*, sessão de 29-01-1839, p. 127; *O Ecco, Jornal Crítico, Litterario, e Politico*, n.º 75, 18-04-1836, p. 1282.

⁴⁷ *Revista Contemporânea de Portugal e Brazil*. Lisboa: Typ. da Sociedade Typografica Franco-portuguesa. Vol. 2 (Abril de 1860) p. 562; Conselho Superior de Instrução Publica – Relatórios. *O Instituto*. Vol. 2 (1853).

⁴⁸ *Revista Estrangeira*. Porto: Typographia Commercial Portuense. 2.º ano, vol. 1 (1883) p. 86-87; *Revista Litteraria, Periódico de Litteratura, Philosophia, Viagens, Sciencias e bellas-Artes*. Porto: Typ. Commercial Portuense. T. 4. (1839) p. 124 e 405-406.

⁴⁹ Passos Manuel ironizava com o facto de o congresso constituinte de 1821 gastar “dois anos para fazer uma constituição, o que um homem entendido fazia em dois dias; Constituição que durou coisa de seis meses”. *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 8-04-1837, p. 236.

isto é, segundo Oliveira Marques, procurou governar com o mínimo de oposição para modernizar Portugal⁵⁰.

O princípio fez escola durante o período da regeneração e mais tarde regressou nos governos de Hintze Ribeiro (ditadura de 1894-95) e João Franco (1907-1908), para quem os excessos parlamentares, impedindo a aprovação de legislação inadiável, obrigavam o poder moderador a encerrar as câmaras legislativas e a transferir o poder legislativo para o governo. Em 1894, as cortes foram encerradas por decreto de 28 de Novembro (estiveram encerradas até Janeiro de 1896) com a justificação de que a instabilidade parlamentar – a “desordem impeditiva” – evitava a aprovação de reformas inadiáveis para o interesse público⁵¹. João franco, em 1907, acusava igualmente a desordem do parlamento de abrigar interesses de facção que estimulavam o “movimento de indisciplina e revolta que lavrava na classe mais facilmente sugestionável da sociedade portuguesa”⁵². A obstrução parlamentar convidava à ditadura.

A crítica ao parlamentarismo e, nos antípodas, a sublimação reformista das ditaduras teve grandes teorizadores no final da monarquia. Oliveira Martins fez a sua apologia sincera, propondo a ditadura do rei apoiado num conjunto de homens capazes⁵³. Basílio Teles, por sua vez, assumiria durante o franquismo ser um “partidário irreductível das ditaduras” e essa herança histórica sobre a inocuidade reformista dos parlamentos foi assim assumida: “em qualquer das formas de governo representativo, ainda independentemente de perigos exteriores e graves alterações da ordem interna, a ditadura pode ser o meio único, ou, entretanto, o mais eficaz e rápido de implantar reformas de incontestável alcance colectivo”. Apesar dos pontos comuns, Martins e Teles prescreviam ditaduras com nuances distintas: para Oliveira Martins, o ditador era o rei e o poder exercia-se de cima para baixo; para Basílio Teles, o ditador era um qualquer líder, reunindo as necessárias qualidades, e o poder discricionário procurava todavia inspiração nas reivindicações do povo: “noutros termos, pode ser o mais expedito e seguro modo de satisfazer, a tempo e com fidelidade, justamente as indicações da opinião”⁵⁴. E não foi esta afinal a posição assumida pelo governo provisório da república, produzindo em ditadura revolucionária o edifício jurídico-normativo que enformou todo o projecto modernizador do novo regime, deixando para a assembleia constituinte a sua legitimação *à posteriori*?⁵⁵

Mas o *estado de necessidade* ou “emergência”, que já os tratadistas clássicos, como Maquiavel, preconizavam⁵⁶, e que as cortes constituintes tinham receado como ameaça

⁵⁰ MARQUES, A. H. Oliveira – “Portugal e a Instauração do liberalismo”. In *Nova História de Portugal*. Lisboa: Editorial Presença, 2002. Vol. IX, p. 603.

⁵¹ Decreto do Governo, n.º 272, de 29-11-1894.

⁵² Decreto do governo, n.º 1, de 11-05-1907.

⁵³ MATOS, Sérgio Campos – “A ideia de ditadura no círculo dos vencidos da vida”. *Clio, Revista do Centro de História da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Letras. p. 73-91.

⁵⁴ *As ditaduras. O regime revolucionário*. Prefácio de Vital Moreira e Estudo Introdutório de Fernando Catroga. Coimbra: Atlântida, 1975. p. 14.

⁵⁵ DCD, sessão de 21-06-1911, p. 10.

⁵⁶ Cf. MATOS, Luís Salgado de – *Art. cit.*

à legalidade, servirá de justificação ao longo de todo o período constitucional para os governos legislarem ao arrepio do parlamento ou para reivindicarem uma ditadura. No ano de 1844, e para fazer face à crescente oposição revolucionária, de que resultou a revolta de Torres Novas, o governo de Costa Cabral obteve do parlamento poderes “extraordinários e discricionários” para combater a ameaça⁵⁷. Legislação criada ao abrigo dessa autorização especial permitiu a Costa Cabral suspender os direitos e garantias dos cidadãos, incluindo a publicação da imprensa⁵⁸, encerrar as cortes durante 20 dias⁵⁹, demitir os oficiais envolvidos na conjura e proceder ao arresto dos bens⁶⁰. Um decreto de 11 de Março determinava que os revoltosos e os fornecedores de armamento e dinheiro seriam “imediatamente transportados às Possessões do Ultramar e ali posto em custódia em alguns dos seus presídios”⁶¹.

Se referimos com mais pormenor esta conjuntura é porque ela será relevante para muitos políticos e constitucionalistas, que viam na suspensão das garantias individuais prevista no n.º 34 do art.º 145 a única ditadura admitida pela Carta (na constituição de 1838 era o art.º 32), justificando-a aliás com o exemplo da ditadura romana, vista como órgão excepcional previsto na norma⁶². Como se sabe, este artigo permitia que o governo, em caso de rebelião ou invasão de inimigos, pudesse legislar invocando a necessidade de prover à “salvação pública”. Marnoco e Sousa, porém, viria a defender em 1910 que, estando prevista na constituição, a outorga provisória do poder legislativo ao governo não configurava uma ditadura, era legal, procurando assim repudiar aqueles que defendiam o “estado de necessidade”⁶³.

A agitação permanente e as transformações político-sociais associadas à instauração do liberalismo explicam o recurso constante à ditadura. Mas em que consistia afinal a ditadura liberal? Como enquadrar na norma jurídica a legislação produzida devido à usurpação do poder e por isso inconstitucional? Aparentemente, a questão não suscitou dúvidas jurídico-constitucionais na câmara dos deputados de 1834/36, que considerou todas as leis da ditadura de D. Pedro válidas, sem discussão ou fórmulas constitucionais. Coube à assembleia constituinte de 1837 instituir os mecanismos político-constitucionais que garantissem a constitucionalidade das leis⁶⁴.

⁵⁷ Cf. RIBEIRO, Maria Manuela Tavares – “A restauração da Carta Constitucional e a Revolta de 1844”. In *Revista de História das Ideias*. Coimbra: IHTI. N.º 7. (1985) p. 215; *Diário do Governo*, Lei n.º 33, de 7-02-1844; Câmara dos Deputados, sessão de 17-10-1844.

⁵⁸ *Diário do Governo*, Lei n.º 33, de 7-02-1844. Um decreto de 14 de Fevereiro prorrogou o prazo até 31 de Março.

⁵⁹ *Diário do Governo*, Decreto n.º 34, de 8-02-1844.

⁶⁰ *Diário do Governo*, Decretos de 9-02-1844 e de 15-02-1844.

⁶¹ *Diário do Governo*, Decreto n.º 60, de 11-03-1844.

⁶² SOUSA, Pinto Basílio Alberto de – *Direito Público Constitucional* [manuscrito de 1839-40?]. Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1976. p. 51.

⁶³ *Direito Político. Poderes do Estado, Sua organização segundo a sciencia politicae e o direito constitucional português*. Coimbra: França Amado Editor, 1910. p. 759-760.

⁶⁴ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, sessão de 01-04-1837.

Parece evidente, a partir dos debates parlamentares, que a concepção de ditadura se revelava na usurpação de poderes operada pelo poder executivo, invadindo as atribuições do poder legislativo. A discussão de 1837 colocou pela primeira vez a questão da natureza dessa legislação, aceitando a sua definição de decreto com “força de lei” que só depois da ratificação parlamentar seria consagrado pela normatividade⁶⁵. A comissão encarregada de elaborar o relatório sobre a ditadura setembrista propôs a ratificação de toda a legislação através de um procedimento importado de Inglaterra, conhecido como *Bill de Indemnidade*.

A expressão tinha sido utilizada pela primeira vez na câmara anterior, em 1835, mas sem o necessário conteúdo constitucional, referindo-se a uma desresponsabilização individual que Passos Manuel pretendeu fazer a um ministro, a quem acusava de cometer uma ilegalidade⁶⁶, e nesta acepção mais estrita foi utilizado até 1839⁶⁷.

Só em 1839 se discutiram as formalidades associadas ao *Bill de Indemnidade*, quando o chefe do governo, Sá da Bandeira, assumiu que o seu governo tinha violado a constituição em matéria fiscal, direito exclusivo do poder legislativo⁶⁸. O presidente do conselho de ministros veio à câmara dar explicações, afirmando então: “Não tendo havido precedentes que tornem necessário que o Governo venha pedir por escrito um Bill de ‘indemnidade’, por isso a este respeito ele não pôde fazer outra coisa mais do que tem feito”⁶⁹. A câmara exigiu então a definição de uma fórmula institucional para aplicar em “semelhantes circunstâncias”. Passos Manuel prescrevia que se aditasse à acta a declaração da câmara sobre a ratificação dos decretos ditatoriais em termos propostos pelo deputado F. Magalhães: “Proponho que na Acta de hoje se declare que a Câmara releva ao Governo a infracção do §. 12.º do Artigo 37.º da Constituição”⁷⁰. As cortes passaram por esta fórmula constitucional a ratificar os decretos ditatoriais através de uma lei que formalmente lhes conferia legalidade e legitimidade, inserindo a expressão “continuarão em vigor enquanto não forem alteradas pelas cortes”⁷¹. Só em Janeiro de 1843, já depois de restaurada a Carta, surgiria um relatório do governo de Costa Cabral a solicitar formalmente às cortes a concessão do *bill de indemnidade* por reconhecer ter “ultrapassado os limites de suas atribuições”. A comissão que analisou o pedido apresentaria depois um projecto de lei que conferia “força de lei” aos decretos do executivo⁷².

O *bill de Indemnidade* passaria a ser uma fórmula institucionalizada e muito utilizada durante todo o período constitucional, incluindo a república, facilitando

⁶⁵ *Ibidem*, sessões de 01 e 07-04-1837.

⁶⁶ *DCD*, sessão de 17-03-1835, p. 604.

⁶⁷ *DCD*, sessão de 06-02-1835, p. 604; *DCD*, sessão de 16-01-1836, p. 98.

⁶⁸ O n.º 12 do art.º 37.º da Constituição Política de 1838 determina que “compete às cortes votar anualmente os impostos, e fixar a receita e despesa do Estado”.

⁶⁹ *DCD*, sessão de 23-02-1839, p. 390.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 391-392.

⁷¹ Veja-se, por exemplo, *Diário do Governo*, Carta de lei de 27-04-1837; *Diário do Governo*, Lei de 14-02-1896.

⁷² *DCD*, sessão de 17-01-1843, p. 114.

a violação do princípio constitucional do equilíbrio dos poderes. Na sessão de 19 de Junho de 1911, o Congresso da república concedeu o *Bill de Indeminidade* ao governo provisório, o mesmo acontecendo depois da ditadura de sidónio Pais, que na abertura do Congresso afirmou que a “obra ditatorial vai seu submetida ao vosso esclarecido critério”⁷³. Durante a república, e considerado a hostilidade profunda a todas as violações do poder executivo, consagradas na constituição, que estabelecia a responsabilidade política, civil e criminal dos ministros (art.º 51), o *bill de indemnidade* assumiria de novo a desresponsabilização pessoal dos ministros⁷⁴.

Da análise dos fundamentos históricos e jurídico-constitucionais das ditaduras liberais, parece evidente que o período conturbado da instauração do liberalismo em Portugal, marcado por tensões e intensos conflitos político-ideológicos e por lutas de facção, criou as condições para a institucionalização das ditaduras, ou mais comumente, para as violações correntes da separação do poder. Ao longo do século XIX, foi corrente esse abuso. Ao longo dos anos, o debate parlamentar foi revelando a extensão do fenómeno ditatorial: na primeira fase da implantação do liberalismo, houve ditadura em 1832, 1836/37, 1844, 1846 e 1847⁷⁵. Já depois da revolução de Saldanha, com que se iniciou o período da regeneração, e considerando ainda fontes parlamentares, houve ditaduras em 1852, 1868, 1870, 1881, 1884 e 1886, e muitas outras usurpações de funções legislativas⁷⁶. A ditadura de 1890, praticada por António Serpa Pimentel, na sequência do ultimato inglês, provocou uma discussão acerba e inflamada sobre as ditaduras, que prognosticava o futuro. É que se as ditaduras do primeiro período liberal contavam com a indulgência de muitos deputados, pois teriam marcado “uma época notável da nossa crónica política”, as ditaduras do período regenerador, pelo contrário, decorrendo em período de tranquilidade pública, eram contrárias ao sistema constitucional e por isso concitavam a execração parlamentar⁷⁷.

A usurpação constante da função legislativa tornou-se uma banalidade política, até aqui admitida e legitimada pela generalidade da classe política⁷⁸. O ano de 1890 marca um momento de ruptura com a perspectiva por vezes acrítica e indulgente da classe política. É que a atmosfera política andava inebriada de uma fragrância revolucionária, acossada pelo instintivo assomo nacionalista pós-ultimato. E se uns reivindicavam o aprofundamento da cidadania e a própria mudança de regime, a instituição monárquica, governando em sentido contrário, aplanava o caminho para as ditaduras de fim de século. Com efeito, a partir da ditadura de 1890 tornou-se habitual o poder moderador conceder a dissolução das cortes aos novos executivos que, governando em ditadura, preparavam as eleições e a conquista da maioria nas cortes seguintes. A ditadura de António Serpa, produzida em ambiente de crise política profunda, marcada também

⁷³ *Diário do Congresso da República*, sessão de 22-07-1918, p. 5.

⁷⁴ Vide, entre outros, *DCD*, sessão de 6-01-1913, p. 17; sessão de 2-08-1918.

⁷⁵ *Ibidem*, sessão de 25-06-1852, p. 327 e ss.

⁷⁶ *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 4-07-1890, p. 468.

⁷⁷ *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 4-07-1890, p. 468.

⁷⁸ *DCD*, sessão de 21-03-1885, p. 842; *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 4-07-1890, p. 471.

pela repressão de manifestantes e limites à liberdade de expressão, traçou o perfil das ditaduras da fase final da monarquia.

Foi também o baptismo de D. Carlos no recurso a um expediente constitucional que traduzia, afinal, o uso dos poderes que a Carta concedia ao poder moderador, árbitro do sistema constitucional monárquico. Mas a ditadura de António Serpa, produzida em ambiente colectivo de frenesim patriótico, devidamente explorado pelo Partido republicano, provocou um coro de protestos nos dois lados da câmara, que em apóstrofes inflamadas execraram a ditadura como um ataque à liberdade em Portugal⁷⁹.

A história das ditaduras deste período, em especial aquelas que envolvem o partido regenerador, sob a liderança de Hintze Ribeiro e João franco, está praticamente feita⁸⁰. Ela tem sido interpretada como confirmando a crescente predisposição ditatorial de João Franco, ao mesmo tempo resultando da influência da elite conhecida como “vencidos da vida” junto de D. Carlos, permissivo aos defensores das teses de engrandecimento do poder régio. Uma análise profética dessa influência tinha sido produzida em 1890, no rescaldo da discussão da ditadura, por Augusto Fuschini. Muito crítico da ditadura, afirmou então na câmara dos deputados: “Sr. presidente, na minha opinião este espírito conservador (conservador não, reaccionário) que se manifesta em volta dos tronos, é mais perigoso para eles de que a propaganda republicana. A existência d’esse grupo, ou conselho áulico, tem sido e será, em toda a parte, para as coroas constitucionais um verdadeiro perigo”⁸¹.

A evolução do conceito de ditadura teria então que confrontar-se, por um lado, com as crescentes exigências de progresso e democratização dos sistemas políticos, vindas do partido republicano mas também da ala mais liberal da monarquia. Fuschini defendia então que o espírito geral era favorável à “evolução democrática e liberal da sociedade portuguesa”. Sérgio Campos Matos descreveu a pluralidade de significados atribuídos à ditadura e registou as alterações que se teriam dado na classificação do conceito a partir de 1890-1892. Antes deste período, as ditaduras correspondiam à usurpação das funções legislativas pelo poder executivo e depois desta conjuntura conturbada e difícil referiam-se, segundo a Enciclopédia de Maximiliano de Lemos, ao “Poder ou autoridade absoluta”⁸².

⁷⁹ DCD, sessão de 27-05-1890, p. 420. Muitos destes discursos foram então publicados: SÁ, António José de Barros e – *Discursos pronunciados na Câmara dos Dignos Pares do Reino contra a ditadura exercida pelo governo em Fevereiro e Março de 1890*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1890; SOUSA, António Baptista de – *A ditadura de 1890: discurso proferido na Camara dos Senhores Deputados na discussão do bill de indemnidade...* Lisboa: Imprensa Nacional, 1890; RODRIGUES, José Júlio – *Dictadura regeneradora de Fevereiro, Março e Abril de 1890: discurso proferido na Câmara dos Senhores Deputados na sessão de 3 de Junho de 1890 contra o respectivo bill de indemnidade*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1890; PALHA, Fernando Pereira – *A ditadura de 1890 e a dissolução da Câmara Municipal de Lisboa: discurso proferido na Câmara dos Senhores Deputados na sessão de 27 de Maio de 1890*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1890.

⁸⁰ RAMOS, RUI – *História de Portugal*. [s.l.]: Círculo de Leitores: 1994. Vol. VI: *A Segunda Fundação*. p. 201-267; HOMEM, Amadeu Carvalho – *Da Monarquia à República*. Viseu: Palimage. p. 125-134.

⁸¹ DCD, sessão de 3-65-1890, p. 483.

⁸² *Art. cit.*, p. 76.

O ambiente político posterior à crise do ultimato estimulou a opinião pública, as críticas ao regime e à coroa, responsabilizada pela crise e pelo sentimento de decadência, justificam a radicalização da retórica política. Nos anos seguintes, as transformações sociais, o surgimento de novos quadros políticos a exigirem espaço dentro dos partidos e avessos aos tradicionais compromissos provocaram perturbações no seio do sistema rotativo, fruto das dissidências⁸³. A cultura política emergente nos meios mais progressistas não tolerava por isso a usurpação de poder e avaliava as ditaduras como “despotismo” e “poder absoluto”, termos que, diz a literatura, por vezes se confundem erradamente com a ditadura⁸⁴. José Dias Ferreira afirmaria na câmara dos deputados, em resposta à ditadura de Hintze Ribeiro, que “em todo o caso prefiro uma assembleia violenta ou tempestuosa à falta absoluta de assembleias políticas. A supressão, ainda temporária, da representação nacional importa o regresso ao sistema absoluto, e eu não quero por forma nenhuma ressuscitado o despotismo no meu país”⁸⁵.

Se as fontes parlamentares permitiram acompanhar a institucionalização das ditaduras liberais, importa agora compreender esse mecanismo de exercício de poder no quadro normativo do constitucionalismo português e das fontes jurídicas. Os juristas tiveram um papel central na instauração do liberalismo e a faculdade de direito de Coimbra assumiu especial protagonismo na “legitimação e fundamentação” do projecto constitucional⁸⁶. A abordagem dos fenómenos político-ideológicos e institucionais a partir da perspectiva dos juristas poderá contribuir para o surgimento de leituras inovadoras, como aconteceu recentemente com a república, no livro de Luís Bigotte Chorão⁸⁷.

Nas lições *Direito Público Constitucional* (1840?), de Basílio Alberto de Sousa Pinto, professor de direito em Coimbra, torna-se evidente a preocupação que a ameaça do poder arbitrário teve nos debates constituintes de 1837. Para Basílio Pinto, a suspensão das “garantias individuais por acto do poder legislativo”, em caso de rebelião ou invasão de inimigo (art.º 32 da constituição de 38), abria as portas à “tirania” e ao “despotismo”⁸⁸. A Carta Constitucional, com o Acto Adicional de 1852, manteve esta medida de excepção no art.º 145 porque, segundo Lopes Praça, o “apelo à segurança do Estado tem por si uma larga tradição”⁸⁹, como se vira aliás nos debates das cortes constituintes de 1821. Esse poder “discricionário” que o poder executivo arrogava em

⁸³ LOPES, Fernando Farello – “Partidos e representação política no período liberal em Portugal”. In CATROGA, Fernando; ALMEIDA, Pedro Tavares de – *Res publica* 1820-1926. Lisboa: Assembleia da República, 2010. p. 264.

⁸⁴ STOPPINO, Mário - *Art. cit.*, p. 369-372.

⁸⁵ DCD, apêndice à sessão de 28-01-1896, p. 116-B.

⁸⁶ FERREIRA, Fátima Moura – “Os juristas e a representação política”. In CATROGA, Fernando; ALMEIDA, Pedro Tavares de – *ob. cit.*, p. 264.

⁸⁷ *Política e Justiça na I República*. Lisboa: Letra Livre, 2010. Vol. 1: 1910-1915.

⁸⁸ *Ob. cit.*, p. 52.

⁸⁹ PRAÇA, José Joaquim Lopes – *Direito Constitucional Portuguez. Estudos Sobre a Carta Constitucional de 1826 e o Acto Adicional de 1852 (1.ª Parte)*. Coimbra: Imprensa Litteraria, 1878. p. 148.

situações “excepcionais”, limitado no tempo e objectivos, denominava-se, segundo, Manuel Emídio Garcia, ditadura⁹⁰.

Como facilmente se depreende, o tipo de poder “discricionário” até então considerado nos textos jurídicos, e que alguns juristas classificavam – não era o caso de Marnoco e Sousa – como “ditadura”, estava afinal previsto na norma fundamental do país. Não foi esta, porém, a “ditadura” predominante, porque o art.º 145 raramente era invocado. Na constituição de 1911 foi substituído pelo “estado de sítio”, com suspensão parcial ou total das garantias, atribuição do congresso da república mas que podia ser exercido pelo governo quando aquele órgão não estivesse reunido. O congresso devia reunir no espaço de trinta dias para ser informado das medidas excepcionais aprovadas pelo governo (art.º 16). Em 1918, por exemplo, o governo de Sidónio Pais foi obrigado a declarar o estado de sítio, a 13 de Outubro, para lidar com a ameaça revolucionária dos republicanos radicais, que se manifestou em Coimbra e Évora.

A proliferação de ditaduras e os progressos da ciência jurídica, estudando numa perspectiva comparativa os jurisconsultos italianos, franceses e alemães, explica a importância que passará a revestir a questão do equilíbrio e separação dos poderes e dos direitos individuais. A regulação dos poderes entre si, mas especialmente entre os poderes legislativo e executivo com o judicial explica o interesse crescente pelo fenómeno da usurpação de poderes e competências, impondo uma actualização científica e conceptual. Se durante décadas a literatura jurídica praticamente ignorara as ditaduras – apenas discutidas no contexto da suspensão de garantias – a partir do final do século todos os textos incluíam reflexões pormenorizadas ou capítulos dedicados ao assunto. A generalidade dos juristas previa a existência de ditaduras, que José Alberto Reis definiu assim: “O governo, invocando circunstâncias de urgência que não permitem as delongas do processo parlamentar, assume o exercício da função legislativa, comprometendo-se a submeter as suas medidas à ratificação das cortes. Essa usurpação do poder legislativo tem o nome de ditadura; e chamam-se ditatoriais os decretos promulgados em tais circunstâncias”⁹¹.

Alberto dos Reis, como aliás Marnoco e Sousa e Afonso Costa, demonstrou que a usurpação dos poderes legislativos era prática admitida noutros países liberais, como a Itália, França (decretos-lei) e Alemanha (chamados ordenanças de necessidade). Em Portugal aceitava-se genericamente a existência de “ditaduras comuns” e “ditaduras extremas”. As primeiras resultavam da função legislativa “ordinária” e as segundas de matéria constituinte⁹².

Em Portugal, o período final da monarquia assistiu à proliferação dos dois tipos de ditadura, mas as ditaduras extremas, pelo forte impacto na opinião pública, geraram um

⁹⁰ *Curso de Sciencia e Direito Politico*. Coimbra: Faculdade de Direito, 1885. p. 35-37.

⁹¹ REIS, José Alberto dos – *Organização Judicial. Lições feitas ao 4.º anno jurídico de 1908 a 1909*. Coimbra: Imprensa Académica, 1909. p. 36; SOUSA, Marnoco e - *Direito Politico. Poderes do Estado*. Coimbra: França e Amado, 1910. p. 745.

⁹² *Ibidem*, p. 40; COSTA, Afonso – *Lições de Organização Judiciaria*. Coimbra: Typografia França Amado, 1899. p. 63; Marnoco e Sousa (*ob. cit.*, p. 746-54) afirma que a constituição alemã prevê as ditaduras comuns, a Inglaterra tolera-as e as restantes constituições, incluindo a carta constitucional, considera-as ilegítimas.

fenómeno crescente de animosidade social. Referimo-nos às ditaduras de 1894-1895, de 1901 e de 1907-1908, sob a responsabilidade de Hintze Ribeiro (as duas primeiras) e João Franco. Os procedimentos institucionais eram já habituais: o rei, por proposta do governo, que alegava a obstrução do parlamento, começava por adiar ou dissolver as cortes, competência que lhe estava atribuída pelo art.º 74 da Carta, e o governo aproveitava o interregno parlamentar para legislar sobre matéria constitucional. Em 1894-95, o governo ditatorial promulgou um novo código administrativo, cobrou novos impostos, alterou a legislação eleitoral, fez uma nova divisão administrativa e judicial e, mais grave, fez uma revisão da carta constitucional, o 3.º Acto Adicional.

Entre as principais alterações à Carta, para além da supressão dos pares eleitos, encontra-se uma alteração ao art.º 74. Este estabelecia que o rei exercia as competências do poder moderador, “prorrogando, ou adiando as Cortes Gerais, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente, outra, que a substitua”. O decreto de 25 de Setembro de 1895 produziu uma alteração nem sempre valorizada mas que banalizava o poder discricionário do monarca: “3.º Prorrogando ou adiando as cortes e, nos termos do n.º 4 do art.º 74 da carta constitucional, dissolvendo a câmara dos deputados e convocando outra que a substitua”. A queda da expressão “salvação do Estado” facilitava a dissolução das cortes, já não em resultado de um verdadeiro “estado de necessidade”, mas das contingências políticas criadas pelos interesses particulares dos chefes rotativos. Esta reforma, que acendrava o descrédito dos partidos dinásticos e do parlamentarismo, seria depois confirmada pela lei de 3 de Abril de 1896, isto é, pelo próprio poder legislativo.

A terminar, diga-se que a banalização das ditaduras estimulou, por outras vias, o debate sobre as relações entre o poder executivo e o poder judicial. Durante anos, os tribunais sentiram-se obrigados a aplicar os decretos ditatoriais, fundamentando a sua posição no direito consuetudinário e na própria Carta Constitucional, que atribuíam aos poderes moderador e legislativo a fiscalização da constitucionalidade das leis⁹³. Os juízes consideravam que a ratificação posterior das cortes, através do *Bill de Indemnidade* e seguindo a fórmula “continuam em vigor”, impedia o poder judicial de declarar a inconstitucionalidade das leis⁹⁴. Esta posição seria assumida por vários tribunais e pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 1890 e 1907⁹⁵. O acórdão de 1907, favorável à ditadura, gerou polémicas inflamadas porque seria interpretado como prova do poder arbitrário de João Franco⁹⁶. Na verdade, o crescente recurso aos tribunais mostra que alguma classe política, em especial republicana, via no poder judicial a única barreira possível para deter o poder discricionário do poder executivo. Vários juízes, como Francisco José de Medeiros, defendiam que os tribunais deviam,

⁹³ MEDEIROS, Francisco José de - *Sentenças (Direito e Processo Civil)*. Coimbra, Lisboa: M. Gomes, 1904. p. 7-14; OSÓRIO, Pinto - *No Campo da Justiça*. Porto: Imprensa Comercial, 1914. p. 235 e ss.

⁹⁴ REIS, José Alberto dos - *ob. cit.*, p. 41; COSTA, Afonso - *ob. cit.*, p. 65, nota 2.

⁹⁵ REIS, José Alberto dos - *ob. cit.*, p. 45 e ss.

⁹⁶ Foi publicado pelo juiz relator, que descreveu o leque vasto de ditaduras que contou a monarquia constitucional. Leia-se *No Campo da Justiça...*, p. 235 e ss.

contrariando a doutrina do costume, recusar a legislação que decorresse da usurpação das funções legislativas⁹⁷.

A imprensa republicana passou mesmo a dar visibilidade ao assunto através da opinião de advogados que exprimiam a revolta dos cidadãos: “Mas agora que muitos decretos ditatoriais ferem profundamente a lei e os cidadãos, e que estes clamam por justiça perante o poder judicial, tem este de apreciar e julgar os processos de execução d’esses actos em face da lei”⁹⁸. O mesmo viria a acontecer durante a ditadura de Pimenta de Castro, quando os tribunais foram forçados a analisar a constitucionalidade dos decretos que tinham adiado as eleições para 6 de Junho. A questão dividiu a magistratura, mas vários juizes defenderam que os tribunais deviam considerar os decretos nulos, fundamento que seria consagrado por Magalhães Colaço, que defendeu em ensaio académico a legitimidade do poder judicial para apreciar a constitucionalidade das leis, nos termos do art.º 63 da constituição⁹⁹.

De tudo o que fica exposto, parece resultar que as ditaduras liberais constituíram um mecanismo constante de exercício de poder ou, em última análise, configuraram o predomínio do poder executivo sobre os demais poderes. Mas se as ditaduras reflectiam o equilíbrio instável entre os poderes instituídos na lei fundamental, a verdade é que a teoria constitucional predominante na Carta era favorável ao poder executivo. O jurista José Tavares, professor na Faculdade de Direito, considerava que o poder moderador e o poder executivo constituíam um só, o “poder governativo”. O poder moderador fora uma criação de Benjamim Constant, que viu nele o poder “neutro” necessário ao equilíbrio dos três poderes¹⁰⁰. Esta posição, defendida por José Tavares, reflectia o entendimento de muitos políticos que consideravam um bom governo aquele que, “orientado pelo critério pessoal de um núcleo de homens honestos, independentes e dedicados inteira e exclusivamente à causa pública, é ainda a melhor forma de preparar e caminhar a sociedade portuguesa para um estado de civilização e prosperidade que a habilite a governar-se pelo critério genuinamente representativo”¹⁰¹.

Esta concepção elitista¹⁰², mais do que os pressupostos autoritaristas, reflecte a incapacidade da Carta para gerir com equidade os poderes e revelava a impossibilidade do monarca para representar os interesses da nação, que devia representar. As ditaduras da monarquia constitucional mostravam que o regime perdia legitimidade, o que

⁹⁷ *Sentenças...*, p. 7-14.

⁹⁸ Para o advogado Francisco Sousa Gama, os decretos ditatoriais “podem ser tolerados enquanto os prejudicados não vierem opor-se legalmente. Opondo-se, os tribunais têm de fazer justiça obstando a que se pratiquem execuções de impostos ilegais, e injustos; é obstar a que se cometam invasões”. *O Defensor do Povo*. Coimbra. Ano 1, n.º 14 (16-06-1895).

⁹⁹ Cf. CHORÃO, Luís Bigotte – *ob. cit.*, p. 439-445; COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães – *Ensaio sobre a Inconstitucionalidade das Leis no Direito Português*. Coimbra: França e Arménio Editores, 1915.

¹⁰⁰ TAVARES, José – *Poder Governamental no Direito Constitucional Português*. Coimbra: Imprensa Académica, 1909. p. 7.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰² Sobre o predomínio das concepções elitistas no movimento monárquico, leia-se o nosso trabalho *A Contra-revolução na I República 1910-1919*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

explica a dimensão da oposição à ditadura de João Franco, mais do que o seu suposto autoritarismo ou a sua repressão, que o partido regenerador-liberal, e o próprio ditador, justificavam com o estado de necessidade, isto é, a ameaça subversiva dos republicanos e do anarco-sindicalismo.

O eco da “tirania” franquista, glosada durante anos, e do engrandecimento do poder régio serviu de lição aos republicanos na discussão entre parlamentarismo e presidencialismo¹⁰³. Os parlamentaristas suspeitavam com particular veemência que o presidencialismo, num país sem cultura de cidadania, conduzia à ditadura: “O regime presidencialista é o caminho mais direito para a ditadura e para a tirania. O regime presidencialista está absolutamente ao acaso de circunstâncias especiais de raça ou da fortuna especial do homem”¹⁰⁴. Na verdade, os republicanos acusavam há muito a Carta de constituir uma “fraude”, devido ao domínio do poder moderador e à consequente subalternização do legislativo, e empenhavam-se agora em “resgatar” a soberania nacional¹⁰⁵. A constituição de 1911 foi concebida para evitar a concentração ou usurpação de poderes. O presidente da república, eleito pelo congresso para um mandato (não podia ser reeleito imediatamente), ficou sem direito de veto e de dissolução. Apesar dos mecanismos institucionais favoráveis ao poder legislativo, de tal forma acentuados que muitas vezes se acusou o parlamento de ditadura parlamentar, a república não evitou as ditaduras. Primeiro a ditadura de Pimenta de Castro, que usurpou o poder legislativo e encerrou o congresso republicano, empenhado em conciliar a nação através de uma bizzaria eleitoral¹⁰⁶.

Sidónio Pais, que exerceu o poder por via revolucionária, alterou a constituição por decreto, ficou à espera que a nova assembleia assumisse poder constituinte para discutir uma constituição presidencialista¹⁰⁷. E seguindo os mecanismos parlamentares herdados da tradição liberal, também ele solicitou o *bill de indemnidade*, tendo sido nomeadas doze comissões para proceder ao “exame da obra do governo, que carece de sanção parlamentar”¹⁰⁸. Entre 1919 e 1926, antes da revolução de 28 de Maio, com que se inaugurou a ditadura militar, o poder executivo usurpou sistematicamente o poder legislativo, quer abusando das autorizações legislativas, quer avocando sistematicamente a competência legislativa do parlamento¹⁰⁹, que, no dizer fero de um deputado, passava a servir de “esfregão de cozinha”¹¹⁰.

¹⁰³ CATROGA, Fernando – *O Republicanismo em Portugal. Da Formação ao 5 de Outubro de 1910*. Coimbra: Faculdade de Letras, 1991. p. 301; ALVES, Jorge Fernandes - “A lei das leis. Notas sobre o contexto de produção da constituição de 1911”. *História. Revista da Faculdade de Letras*. Porto. III Série, vol. 7. p. 177.

¹⁰⁴ DCD, sessão de 07-07-1911, p. 17.

¹⁰⁵ ALVES, Jorge Fernandes – *Art. cit.* p. 171.

¹⁰⁶ Leia-se CHORÃO, Luís Bigotte – *ob. cit.*, p. 422-486.

¹⁰⁷ DCD, sessão de 6-08-1918, p. 9. Por proposta de Egas Moniz, a «assembleia constituinte» adiou os trabalhos para 4 de Novembro, para que uma comissão pudesse preparar um projecto constitucional.

¹⁰⁸ DCD, sessão de 31-07-1918, p. 17.

¹⁰⁹ DCD, sessões de 14-01-1926 e 11-05-1926.

¹¹⁰ DCD, sessão de 11-05-1926, p. 5.

As principais ditaduras aqui consideradas revelam as dificuldades de adequação do sistema político e dos seus mecanismos de representação às crescentes exigências da soberania impostas pela opinião pública progressista. Estes fenómenos político-ideológicos, contestados por essa opinião pública mais radical, possuem efectivamente outra semelhança, ou coerência, que se evidencia na forma violenta como terminaram. João Franco foi alvo de uma tentativa de assassinato, que acabaria por atingir, afinal, o verdadeiro detentor do poder, D. Carlos; Pimenta de Castro foi apeado do governo por uma das mais violentas revoluções da primeira república e Sidónio Pais foi igualmente assassinado.