

## Para uma história política da cidadania em Portugal

A história portuguesa de cidadania poderia ser resumida por uma contradição: por um lado, a nacionalidade foi geralmente acessível aos residentes no território nacional e especialmente aos seus descendentes nascidos nesse território<sup>1</sup>; por outro lado, nunca foi fácil para os nacionais obter a plena cidadania, nomeadamente o direito político de eleger e ser eleito para órgãos de soberania. Com efeito, ao tempo em que a instituição do sufrágio universal alastrava na Europa ocidental, o direito de votar em Portugal, depois de uma expansão relativamente precoce na década de 1870, seria restringido uma primeira vez na década de 1890 e novamente em 1913. O sufrágio universal para os adultos do sexo masculino e do sexo feminino, sem restrições socialmente significativas, só seria adoptado pela primeira vez em 1974. Ora o que estava em jogo no caso dos direitos políticos não era pouco: a esse nível, o «cidadão» não é apenas sujeito de direitos, mas «detentor de uma parte da soberania política», e como tal a cidadania funciona enquanto princípio de legitimidade política (Schnapper, 2000, p. 10).

Em geral, têm-se invocado duas causas para explicar a persistência da restrição cívica em Portugal. Em primeiro lugar, presumiu-se que a natureza rural da sociedade portuguesa teria resultado, ao nível político, num sistema oligárquico, com clientelização das massas. Em segundo lugar, atribuiu-se ao Estado Novo (1933-1974) a interrupção, por motivos doutrinários e de expediente repressivo, da participação política supostamente promovida pelos regimes anteriores. Estas hipóteses deixam, porém, muito por esclarecer.

---

\* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

<sup>1</sup> Até 1981 prevaleceu na legislação portuguesa para determinar quem era ou não era nacional um princípio territorial (*ius solis*), enquanto na maioria dos outros Estados europeus predominava o princípio de descendência (*ius sanguinis*) (Moura Ramos, 1984).

Por exemplo, por que foi o princípio da cidadania tão cedo adoptado em Portugal, logo na década de 1820, e o que significava? E por que é que as mais severas restrições ao direito de votar foram decretadas em 1895 pelos liberais e em 1913 pelos republicanos?

Neste artigo vamos argumentar que a restrição dos direitos políticos em Portugal não derivou simplesmente das implicações políticas de uma estrutura social nem da ruptura da tradição cívica, mas do próprio projecto de cidadania tal como ele foi formulado pelos chamados «liberais» sob o regime da monarquia constitucional (c. 1820-1910). A atenção que vamos dar aos liberais explica-se pelo modo como, durante décadas de governo no século XIX, moldaram decisivamente a cultura política portuguesa na época contemporânea. Só através da análise do conceito liberal de cidadania será possível compreender a experiência moderna de cidadania em Portugal. Mais do que o catálogo de direitos nos textos legais, tomaremos como referência principal o discurso político no ponto em que, cruzando-se com o discurso jurídico, pretende decidir as condições legais do reconhecimento daqueles direitos de cidadania que não serão universais. No presente trabalho sublinharemos a dimensão «republicana» ou de «patriotismo cívico» do projecto liberal. Defenderemos a ideia de que os liberais tenderam a conceber a cidadania, mais do que como um contrato entre sujeitos de direitos e um poder soberano, como uma identidade colectiva, organizada à volta da rejeição ou do distanciamento em relação à tradição dinástica e católica da monarquia anterior a 1820. Tal projecto de cidadania impediu os liberais de aceitarem a noção de que a massa dos cidadãos pudesse não ser homogénea. Perante uma sociedade plural, formada por indivíduos com diferentes habilitações, interesses e opiniões, o conceito liberal de cidadania serviu, acima de tudo, como um meio para legitimar a exclusão política e social. Finalmente, notaremos que não foi por acaso que o projecto cívico liberal proporcionou, no século XX, argumentos para tanto as esquerdas como as direitas justificarem as suas experiências autoritárias durante a I República (1910-1926) e o Estado Novo. Esperamos assim chamar a atenção para algumas dificuldades da teoria política «neo-republicana», tal como esta se desenvolveu no contexto do renovado interesse pela cidadania durante a década de 1990<sup>2</sup>.

## A TEORIA LIBERAL DO ESTADO LIVRE

Em 1822, a primeira Constituição do Reino de Portugal proclamou que «todos os portugueses são cidadãos». Tal declaração expressava bem a

---

<sup>2</sup> As mais ambiciosas exposições de uma posição neo-republicana estão em Skinner (1993), Pettit (1997) e Viroli (2002).

vontade liberal de romper com um passado recente. Antes da Constituição, os portugueses não eram indiferentemente «cidadãos», mas membros de diferentes corpos sociais, aos quais o rei garantia diferentes privilégios e liberdades de acordo com a «lei natural» e a tradição. Na antiga monarquia, antes de 1820, não havia direitos universais, nem a nacionalidade, só por si própria, era origem de um estatuto. Para aqueles que não pertenciam à nobreza ou ao clero, o estatuto era adquirido através da *vizinhança*, da residência numa certa comunidade, a qual habilitava o indivíduo a usufruir dos direitos dessa comunidade (Moura Ramos, 1984, pp. 8-12). Cidadão era um título dado àqueles residentes de uma cidade ou de um concelho que faziam parte das listas dos eleitores e dos elegíveis para cargos municipais. No entanto, os conceitos contratualistas e republicanos de cidadania não tinham sido ignorados na antiga monarquia portuguesa. No fim do século XVIII já havia juristas a insistirem em que os vassallos do rei de Portugal eram «cidadãos» e que os direitos destes cidadãos não consistiam simplesmente em privilégios adquiridos através de uma graça do rei, mas derivavam das «leis fundamentais do reino» (Pereira, 1982, p. 300). Na década de 1790, alguns oficiais da administração real tinham-se deixado fascinar pelos métodos de recrutamento militar da França republicana, ao ponto de se interessarem pela ideia de um exército nacional fundado no patriotismo das massas, segundo os princípios da tradição republicana europeia derivada de Maquiavel (Costa, 1995)<sup>3</sup>.

Entre 1820 e 1823, os liberais propuseram-se restaurar a independência e a grandeza do Estado português através da transformação dos vassallos do rei em «cidadãos». O que eram os «cidadãos»? Tradicionalmente, a historiografia tem interpretado a concepção liberal de cidadania num sentido a que, para utilizar a expressão de Quentin Skinner, chamaríamos «neo-hobbesiano»: o cidadão seria apenas o vassalo, mas garantido nos seus direitos (Skinner, 2003, pp. 15, 18-19 e 24). Um pormenor como a correspondência de Bentham, um dos mais destacados neo-hobbesianos, com as Cortes Constituintes portuguesas parecia validar tal interpretação (Ramos, 1998b, pp. 16-17). Aqui vamos sublinhar a importância de outras contribuições para a concepção liberal de cidadania.

Em 1821, os autores de um periódico precisamente intitulado *O Cidadão* extraíram do escritor republicano inglês Algernon Sidney a ideia de que sem um «Estado livre» não podia haver cidadãos (Vargues, 1997, pp. 244-5)<sup>4</sup>. Era este tipo de Estado, o «Estado livre», que os liberais esperavam construir

---

<sup>3</sup> A doutrina militar de Maquiavel fora exposta em português por Francisco Bernardo de Lima em 1762 (v. Albuquerque, 1974, pp. 173-187).

<sup>4</sup> Sobre a ideia de «Estado livre» na «tradição republicana atlântica» (como diz Pocock) a que pertencia Algernon Sidney, v. Pocock (1975), pp. 401-422. Já em 1757 o poeta Correia Garção, em sessão da Arcádia Lusitana, notava que os «ingleses» eram «a nação em que mais se descobre o génio dos republicanos antigos» (Ramos, 1997b, p. 67).

ao dotarem a monarquia de uma constituição escrita que atribuía o supremo poder no Estado a uma assembleia legislativa eleita pela «nação». Embora tivessem justificado o pronunciamento militar de 1820 invocando a suposta violação dos direitos naturais dos portugueses sob a velha monarquia, os liberais, uma vez no poder, insistiram mais nos deveres do que nos direitos. O primeiro dever, segundo as Cortes Constituintes eleitas em 1820, consistia no juramento da Constituição. Para os refractários, decidiu-se que a pena a aplicar fosse a saída do reino, entendendo-se que os portugueses que não aceitassem a Constituição feita pelas Cortes teriam, por esse acto, renunciado à nacionalidade. Este princípio de exclusão encorajou alguns deputados mais conservadores a proporem que quem repudiasse a religião católica romana incorresse na mesma pena, uma vez que as Cortes haviam condescendido em reconhecer o catolicismo romano como a «religião dos portugueses» (mas não «a única religião dos portugueses», como haviam exigido os mais devotos). Ao recusarem esta sugestão, as Cortes tornaram claro que os portugueses eram obrigados a respeitar o catolicismo como a religião mantida pelo Estado, mas não exactamente a professá-lo (Raposo Costa, 1976, pp. 37, 40 e 121). Para os liberais, o «cidadão virtuoso» era um pleonasma (Vargues, 1997, p. 108), mas a «virtude» do cidadão era puramente civil.

O outro traço que, para além da fidelidade à lei, definia o cidadão era a sua «independência» pessoal. Para compreendermos em que consistia a «independência», nada melhor do que examinar as razões pelas quais foram privados da cidadania plena os indivíduos que não eram considerados independentes. De facto, embora a Constituição declarasse que todos os portugueses eram «cidadãos», nem todos os portugueses ficaram dotados com aquele direito que os liberais consideravam a mais importante prerrogativa do cidadão: o direito de eleger e ser eleito para a assembleia soberana (Garrett, 1985, p. 161). Em 1820, aos membros das ordens religiosas, aos mendigos e aos criados tinha sido explicitamente negado o direito de votar. Em 1822 chegou a vez dos analfabetos, isto é, da maioria dos homens adultos (Santos, 1990, pp. 124 e 134). Esta exclusão apareceu justificada segundo o argumento de Montesquieu e de Benjamin Constant de que só a educação formal podia gerar nos indivíduos um sentimento de preocupação pelo bem comum (Garrett, 1991, p. 128)<sup>5</sup>. Os analfabetos, precisamente devido à sua ignorância, eram demasiado susceptíveis de manipulação por outros, e por isso as suas escolhas não poderiam ser consideradas produtos da sua própria vontade. A sua condição parecia, assim, análoga à dos frades e monges, sujeitos aos seus superiores, e à dos criados, submetidos aos seus patrões: faltava-lhes a capacidade para uma vida autónoma e independente (Vieira, 1992,

pp. 260, 277 e 291). O acesso à educação formal, porém, estava determinado pela posse dos bens e rendimentos suficientes para que o indivíduo se pudesse permitir a ociosidade necessária à instrução (Garrett, 1991, p. 139; Vargues, 1997, pp. 104 e 106). Neste sentido, podia argumentar-se que, de facto, os rendimentos de cada indivíduo constituíam a melhor indicação da sua capacidade para a cidadania. De quem vivesse numa «dependência contínua» não era possível esperar o cumprimento dos deveres que definiam o cidadão (Raposo Costa, 1976, pp. 90-92). Daí que, em 1826, a instrução tivesse sido naturalmente substituída pelo rendimento como o critério para o reconhecimento do estatuto de cidadão capaz de eleger e ser eleito para cargos políticos. Mas nem todos os rendimentos constituíam habilitação suficiente. Em 1852, todos os empregados do Estado classificados como «amovíveis», isto é, susceptíveis de serem despedidos ou transferidos pelo governo, foram privados do direito de voto (Praça, 1997, vol. II, pp. 106-109). Os rendimentos desses empregados expressavam, na prática, a sua dependência. Somente os rendimentos que derivassem da propriedade individual podiam garantir a «independência»<sup>6</sup>. É significativo, aliás, que a liberdade de expressão, durante os debates de 1821, tivesse sido ocasionalmente traduzida como uma espécie de direito de ter opiniões e, portanto, subsumida no direito de propriedade em geral (Dias, 1978, pp. 68 e 72).

Deste modo, a chamada «capacidade censitária», na definição do cidadão liberal, deve ser entendida como derivando da preocupação com a «independência» pessoal, e não propriamente como o resultado de qualquer projecto de sustentar um determinado sistema económico. Os liberais portugueses concordavam com Benjamin Constant quando este defendia que «só o que possui renda necessária para existir independentemente de toda a vontade estranha pode exercer os direitos de cidade» (Praça, 1997, vol. II, p. 113), isto é, que «les propriétaires seuls peuvent être citoyens» (Constant, 1997, p. 175). Os pressupostos deste tese tinham sido explicitados por Kant em 1793. A «independência» dos indivíduos, a sua *sibisufficiencia*, o facto de cada um deles ser «o seu próprio senhor» (*sui iuris*)<sup>7</sup>, era, segundo Kant, a condição *sine qua non* de uma comunidade assente na cidadania. Daí a importância da propriedade e do trabalho por conta própria para definir o cidadão: o proprietário e o trabalhador por conta própria (*o artífice*) viviam apenas do que era seu, fosse renda ou o produto de uma «alienação» (por exemplo, a venda de uma obra, *opus*). Não serviam ninguém. Mas a *prestatio opera*, o trabalho por conta de outrem, não era uma «alienação»: era um serviço pessoal, que

---

<sup>6</sup> Sobre a questão da propriedade, v. Pocock (1986), pp. 51-71, Clavero (1991), pp. 159 e segs., e Monteiro (2003), pp. 163-175.

<sup>7</sup> Locke, por exemplo, já usara «propriedade» no sentido de «that property which Men have in their Persons as well as Goods» (Locke, 1988, p. 383).

desqualificava os *operarii* para serem «membros do Estado» (Kant, 1988 [1793], pp. 80-81)<sup>8</sup>. Assim o «censo», expresso pela quantia paga em impostos, era apenas um sinal. Aquilo que os critérios de cidadania activa procuravam aferir era outra coisa. É o que se prova pelo modo como os «libertos», isto é, os antigos escravos, foram privados do direito de voto em 1852. Argumentou-se então que daqueles que haviam vivido numa condição servil, adquirindo assim «o hábito de obedecer cegamente ao seu senhor», não se podia esperar que tivessem «os instintos e os sentimentos de liberdade que devem ter aqueles que têm de escolher os representantes do povo» (Praça, 1997, vol. II, pp. 106-110). Daí também que o direito à assistência pública, consagrado na Carta Constitucional de 1826, fosse tão problemático para os liberais, dado o risco de promover vícios de dependência entre aqueles que poderiam beneficiar desse direito (Praça, 1997, vol. I, pp. 105-111).

A «independência» do cidadão, embora fundada em circunstâncias como o estatuto de homem livre, a instrução ou o rendimento, residia de facto para além delas: era um estado de alma. Foi o que ninguém melhor do que Alexandre Herculano esclareceu em 1856. A condição de um «homem livre», segundo Herculano, assentava numa «nobre altivez», numa extrema consciência da sua própria «dignidade», numa «convicção profunda do seu direito» e ainda no «valor político para o fazer respeitar do poder» — em suma, tudo aquilo que poderia ser resumido pela ideia de «carácter» (Herculano, 1986, vol. II, pp. 353 e 356), provavelmente uma das ideias-chave da cultura política do liberalismo do século XIX (Collini, 1993, pp. 91-118).

Para os liberais portugueses, um «Estado livre» não consistia simplesmente numa estrutura legal destinada a garantir os direitos e as liberdades de cada indivíduo, assim seguro para conduzir uma existência autónoma. Um «Estado livre» era mais do que isso: era a comunidade dos «homens livres», isto é, dos indivíduos que cultivavam a ideia de uma existência autónoma ao ponto de a terem transformado num ideal colectivo. Eram eles, na linguagem de Kant, os «membros do Estado» em toda a plenitude. Os critérios relativos à idade, ao sexo, ao rendimento e à educação, que desqualificavam a maioria da população de votar e ser eleita, não derivavam de um qualquer receio oligárquico das «massas», mas da impossibilidade de justificar a participação dos «não-livres» na comunidade política. A intervenção política da plebe era deplorada na medida em que podia ser entendida como um princípio de corrupção do «Estado livre»: através da plebe, reintroduzir-se-ia no sistema político a vontade dos poderosos, de quem dependiam os pobres, os ignorantes, os criados e os trabalhadores por conta de outrem. Como Herculano explicou em 1837, não era a «pobreza» em si que inabilitava o proletariado,

---

<sup>8</sup> Kant explorou a distinção entre *opus*, a obra acabada, que pode ser vista como propriedade de quem a faz, e *operam*, a prestação de trabalho a outrem.

mas a «abjecção», os hábitos de subserviência pessoal, que andavam a par da pobreza (Herculano, 1983, vol. I, p. 51).

Como resultado deste conceito de «independência» pessoal, o «cidadão», longe de corresponder a uma categoria abstracta, em que coubesse todo o género de indivíduos, com as mais variadas condições e inclinações, identificava-se com um tipo moral e social homogéneo e concreto. A cidadania era um título que assentava sobretudo ao cavalheiro educado e proprietário com opiniões liberais: o cavalheiro que, na década de 1820, se esperou votasse nas eleições, pertencesse aos clubes patrióticos e exibisse orgulhosamente o lenço azul e branco que distinguia o «cidadão constitucional» (Vargues, 1997). No lado oposto do espectro cívico estava a mulher piedosa, submetida ao seu marido e ao seu confessor e confinada por isso à esfera doméstica (Herculano, 1983, vol. I, p. 513). Na medida em que a mulher representava a condição de máxima dependência, a esfera pública do Estado liberal era intensamente masculina: em 1821, as mulheres foram até excluídas de frequentarem a galeria pública da Câmara dos Deputados (Vargues, 1997, p. 208). Mas, se a cidadania não era imparcial em termos de sexos, também o não era em termos ideológicos. Era impossível conceber como verdadeiramente independente um indivíduo que se sentisse limitado pela obediência ao rei ou ao clero. O cidadão tinha de ser liberal, na medida em que o direito de debater e de optar na comunidade política parecia indissociável da rejeição do tradicionalismo católico e dinástico. Não foi por acaso que, na década de 1820, o título de «cidadão» adquiriu um tom partidário, como o de «camarada» no século XX. Os liberais adoptaram-no então como um distintivo para se separarem dos «vassalos», os dependentes do rei (Neves, 1987, pp. 93 e 184; Garrett, 1991, pp. 184-185). A ligação entre liberalismo e cidadania estava tão entranhada que uma lei de 22 de Outubro de 1836 estabeleceu que estrangeiros perseguidos no seu país devido a ideias liberais ficavam habilitados a reclamarem imediata naturalização em Portugal (Rocha, 1848, p. 141).

Foi este conceito de cidadania que, finalmente, induziu os escritores liberais a contestarem o uso do termo «cidadão» nas constituições da década de 1820 para referir todos os portugueses. Para Coelho da Rocha, «qualquer indivíduo pode ser um português, sem por isso ser um cidadão português». O título de «cidadão» deveria ser reservado aos «membros da comunidade política», isto é, àqueles que estavam qualificados para acederem, por eleição, a cargos públicos. Coelho da Rocha distinguia entre direitos civis e direitos cívicos. Os direitos civis derivavam do direito natural de cada indivíduo de dispor da sua própria pessoa e respectivas propriedades. Eram direitos de que todos os indivíduos, incluindo os estrangeiros que residiam no reino ou o visitavam, eram titulares enquanto «seres humanos»<sup>9</sup>. Mas os direitos

---

<sup>9</sup> No mesmo sentido, Ferreira (1834), vol. I, p. 15.

cívicos, ou políticos, expressavam outra realidade: indicavam a posição do indivíduo em relação aos seus compatriotas em termos de riqueza e de educação. Era esta preeminência, finalmente, que definia a independência do cidadão (Rocha, 1848, vol. 1, pp. 139-140; Praça, 1997, vol. 1, pp. 154-155). O cidadão liberal emergia assim como um cidadão no sentido antigo: «um governante, um político» (Kriegel, 1998, p. 187). O *cidadão*, mais do que um *súbdito com direitos protegidos*, era um *membro da nação soberana*. Não existia em contraste com o Estado, mas como parte dirigente do Estado. E foi sobretudo deste *agente de soberania* que os liberais falaram quando falavam dos cidadãos.

Basicamente, como temos argumentado em vários estudos, os liberais portugueses subscreveram um modelo político que, mais do que contratualista ou jurídico, poderia ser caracterizado como cívico ou mesmo republicano (Ramos, 1997a, 1997b, pp. 57-71, 1998b, pp. 20-22 e 97-100, e 1998c)<sup>10</sup>. Republicanismo, neste contexto, não se refere a um regime oposto à monarquia, mas a um regime em que a vida política, fundada no patriotismo, na preocupação pelo bem comum, em vez de na lealdade dinástica ou na piedade religiosa, estava reservada a indivíduos capacitados para se libertarem dos constrangimentos da tradição e darem-se leis a si próprios. Como o republicanismo neste sentido parece haver desempenhado um papel igualmente primacial no liberalismo brasileiro (Leite, 1999), seria talvez possível falar de uma «tradição republicana atlântica» em português, por analogia com o que John Pocock tem defendido para o mundo de língua inglesa. É no quadro desta tradição que o conceito liberal de cidadania pode fazer sentido.

## OS CIDADÃOS E O POVO NO ESTADO CÍVICO

Neste sentido, o conceito de cidadania apresentava vários problemas, que os escritores e políticos liberais se esforçaram por resolver. O primeiro era que a linguagem e as estruturas jurídicas não conseguiam captar e articular todas as implicações do que era fundamentalmente um conceito político. Por exemplo, era fácil reservar o direito de votar e de ser eleito àqueles que Kant chamara os «cidadãos activos»<sup>11</sup> (Gaille, 1998, pp. 52-56), mas haveria meio de impedir os «cidadãos passivos» de usufruírem das «liberdades colectivas», como o direito de petição, o direito de reunião pública, o direito de associação ou a liberdade de expressão? Alguns liberais acreditavam que, logicamente, o uso de tais «li-

---

<sup>10</sup> Acerca da necessidade de distinguir, na cultura política europeia moderna, entre uma linguagem jurídica, fundada na ideia de lei natural, e uma linguagem republicana, fundada na ideia de virtude cívica, v. Pocock (1986), pp. 37-50.

<sup>11</sup> Silvestre Pinheiro Ferreira distinguia «cidadãos activos» e «cidadãos impedidos» (1834, vol. 1, p. 11).

berdades», tal como o direito de votar e ser eleito, deveria ser restrito aos cidadãos propriamente ditos. No entanto, ao mesmo tempo que afirmavam esse princípio, admitiam de boa mente que, em demasiados casos, tais restrições não eram viáveis (Praça, 1997, vol. 1, p. 172; Coelho, 1908, p. 401).

Com efeito, a cidadania tal como tinha sido concebida no âmbito do projecto cívico liberal, longe de proporcionar um princípio de inclusão e integração, introduziu uma hierarquia na vida pública<sup>12</sup>, separando entre os portugueses que tinham o direito de exercer o poder político e os portugueses confinados a um estatuto de passividade, mesmo que concebido como transitório. Os liberais estiveram sempre conscientes das implicações do princípio de cidadania em termos da exclusão de uma parte importante da população da esfera pública. Em 1851, Herculano, num momento iconoclástico, reconheceu que a revolução liberal nada mais tinha feito do que substituir um grupo de elites por outro. Na prática, o princípio da cidadania activa, traduzida pela capacidade eleitoral, funcionava como o princípio da nobreza no Antigo Regime: definia um estrato privilegiado. Antes tinham sido os «fidalgos», agora eram os «cidadãos» (Herculano, 1983, vol. 1, pp. 210-216). Provavelmente, Herculano estava a tocar num ponto fundamental. De um ponto de vista de história social, talvez seja possível argumentar que a revolução liberal consistiu na ascensão aos grandes ofícios do Estado, de que tinham estado excluídas pela aristocracia de corte, das famílias provinciais a quem já era reconhecido o abrangente estatuto de nobreza, embora sem títulos (Monteiro, 2003, pp. 159-162; Vasconcelos, 2003). A maçonaria, em que militaram talvez metade dos parlamentares das décadas de 1820 e de 1830 (Marques, 1990-1996), proporcionou um cimento cultural a esta nova elite política. No topo, durante a segunda metade do século XIX, a elite política liberal acabou por se constituir como uma espécie de clube urbano de altos funcionários com formação universitária ou equivalente (Ramos, 2001b, pp. 31-63).

Para justificarem o seu direito ao governo, os liberais invocavam o seu patriotismo, o amor pelo bem comum. Ora é importante notar que o amor da pátria era concebido como o resultado de uma bem sucedida luta pela «independência» pessoal. Ninguém explicou melhor tal ligação entre o sentimento patriótico e o sucesso individual do que Almeida Garrett em 1830, quando considerou a posição dos vários grupos sociais em Portugal perante a unificação ibérica:

A massa do povo, a plebe propriamente dita, as classes menos influentes do Estado pouco perdem, e porventura muito podem ganhar, na

---

<sup>12</sup> Silvestre Pinheiro Ferreira sugeriu precisamente a hierarquização dos habitantes do reino para fins políticos, estabelecendo uma carreira de promoção cívica (1834, vol. 1, pp. 17-19).

fusão de uma potência pequena em uma grande [...] Mas todos quantos por nascimento, por cabedais, por mérito pessoal, sobrepujam em consideração, e se elevaram da massa geral a toda e qualquer espécie de preeminência social, esses perderão tudo com a união, e serão obrigados a entrar na nulidade política e social de que por seu talento ou valor, ou importância adquirida ou herdade, tinham saído [Garrett, 1969 (1830), p. 203].

Nos termos de Garrett, a elite liberal reconhecia-se a si própria como estando entre aqueles que se haviam «elevado da massa geral» do povo, os únicos a terem um interesse real, premente na independência e progresso da nação, perante a indiferença ou até mesmo a hostilidade da restante população (v., por exemplo, Herculano, 1983, vol. I, pp. 42-3, e Praça, 1997, vol. II, p. 179). Os altos níveis de analfabetismo, persistentes apesar da instituição da educação obrigatória e gratuita por conta do Estado na década de 1830, acabaram por ilustrar, aos olhos dos políticos liberais, a relutância ou a incapacidade da população rural — isto é, da maioria dos portugueses — para integrar a comunidade cívica. Assim, embora Portugal tivesse uma população aparentemente homogénea, dentro de fronteiras estáveis, os liberais tenderam a ver o seu Estado menos como a encarnação de uma nação preexistente e mais como um instrumento para criar uma nova nação a partir de uma massa de camponeses supersticiosos e pouco patrióticos. De facto, os governos liberais enfrentaram uma constante resistência popular, sobretudo nas zonas rurais do Norte do país, uma área de vales e montanhas densamente povoada e que compreendia cerca de 63% da população portuguesa em meados do século XIX (Cabral e Feijó, 1985; Ferreira, 2002). Era a região do país com a rede eclesiástica mais apertada. Foi também aquela que com menos entusiasmo recebeu a revolução liberal em 1820 (Proença, 1989).

Para os liberais, a necessidade de resgatar a pátria da ignorância e do atraso justificava plenamente o uso do poder do Estado com o fim de transformar a vida dos portugueses. Desta atitude foram vítimas a aristocracia da corte e a Igreja católica, que viram os seus patrimónios expropriados e vendidos aos seguidores da causa liberal (Monteiro, 2003, pp. 139-159; Neto, 1998). Os liberais também não mostraram maior respeito pelos costumes e privilégios tradicionais do resto da população, prosseguindo, aliás, um processo de estatização e reordenamento social iniciado pela administração da antiga monarquia. Em 1834, cerca de 500 dos 800 concelhos existentes foram abolidos e o resto transformado em unidades administrativas controladas por delegados do governo central (Oliveira, 1996, pp. 208 e 216). O Estado começou também a apropriar-se das terras e dos bens tradicionalmente sujeitos, nos campos, ao regime de usufruto colectivo ou a induzir a sua partilha por particulares (Castro, 1971). Magistrados profis-

sionais, nomeados pelo governo, substituíram os juizes de paz eleitos pela população (Praça, 1997, vol. II, pp. 330-331). Para legitimar esta acção de aculturação sobre a sociedade portuguesa desenvolveu-se entre as classes instruídas uma imagem do habitante do campo como um semi-selvagem, incompetente na agricultura, refractário aos deveres cívicos, prisioneiro das mais labregas superstições (Ramos, 2001a, pp. 80-86). Foi este povo que os liberais se sentiram mandatos para tratarem como uma criança, a quem a liberdade deveria ser servida em pequenas doses. Assim, os governos retiveram a obrigação de passaportes para sair do reino com a justificação de que era preciso dissuadir os camponeses pobres de emigrarem (Praça, 1997, vol. I, p. 71). Da mesma forma, a introdução do julgamento por júri já tinha sido adiada na década de 1820 porque não se supunha o povo com a educação suficiente para semelhante instituição (Raposo Costa, 1976, pp. 62-68).

Esta política de suspeição da sociedade e das suas tradições teve alguns efeitos perversos. Por exemplo, a proibição de ensino imposta à Igreja católica constituiu, muito provavelmente, um dos factores do elevado analfabetismo português, já que o Estado, por si só, nunca dispôs dos recursos financeiros e humanos para executar o seu programa de educação popular (Ramos, 1998a). A desconfiança em relação às populações justificou ainda a estratégia dos liberais, que não partilhavam a reverência tradicional pela dinastia e pela Igreja, de usarem o clero e a monarquia, em formas saneadas, como instrumentos de controle popular. Tal arranjo foi possível porque o Vaticano viu num acordo com o Estado português a melhor maneira de defender os seus interesses em Portugal (Neto, 1998) e porque parte da família real portuguesa optou pela causa liberal na década de 1820. Assim, os liberais permitiram-se dar ao seu «Estado livre» a estrutura da antiga monarquia, com uma igreja oficial, uma constituição monárquica e uma nobreza titular. Nada disto significava qualquer «persistência do Antigo Regime»: o culto dinástico no Estado era residual (Ramos, 2001a, pp. 88-96), os titulares estavam carregados de impostos punitivos (Vasconcelos, 2003) e a hierarquia eclesiástica foi frequentemente afrontada pela irreverência dos governantes (Neto, 1998). Havia, no entanto, um funcionamento monárquico do poder. A balança e o equilíbrio dos poderes estavam confiados ao rei, dotado constitucionalmente do poder para nomear o chefe do governo e controlar o parlamento (através do veto e da dissolução). As prerrogativas régias consumaram o corte entre a alta política da elite liberal e o resto da população. As mudanças no governo continuaram a ser determinadas pelas intrigas dos líderes liberais à volta do rei, e não por resultados eleitorais ou manifestações de rua. O rei representava, em última instância, a garantia do predomínio dos «homens livres» — e daí a acuidade da questão monárquica no Estado liberal português (Ramos, 2001b, pp. 52-54).

## A EMERGÊNCIA DA CIDADANIA ASSISTIDA

Houve muitos liberais que criticaram este *ersatz* do antigo Estado monárquico. Mas até esses críticos reconheciam que, não sendo Portugal ainda um «Estado livre», isto é, um Estado em que os «homens livres» fossem a maioria, convinha manter as estruturas necessárias para assegurar a preeminência política dos «homens livres» sobre o resto da população (Praça, 1997, vol. I, pp. 61-63). Por isso, durante anos, nos grandes debates constitucionais, os defensores da extensão do direito de sufrágio nunca foram muitos (v., e. g., Vieira, 1987, p. 132). Havia, no entanto, liberais, isto é, membros da classe política no Estado liberal, que se consideravam «democratas». Mas o seu democratismo não significava a simples extensão do direito de sufrágio à população<sup>13</sup>. A democracia valia politicamente para os democratas enquanto processo de transformação colectiva. A maneira mais segura de provocar essa transfiguração das massas era a «revolução», a destruição violenta das tradições e instituições antigas, através da qual se esperava fazer a população reencontrar-se com o seu próprio poder e descobrir uma nova identidade colectiva enquanto nação soberana. Os democratas, porém, haviam renunciado à «revolução» para integrarem a classe política liberal no contexto dos compromissos da Regeneração de 1851 (v. Ramos, 2003b, pp. 194-198). Estavam limitados ao que legalmente era permitido dentro da ordem existente. Foi neste contexto que a opção pela extensão do sufrágio pôde fazer sentido. Na medida em que a ida à urna pudesse ser concebida como uma experiência de exercício da soberania, era também possível entendê-la como um momento de educação cívica, uma espécie de «revolução» legal. É por isso que Lopes Praça, em 1879, garantia solenemente que o sufrágio universal «eleva[ria] por si mesmo a inteligência popular», isto é, a simples responsabilidade converteria as populações civicamente indignas a uma cidadania exemplar (Praça, 1997, vol. II, pp. 120 e 157). Foi esta a posição da chamada «esquerda da monarquia» na segunda metade do século XIX. E por isso mesmo, na época em que Lopes Praça escreveu, os governantes liberais que quiseram manter a esquerda na área do regime apostaram na extensão do sufrágio a todos os homens adultos chefes de família. De facto, a nova lei eleitoral de 1878 não rompeu com os quadros mentais anteriores. Presumiu-se que a capacidade para manter uma família era o sinal daquela «independência» que até aí tinha sido comprovada pelo rendimento e pela instrução (Mónica, 1996, p. 1052). Por outro lado, os analfabetos, subitamente convertidos em eleitores devido à sua prole, não foram verdadeiramente promovidos à cidadania plena: por exemplo, continuaram a estar excluídos do serviço de jurados em tribunal

(Praça, 1997, vol. I, p. 171). No entanto, a partir de 1878 e durante dezassete anos, a monarquia portuguesa exibiu um dos mais vastos corpos eleitorais da Europa, compreendendo 72% dos homens adultos (Almeida, 1991, p. 143).

Como haviam anunciado logo alguns cépticos, entre os quais o escritor J. P. Oliveira Martins no seu panfleto *As Eleições*, de 1878, o alargamento do sufrágio não teve os efeitos revolucionários esperados pelos democratas. Pelo contrário, atribuiu-se em breve à lei o resultado nefasto de haver afogado o voto dos cidadãos verdadeiramente «independentes» no mar ignaro das massas «dependentes», sujeitas aos «caciques» e à manipulação administrativa (Ramos, 2003b). Apesar de o voto ser secreto, abundavam histórias sobre a «compra de votos» pelos poderosos (Mónica, 1996, pp. 1045-1406 e 1053-1056). A entrada da população em terrenos reservados aos cidadãos corrompera assim a comunidade política. Em 1895, a necessidade de erradicar esta «fonte de corrupção eleitoral» levou à abolição da chefia de família como requisito suficiente para o direito de sufrágio. A percentagem de homens adultos com capacidade eleitoral caiu para 50% (Ramos, 2001b, p. 51).

O desapontamento com este fracasso da democracia eleitoral levou então muitos liberais, em sintonia com a renovação liberal em curso em Inglaterra, a concentrarem-se nas condições sociais da democracia e no papel do Estado na criação dessas condições através da educação pública, da segurança social e da regulação do trabalho e da empresa. Oliveira Martins seria uma das referências dessa revisão do liberalismo no sentido do Estado assistencialista. Entre 1885 e 1888 procurou sintonizar a esquerda da monarquia com esse programa. Não era novidade absoluta. Sempre tinham abundado planos de integração das populações na ordem liberal usando o poder político para as dotar de instrução, propriedades, crédito barato, empregos protegidos (através do proteccionismo alfandegário) ou hábitos de associação. O que era novo era a ideia de um tipo de cidadão cuja independência pessoal assentaria permanentemente, não na propriedade individual, mas no poder do Estado para o assistir. Os liberais não tinham a superstição da propriedade: a propriedade tinha sido a garantia de que o cidadão dispunha de condições de independência. O Estado podia agora desempenhar essa função. É que, ao contrário do Estado da antiga monarquia, o Estado liberal corporizava a nação, de modo que quem dependesse do Estado não dependia de ninguém em particular, mas da nação, isto é, de si próprio. Por isso, Marnoco e Sousa, um dos protagonistas do novo liberalismo, pôde imaginar uma «classe média» composta de funcionários públicos em vez de proprietários rurais (Ramos, 1998b, pp. 94-138; Pereira, 1999). Ao mesmo tempo, os intelectuais liberais esboçavam os programas de nacionalização das massas que depois viriam a inspirar a política cultural dos regimes portugueses do século XX (Ramos, 2001a).

Basicamente, o projecto cívico liberal desenvolveu-se num programa de aculturação e homogeneização das populações. Mais do que a garantia de direitos, visou a produção de uma identidade colectiva à volta do culto da pátria e de um modo de vida assente na instrução laica, no acesso à propriedade ou na assistência do Estado.

#### AS «ESCOLAS PARA CIDADÃOS»: O USO AUTORITÁRIO DO DISCURSO LIBERAL SOBRE A CIDADANIA

Os liberais mantiveram uma esfera pública aberta a uma pluralidade de opiniões e de organizações e à busca de consensos razoáveis através do debate e da controvérsia. Ao nível do Estado, confiaram na divisão de poderes para impedir degenerescências despóticas<sup>14</sup>. Por isso, o «paternalismo administrativo», o programa de constranger ou assistir os não-livres a tornarem-se livres, não se traduziu numa simples relação de comando entre o Estado e a Sociedade, mas numa relação complexa entre o Estado e diferentes grupos e regiões (no caso de Itália, v. Romanelli, 1995). Com a I República (1910-1926) começou a degradação dessa esfera pública. O que nos vai interessar a seguir é o modo como o discurso cívico liberal não se conseguiu demonstrar incompatível com regimes que romperam com o modo de vida política que os liberais haviam desenvolvido sob a monarquia constitucional.

Os líderes do Partido Republicano Português (PRP) apresentaram-se, antes de 1910, como os campeões dos direitos de cidadania. E, com efeito, a declaração de direitos incluída na Constituição republicana de 1911 impressionou pelo menos um comentador americano da época como «hardly paralleled in comprehensiveness among the constitutions of Europe» (Ogg, 1913, p. 643). No entanto, os republicanos estiveram sempre partilhados entre o ideal do Estado democrático de direito, prescrito na Constituição, e a natureza do regime como domínio do Estado por um partido revolucionário (Ramos, 2003a). Para defenderem o seu monopólio do Estado, os republicanos abandonaram ou limitaram o alcance prático da maior parte das reivindicações que haviam animado o seu combate legal durante a monarquia. O debate constitucional de 1911 é, a esse respeito, elucidativo. Considerando o atraso do país e a ignorância da população, os deputados concordaram que o sufrágio universal e o municipalismo só poderiam beneficiar os padres e os lavradores «reaccionários» que dominavam as populações da província (*Actas de 1911*, 1986, pp. 139, 143, 459-62 e 468). Em 1913, os analfabetos

---

<sup>14</sup> Para Silvestre Pinheiro Ferreira, o objectivo da divisão dos poderes era criar um sistema em que cada um deles estivesse «particularmente destinado a fiscalizar o procedimento dos agentes dos outros poderes» (Ferreira, 1834, vol. 1, pp. 106-107).

seriam mesmo privados do direito de voto, reduzindo o eleitorado a 24% dos homens adultos, a mais baixa percentagem desde a década de 1850 (Lopes, 1994). Embora se tivessem proposto expandir os direitos civis das mulheres, os republicanos não tiveram dúvida em negar-lhes direitos políticos sob o pretexto de que «as mulheres, em geral, são reaccionárias» (*Actas de 1911*, 1986, p. 131). A desconfiança de que os direitos e garantias podiam ser usados pelos inimigos do regime levou-os a considerarem a sua regulação restritiva, como foi o caso do *habeas corpus* (*ibid.*, pp. 236-237 e 262-263). A independência do poder judicial também seria posta em causa em nome da necessidade de preservar o regime contra magistrados desafectos (*ibid.*, pp. 440 e 487).

O que nos interessa aqui é que todas estas restrições puderam ser justificadas nos termos da linguagem da cidadania desenvolvida no projecto cívico liberal. A doutrina liberal de que a capacidade civil não implicava a capacidade política legitimou a restrição do direito de sufrágio (*Actas de 1911*, p. 297). Como Afonso Costa, o principal chefe do PRP, explicou em 1913, o direito de voto dependia do «desenvolvimento pleno da razão»: a República era um exercício colectivo da razão, e competia aos poderes públicos excluir aqueles que estavam inabilitados para participarem nesse exercício (Costa, 1976, p. 531). Os líderes do PRP entendiam que a República era democrática na medida em que os republicanos, apesar de serem uma minoria no país, constituiriam uma maioria entre os «patriotas», isto é, entre os portugueses habilitados pela sua capacidade e pela sua devoção cívica para governarem o país (v., e. g., *Actas de 1911*, 1986, p. 117). A «nação soberana» não era idêntica à população que residia dentro das fronteiras da República. Em segundo lugar, a tradição cívica justificou ainda os afastamentos do regime em relação ao modelo do Estado de direito e o seu pouco interesse pelo projecto de um Estado social (Ramos, 2003a, p. 27). É que, para os republicanos, o cidadão era definido pelo cumprimento devotado dos seus deveres patrióticos, mais do que pelo usufruto de direitos civis ou sociais (v., e. g., *Actas de 1911*, 1986, p. 117). Para assimilar os não-cidadãos confiou-se na escolarização, nas liturgias públicas do regime e sobretudo na universalização do serviço militar obrigatório (Ramos, 2001a, pp. 349-375).

Apesar de haver consentido na representação parlamentar de outros partidos, o PRP nunca admitiu uma rotação pacífica no poder, tal como se tinha processado durante a monarquia constitucional. A participação nos actos eleitorais caiu a pique em relação à época da monarquia constitucional (Ramos, 2003a, p. 26). À chamada «direita republicana», aos «monárquicos» e aos «católicos» coube então o papel que o PRP desempenhara antes de 1910, exigindo o respeito pelos direitos e garantias e até o sufrágio universal (Lopes, 1994, pp. 83-84). Quando conseguiu brevemente desalojar o PRP do poder, através do golpe de Estado de 1917, a coligação conservadora precipitou-se a declarar o sufrágio universal masculino, que o PRP aboliu sem escrúpulos

mal regressou ao governo em 1919 (Santos, 1990, pp. 256 e 261). A ditadura militar de 1926 viria novamente a apelar, contra o PRP, à «maioria dos portugueses» através do alargamento do direito de sufrágio e de um esforço de recenseamento (Santos, 1990, p. 277; Cruz, 1988, pp. 194-204).

No entanto, uma vez na direcção da ditadura, Salazar quis ir para além dos plebiscitos. Apostado em ser «positivista», isto é, científico em política, anunciou o advento de um novo regime fundado na «constituição natural da sociedade». Propôs-se substituir, enquanto base do Estado, o «cidadão abstracto» por «grupos naturais» e «associações morais e económicas». Os indivíduos deveriam contar tal como existiam realmente, isto é, como membros de famílias, comunidades de residência e classes profissionais (Salazar, 1939, pp. 85-91). Pelo seu lado, a nova classe política salazarista, embora originária do mesmo meio de profissionais liberais e burocratas que havia governado o Estado sob a monarquia e a I República (Schmitter, 1999, pp. 30 e segs.), fez questão de se divorciar do modo como os seus antecessores liberais e republicanos haviam feito política. Enquanto membros do parlamento, por exemplo, os salazaristas encararam o seu dever como o de fazerem «trabalho útil», isto é, o de assistirem o governo com os seus conhecimentos técnicos, em vez de sujeitarem a acção dos ministros à discussão dos princípios e ao escrutínio dos procedimentos, algo que sempre lhes pareceu propício a «abusos e obstrucionismo»<sup>15</sup>.

Este programa da década de 1930 tem sido invocado para separar o Estado Novo da tradição de cidadania identificada com os liberais e os republicanos<sup>16</sup>. No entanto, as soluções previstas eram menos inovadoras do que os salazaristas reclamavam<sup>17</sup>. Os liberais também haviam defendido a municipalização como meio de criar uma forma júnior de cidadania<sup>18</sup> e discutido formas de representação política fundadas nas actividades profissionais (Ramos, 2001b, pp. 86-7). Por outro lado, a verdade é que o Estado português nunca seria totalmente remodelado de acordo com os princípios corporativos, continuando a representação política, por exemplo, assente no sufrágio individual directo (Vital, 1940, p. 85; Lucena e Gaspar, 1991, pp. 848-849). Tem sido notado o modo como na Constituição de 1933 se proclamaram princípios e se conservaram direitos derivados do constitucionalismo anterior, depois restritivamente interpretados em legislação particular (Magalhães, 1995, pp. 53-61). Tem-se notado menos, porém, a sobrevivência da linguagem cívica e a importância do seu uso no Estado Novo.

---

<sup>15</sup> V., e.g., a discussão do regimento no *Diário da Assembleia Nacional* de 18 a 23 de Janeiro de 1935, pp. 23-109.

<sup>16</sup> Sobre este debate, v. Pinto (1995).

<sup>17</sup> Para um argumento análogo acerca do regime de Vichy em França, v. Noiriél (1999).

<sup>18</sup> Segundo Alexandre Herculano, o município seria a pátria do povo, assim como o Estado-nação era a pátria dos «instruídos» (Herculano, 1983, vol. 1, pp. 210-216 e 395).

A classe política renunciou voluntariamente ao «hipercriticismo» e ao gosto da «controvérsia» e «oposição» gerados pelas «ilusões liberais» e pelo «espírito partidário» (Pereira, 1937, p. 191), mas essa abnegação seria explicada em termos patrióticos como sinal da devoção ao bem comum, e não como o simples reconhecimento de uma hierarquia natural ou social<sup>19</sup>. Salazar, cujos discursos se mantiveram isentos de qualquer conteúdo religioso (Gil, 1995), nunca dispensou a velha linguagem do patriotismo cívico. Por exemplo, não hesitou em descrever a União Nacional como uma «escola para cidadãos» (Salazar, 1939, p. 117). Apesar dos princípios corporativos do regime, Salazar avisou frequentemente que os «elementos da nação» («partidos, grupos, classes») estavam sujeitos a encarar os negócios públicos do ponto de vista dos seus «interesses» particulares. O papel do governo era cuidar do «interesse nacional», para o que contava com a solidariedade dos «homens de boa vontade» (Salazar, 1939, pp. 133, 154 e 260). Assim, apesar do projecto de organizar a população em grupos corporativos em função dos seus interesses concretos, o Estado continuou a apelar àquela devoção do indivíduo, desligado de qualquer interesse particular, pelo bem comum que caracterizara o cidadão na tradição liberal.

Muito provavelmente, a aculturação da sociedade portuguesa por quase cem anos de governo liberal fez com que a velha linguagem cívica se revelasse mais eficaz na legitimação dos actos do poder do que qualquer outra<sup>20</sup>. Ninguém percebeu isso tão bem como Marcello Caetano. Caetano considerou sempre o liberalismo «individualista» do século XIX ultrapassado enquanto solução política total. Mas fez questão de confessar que a sua concepção de liberdade («a faculdade que se reconhece às pessoas de obedecerem às leis, mais do que aos homens») tinha origem «liberal». Acontecia, porém, que numa sociedade em que faltariam «arreigadas tradições de civismo» os «órgãos e agentes da autoridade» não podiam resignar-se a serem «meros espectadores da actividade dos cidadãos» (Caetano, 1971, pp. 61-63, e s. d. [c. 1960], p. 144). Caetano percebeu também que a versão assistencialista do projecto cívico era a mais maleável a um uso autoritário. Por isso, apresentou o Estado Novo como um «compromisso entre soluções socialistas e soluções liberais», animado pela consciência das suas «obrigações para com os cidadãos»: as de providenciar a cada um a base material e cultural necessária para, livre de carências, «participar na vida pública do país». Só por isso, o «poder político» teria deixado de ser «o simples guardião das

<sup>19</sup> V. as concepções do papel da União Nacional em Cruz (1988), pp. 179-193.

<sup>20</sup> Não foi por acaso que a experimentação de uma «república corporativa» acabou por ser, para os corporativistas mais ferrenhos, uma ocasião para lamentarem a ausência de uma tradição corporativa viva numa sociedade aparentemente corrompida pelo «individualismo» (Caetano, 1941, pp. 33-34, 80 e 95).

liberdades cívicas para se tornar o gestor dos serviços que fazem chegar à generalidade das pessoas aquilo que por seu exclusivo esforço não obteriam» (Caetano, 1971, pp. xxx-xxxvi e 176). Era na medida em que o Estado estava animado destes objectivos de promoção cívica e assistência social que Caetano podia reclamar que o civismo, em Portugal, consistia simplesmente em «colaborar com a administração na realização do bem comum» (Baptista, 1973, p. 134). Em suma, o regime, nas mãos de Caetano, constituía-se como uma espécie de «escola de cidadãos», em que os indivíduos, se ainda não viviam como cidadãos, eram, porém, regidos por aqueles a quem o espírito cívico ajudara a descortinar o «bem comum».

## CIDADÃOS E INDÍGENAS

Podemos medir ainda as implicações do projecto cívico liberal em termos da criação de um regime de tutela se atendermos à situação dos nativos nas colónias portuguesas. Em 1820, os primeiros governos liberais declararam os habitantes do ultramar como membros da mesma nação e sujeitos às mesmas leis (Cunha, 1960, pp. 89 e 192). A partir de 1911, porém, e por inspiração francesa, os governos da República dividiram os habitantes das agora chamadas «colónias» em «cidadãos» e «indígenas». Eram considerados «indígenas», segundo diplomas legais de 1928 e de 1949, «os indivíduos de raça negra ou dela descendentes que, pela sua ilustração e costumes se não distingam do comum daquela raça» (Cunha, 1953, p. 179). Aos indígenas foram negados direitos políticos e reconhecidos os seus próprios costumes como fonte do seu direito particular (o direito português, no entanto, prevalecia em casos de conflito entre os indígenas e os cidadãos) (Cunha, 1960, p. 225). Ficaram, porém, com a «obrigação moral» de procurar emprego para melhorarem o seu nível de vida. À administração colonial cabia velar para que essa obrigação fosse satisfeita (id., *ibid.*, p. 74). Tratava-se, como era óbvio, de uma porta aberta para o trabalho forçado. O que é significativo é que, quando constrangidas a justificarem este sistema de discriminação, as autoridades portuguesas tivessem recorrido à distinção de Coelho da Rocha entre nacionalidade e cidadania. Os indígenas eram nacionais no sentido em que os seus direitos enquanto seres humanos eram garantidos pelo Estado português. Mas não eram cidadãos porque a cidadania derivava da integração na comunidade política e moral em que estava fundado o Estado. Marcello Caetano, em 1957, definia-os como «súbditos portugueses, submetidos à protecção do Estado português, mas sem fazerem parte da nação» (Caetano, 1957, pp. 20-23; Coissoró, 1961). Como a «política indígena» era também uma «política de assimilação», tratava-se supostamente de uma situação transitória (Cunha, 1953, p. 171).

Esta utilização colonial da dicotomia cidadão/nacional autoriza que se possa ler a relação concebida pelo projecto cívico entre a elite urbana instruída e as massas rurais iletradas em Portugal como quase um caso de colonialismo interno. É verdade que os habitantes do Portugal europeu estavam sujeitos às mesmas leis e eram todos designados por «cidadãos». Mas a maior parte permaneceu, durante o século XIX e a maior parte do século XX, como simples «nacional», ou cidadão *capitis diminutio*, devido ao sexo ou aos critérios de rendimento e instrução utilizados para aferir a capacidade cívica. Eram, de facto, os «súbditos», os «protegidos» de uma classe política que assentava a sua legitimidade para governar naquele tipo de devoção patriótica pelo bem comum que definia classicamente o «cidadão». Tal como em África, os cidadãos reconheciam-se a si próprios o direito de pastorearem os seus compatriotas mais atrasados no caminho do progresso e do civismo. A legitimidade do seu poder político assentava, assim, na missão colonial de assimilarem os «nacionais» a um modelo de vida superiormente definido pelos «cidadãos».

## CONCLUSÃO

A experiência portuguesa permite, assim, sugerir que conceitos fortes de cidadania, como os de matriz republicana que animaram o regime liberal no século XIX, implicam certamente uma participação intensa, mas não necessariamente uma participação alargada. Trata-se de uma questão que tem escapado aos esforços para construir uma teoria «neo-republicana» de governo. Por exemplo, Quentin Skinner sublinhou que os autores da tradição a que ele chama «neo-romana» insistiram em que a liberdade para realizar determinados fins só pode ser garantida dentro de uma comunidade de autogoverno cujos membros transcendam os seus interesses privados para servirem o bem comum. Mas só num pequeno aparte Skinner admite que, em qualquer população, apenas alguns seriam «pre-eminently deserving of the title of citizens in the fullest classical sense» (Skinner, 1998, p. 87). É certo que Philip Pettit se esforçou por demonstrar que, na tradição republicana, a cidadania era concebível sem participação, por exemplo, sem o direito de voto. Os *cives sine suffragio*<sup>21</sup> nem por isso deixariam de beneficiar da isenção de interferência externa que definia o cidadão (Pettit, 1997, pp. 27-28). Maurizio Viroli concluiu entusiasticamente que «o que conta é que quem governe e decida deseje servir o bem comum» (Viroli, 2002, p. 66). Já Stuart Mill admitira que «despotism is a legitimate mode of government in dealing with barbarians, provided the end be their improvement» (Mill, 1991 [1859], p. 14).

---

<sup>21</sup> Sobre este estatuto romano, v. Nicolet (1993), p. 43, onde é notado o seu carácter punitivo, que escapou a Pettit.

No entanto, contra a hipótese do despotismo beneficente, Amartya Sen argumentou que a distribuição igualitária das liberdades fundamentais deve ser considerada prioritária em relação a qualquer distribuição de bens básicos, porque sem essa liberdade a sociedade política será incapaz de adquirir ou aplicar informação para presidir a essa distribuição (Sen, 1992). Mas a distribuição inigualitária dos direitos políticos só poderia ter impressionado os liberais caso estes estivessem dispostos a admitir que a restante população não precisava de partilhar com eles a mesma concepção do bem comum, isto é, que a noção de bem comum era problemática, e que, portanto, modos de vida diferentes dos do cidadão liberal podiam ser igualmente válidos. O projecto cívico, na sua versão liberal, admitia a controvérsia, mas não concebia o pluralismo a este nível fundamental: queria atingir um regime fundado no consenso racional sobre o melhor modo de vida, e não um regime baseado na coexistência de diferentes modos de vida (Gray, 2000). Como sugerimos no caso português, o projecto cívico fundado num conceito forte de cidadania, ligado à «independência», à participação política e depois à assistência estatal, pode rapidamente transformar-se na dominação dos «homens livres» sobre uma população «não livre». O projecto cívico pôde assim fornecer um idioma de legitimação aos autoritarismos republicano e salazarista ou à subjugação colonial.

#### BIBLIOGRAFIA

- Actas de 1911*, 1986: *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*, Lisboa, Assembleia da República, 1986.
- ALBUQUERQUE, Martim (1974), *A Sombra de Maquiavel e a Ética Tradicional Portuguesa*, Lisboa, Faculdade de Letras de Lisboa.
- ALMEIDA, P. Tavares de (1991), *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel.
- BENDIX, Reinhard (1996), *Nation Building and Citizenship*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- BAPTISTA, A. Alçada (1973), *Conversas com Marcello Caetano*, Lisboa, Moraes.
- BONIFÁCIO, M. Fátima (2002), *O Século XIX Português*, Lisboa, ICS.
- CABRAL, João Pina, e FEIJÓ, Rui (1985), «A questão dos cemitérios no Portugal contemporâneo», in R. Feijó et al. (eds.), *A Morte no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Quercó, pp. 175-208.
- CABRAL, M. Villaverde (2000), «O exercício da cidadania política em Portugal», in M. V. Cabral e outros (orgs.), *Atitudes Sociais dos Portugueses*, vol. 1, *Trabalho e Cidadania*, Lisboa, ICS, pp. 123-159.
- CAETANO, Marcello (1941), *Problemas da Revolução Corporativa*, Lisboa, Editorial Acção.
- CAETANO, Marcello (1957), *A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CAETANO, Marcello (1971), *Renovação na Continuidade*, Lisboa, Verbo.
- CAETANO, Marcello (s. d.), *Páginas Inoportunas*, Lisboa, Bertrand.
- CÂNDIDO, António (1878), *Princípios e Questões de Filosofia Política: Condições Científicas do Direito de Sufrágio*, Coimbra, Imprensa da Universidade.

- CASTRO, Armando (1971), «Baldios», in J. Serrão (org.), *Dicionário de História de Portugal*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, vol. I, pp. 277-282.
- CLAVERO, Bartolomé (1991), *Razon de Estado, Razon de Individuo, Razon de Historia*, Madrid, CEC.
- COELHO, Trindade (1908), *Manual Político do Cidadão Português*, Porto, Empresa Literária.
- COISSORÓ, Narana (1961), «A política de assimilação na África portuguesa», in *Estudos Ultramarinos*, n.º 3.
- COLLINI, Stefan (1993), *Public Moralists. Political Thought and Intellectual Life in Britain, 1850-1930*, Oxford, Clarendon Press.
- CONSTANT, B. (1997 [1806-10]), *Principes de politique*, Paris, Hachette.
- COSTA, Afonso (1976), *Discursos Parlamentares, 1911-1914*, Lisboa, Bertrand.
- COSTA, F. Dores (1995), «O recrutamento militar no final do século XVIII», in *Análise Social*, n.º 130.
- CRUZ, M. Braga da (1988), *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Presença.
- CUNHA, J. M. Silva (1953), *O Sistema Português de Política Indígena*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CUNHA, J. M. Silva (1960), *Questões Ultramarinas e Internacionais*, Lisboa, Ática.
- Diário da Assembleia Nacional, 1935-1974: Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- DIAS, A. da Costa (1978), *Discursos sobre a Liberdade de Imprensa no Primeiro Parlamento Português (1821)*, Lisboa, Estampa.
- FERREIRA, Silvestre Pinheiro (1834), *Manuel do Cidadão em Um Governo Representativo*, Paris, Rey e Gravier.
- GAILLE, Marie (1998), *Le citoyen*, Paris, Flammarion.
- GARRETT, J. B. S. L. Almeida (1969 [1830]), *Portugal na Balança da Europa*, Lisboa, Horizonte.
- GARRETT, J. B. S. L. Almeida (1985), *Escritos do Vintismo (1820-1823)*, Estampa.
- GARRETT, J. B. S. L. Almeida (1991), *Doutrinação da Sociedade Liberal (1824-1827)*, Lisboa, Estampa.
- GIL, José (1995), *Salazar: A Retórica da Invisibilidade*, Lisboa, Relógio de Água.
- GRAY, John (2000), *Two Faces of Liberalism*, Londres, Polity.
- GUNSTEREN, Herman van (1996), «Four conceptions of citizenship», in Bart van Steenbergem (org.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage, pp. 36-48.
- HERCULANO, Alexandre (1983-1986), *Opúsculos*, Lisboa, Bertrand, 2 vols.
- JONES, Gareth Stedman (1994), «Kant, the French Revolution and the definition of the Republic», in Biancamaria Fontana (org.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 154-172.
- LEITE, Renato Lopes (1999), *Republicanos e Libertários. Pensadores Radicais no Rio de Janeiro (1822)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LOCKE, John (1988), *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOPES, F. Farelo (1994), *Poder Político e Caciquismo na 1.ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa.
- LUCENA, Manuel (1976), *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 2 vols.
- LUCENA, Manuel, e GASPAR, Carlos (1991), «Associações de interesses e institucionalização da democracia em Portugal», in *Análise Social*, n.ºs 114, pp. 847-903, e 115, pp. 135-187.
- KANT, Immanuel (1988 [1793]), «Sobre a expressão corrente: isto pode ser correcto na teoria, mas nada vale na prática», in *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*, trad. de A. Morão, Lisboa, Edições 70, pp. 57-102.
- KRIEGEL, Blandine (1998), *Philosophie de la république*, Paris, Plon.
- MAGALHÃES, Pedro (1995), «Democratização e independência judicial em Portugal», in *Análise Social*, n.º 130, pp. 51-90.
- MARQUES, Oliveira (1990-1996), *História da Maçonaria em Portugal*, Lisboa, Presença, 3 vols.

- MILL, J. S. (1991 [1859]), *On Liberty*, Oxford, Oxford University Press.
- MÓNICA, M. Filomena (1996), «As reformas eleitorais no constitucionalismo monárquico (1852-1910)», in *Análise Social*, n.º 139, pp. 1039-1084.
- MONTEIRO, Nuno (2003), *Elites e Poder entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa, ICS.
- MOURA-RAMOS, Rui (1984), *Do Direito Português da Nacionalidade*, Coimbra, Coimbra Editora.
- NETO, Vítor (1998), *O Estado, a Igreja e a Sociedade em Portugal (1832-1911)*, Lisboa, ICS.
- NEVES, J. Acúrsio (1987 [1822-1823]), *Cartas de Um Português aos seus Conciudadãos em Obras Completas*, Porto, Afrontamento, vol. VI.
- NICOLET, Claude (1993), *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard.
- NOIRIEL, Gérard (1999), *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette.
- OGG, F. A. (1913), *The Governments of Europe*, Nova Iorque, Macmillan.
- OLIVEIRA, César (org.) (1996), *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- PEREIRA, M. Halpern (1999), «As origens do Estado Providência em Portugal», in AAVV, *A Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Colibri, pp. 47-76.
- PEREIRA, Pedro Teotónio (1937), *A Batalha do Futuro*, Lisboa, Clássica.
- PEREIRA, J. Esteves (1982), «António Ribeiro dos Santos e a polémica do Novo Código», in *Cultura-História e Filosofia*, vol. 1, pp. 289-409.
- PETTIT, Philip (1991), «The freedom of the city: A republican ideal», in Alan Hamlin e Philip Pettit, *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 141-168.
- PETTIT, Philip (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Clarendon Press.
- PINTO, A. Costa (1995), *Salazar's Dictatorship and European Fascism*, Boulder, Social Sciences Monographs.
- PINTO, A. Costa, e ALMEIDA, P. T. (2001), «Libéralisme, démocratie et émergence de la société civile au Portugal», in D. Cefai (org.), *Cultures politiques*, PUF, pp. 503-521.
- PINTO, R. L. (2001), «Introdução ao neo-republicanismo», in *Análise Social*, n.º 158, pp. 477-480.
- POCOCK, J. G. A. (1975), *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press.
- POCOCK, J. G. A. (1986), *Virtue, Commerce and History. Essays on Political Thought and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRAÇA, J. J. Lopes (1997 [1878-1880]), *Direito Constitucional Portuguez. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826*, Coimbra, Coimbra Editora, 3 vols.
- PROENÇA, M. Cândida (1989), «As cartas de adesão ao movimento liberal (1820-1823)», in F. M. Costa (ed.), *Do Antigo Regime ao Liberalismo, 1750-1850*, pp. 131-141.
- RAHE, Paul (1994), *Ancient and Modern Republics*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 3 vols.
- RAPOSO COSTA, Jaime (1976), *A Teoria da Liberdade no Período de 1820 a 1823*, Coimbra.
- RAMOS, Rui (1997a), «As origens ideológicas da condenação das descobertas e das conquistas em Alexandre Herculano e Oliveira Martins», in *Análise Social*, n.º 140, pp. 113-141.
- RAMOS, Rui (1997b), *Tristes Conquistas. A Expansão Ultramarina na Historiografia Contemporânea (c. 1840-c.1970)*, Lisboa, ICS, dissertação não publicada.
- RAMOS, Rui (1998a), «O chamado problema do analfabetismo: as políticas de escolarização e a persistência do analfabetismo em Portugal (séculos XIX e XX)», in *Ler História*, n.º 35, pp. 45-70.
- RAMOS, Rui (1998b), *Liberal Reformism in Portugal: Oliveira Martins, the Movement for a New Life and the Politics of the Constitutional Monarchy (1885-1908)*, Oxford, tese de doutoramento não publicada.
- RAMOS, Rui (1998c), «Oliveira Martins e a ética republicana», in *Penélope*, n.º 18, pp. 167-187.

- RAMOS, Rui (2001a), *A Segunda Fundação (1890-1926)*, vol. 6 de J. Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Editorial Estampa.
- RAMOS, Rui (2001b), *João Franco e o Fracasso do Reformismo Liberal (1884-1908)*, Lisboa, ICS.
- RAMOS, Rui (2003a), «Sobre o carácter revolucionário do regime republicano em Portugal (1910-1926): uma primeira abordagem», in *Polis. Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, n.ºs 9-12, pp. 5-60.
- RAMOS, Rui (2003b), «Oligarquia e caciquismo como forma de pensar: Oliveira Martins, Joaquin Costa, Gaetano Mosca e a transformação da cultura política liberal na Europa do Sul (c. 1880-c.1900)», in *Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias*, 2.ª série, n.º 16, pp. 179-216.
- ROCHA, M. A. Coelho da (1848), *Instituições do Direito Civil Português*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- ROMANELLI, Raffaele (1995), *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bolonha, Il Mulino.
- ROSANVALLON, Pierre (1998), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- SÁ, M. Fátima de (2002), *Rebeldes e Insubmissos: Resistências Populares ao Liberalismo, 1834-1844*, Porto, Afrontamento.
- SALAZAR, A. de Oliveira (1939), *Discursos e Notas Políticas*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. 1.
- SANTOS, A. P. Ribeiro dos (1990), *A Imagem do Poder no Constitucionalismo Português*, Lisboa, ISCSP.
- SCHMITTER, Philippe (1999), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, ICS.
- SCHNAPPER, Dominique (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard.
- SEN, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKINNER, Quentin (1993), «The republican ideal of political liberty», in Q. Skinner *et al.* (orgs.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 293-309.
- SKINNER, Quentin (1998), *Liberty before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKINNER, Quentin (2003), «States and the freedom of citizens», in Q. Skinner e B. Strath (orgs.), *States and Citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 11-27.
- SOUSA, J. F. MARNOCO (1913), *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra.
- VARGUES, Isabel Nobre (1997), *A Aprendizagem da Cidadania em Portugal (1820-1823)*, Coimbra, Minerva.
- VASCONCELOS, F. de (2003), *A Nobreza do Século XIX em Portugal*, Porto, Universidade Moderna.
- VIEIRA, Benedita Duque (1987), *A Revolução de Setembro e a Discussão Constitucional de 1837*, Lisboa, Salamandra.
- VIEIRA, Benedita Duque (1992), *O Problema Político Português no Tempo das Primeiras Cortes Liberais*, Lisboa, Sá da Costa.
- VIROLI, Maurizio (2002), *Republicanism*, Nova Iorque, Hill and Wang.
- VITAL, Fezas (1940), *Curso de Direito Corporativo*, Lisboa, Moraes.