

Clientelismo, «crise de participação» e deslegitimação na I República

A *dificuldade de acesso* às instituições políticas é um tema de grande centralidade em diversos autores que se têm debruçado sobre a problemática do desenvolvimento político. Mencione-se, a título de exemplo, o interesse que Gabriel Almond e os seus seguidores atribuem à *crise de participação*, ou seja, às tensões políticas emanadas tanto das pressões exercidas pelos grupos sociais emergentes para obterem um controlo mais efectivo sobre o poder de decisão, como das tentativas de institucionalização de novos órgãos capazes de impedir, regular ou consentir a entrada daqueles grupos na esfera política¹. É o caso, ainda, das análises de Seymour Lipset acerca da «crise de mudança» nas democracias: a estabilidade destas depende não só do desenvolvimento económico, mas também da *eficácia* e, sobretudo, da *legitimidade* do sistema político, reportando-se a última, precisamente, ao acesso dos grupos principais da sociedade às instituições políticas, a par da salvaguarda do *status* dos grupos e símbolos do passado².

O presente artigo ocupa-se da *dificuldade de acesso* na I República e pretende mostrar a sua importância decisiva nos processos de deslegitimação e desestabilização do regime. Limita-se, porém, a alguns aspectos de um dos canais de participação existentes — o canal eleitoral. Consistem esses aspectos nas manipulações e iniquidades relativas ao direito de voto, ao regime de círculos/escrutínio e ao recenseamento.

Procuraremos também relacionar as aludidas manipulações e iniquidades com o contexto sociopolítico, destacando as interações clientelares ou caciquistas. Estas interações não esgotavam o sistema político, mas tinham grande relevância enquanto modalidade de organização e distribuição do poder.

* ISCTE/CIES.

¹ Ver Gianfranco Pasquino, *Modernización y Desarrollo Político*, Barcelona, Hogar del Libro, 1984 (ed. original, 1970), pp. 63-64.

² Seymour M. Lipset, *Political Man*, Londres, Heinemann, 1960, pp. 77-83.

1. O CONTEXTO

A revolução republicana, mau grado os objectivos dos seus dirigentes, não veio afectar significativamente as estratégias e redes clientelares que haviam modelado o regime precedente. Com efeito, se já antes do 5 de Outubro se detectam indícios de caciquismo no Partido Republicano³, posteriormente assiste-se a uma rápida assimilação dos esquemas clientelares por parte dos chefes e quadros «históricos», ao mesmo tempo que numerosas personalidades e redes verticais dos grupos monárquicos se transferem para aquele partido e, depois, para os seus principais sucessores, nomeadamente os democráticos de Afonso Costa e os evolucionistas de António José de Almeida⁴.

Trata-se de um processo que se foi estabilizando ao longo dos anos, não obstante o desenvolvimento de organizações horizontais e a explosão ocasional de conflitos de classe, levando Bernardino Machado a lastimar, no termo do regime, que não houvesse nenhum partido «para as mais generosas aspirações» e que os existentes se encontrassem «desorganizados, reduzidos a clientelas nas mãos de oligarquias ou de caciques»⁵.

Essa continuidade remete para as peculiaridades de uma revolução debilmente apoiada e que não tardou a ressentir-se quer do relativo atraso da sociedade, nas vertentes económica e cultural, quer da atrofia e inércia dos «órgãos legítimos» do sistema político. A República não conseguiu inverter um contexto em que os interesses de uma população maioritariamente desmobilizada e as exigências do próprio Estado, não podendo ser regularmente satisfeitos através do mercado e das instituições formais da sociedade, tornavam imprescindível o recurso a redes informais de intermediação⁶.

No âmbito deste sistema, o poder político tendia a exercer-se em moldes tanto quanto possível «exclusivistas» e ininterruptos. Isto deve-se ao facto de os resultados da competição política se determinarem essencialmente em função, não da oferta de produtos ideológicos diferenciados, mas de um conjunto de regras e procedimentos que pressupunham o controlo continuado ou assíduo dos recursos do Estado⁷.

Compreende-se, assim, o carácter estrutural das manipulações e iniquidades da legislação eleitoral, as quais constituíam um complemento indis-

³ Ver Augusto Fuschini, *Liquidações Políticas. Vermelhos e Azuis*, Lisboa, 1896, p. 105; Pedro Tavares de Almeida, «Comportamentos eleitorais em Lisboa (1878-1910)», in *Análise Social*, vol. XXI, n.º 85, 1985, p. 138.

⁴ Ver António Cabral, *As Minhas Memórias Políticas. Em Plena República*, Lisboa, 1932, pp. 97-106; *O Mundo* de 30 de Outubro de 1911; *A Luta* de 31 de Outubro de 1911; *O Dia* de 23 de Setembro de 1913.

⁵ Bernardino Machado, *Depois de 21 de Maio*, Coimbra, 1925, p. 114.

⁶ Os sectores monárquicos cedo se aperceberam deste problema, sobre o qual produziram comentários interessantes. Ver o *Correio da Manhã* de 12 e 31 de Dezembro de 1910 e *O Dia* de 31 de Dezembro de 1912, além de Carlos Malheiro Dias, *Ciclorama Crítico de Um Tempo*, Lisboa, Vega, 1982, p. 135.

⁷ Bastará lembrar que os partidos no Governo venceram sistematicamente as eleições, inclusive na fase de estertor do regime.

pensável do favor pessoalizado, da fraude e da intimidação com vista ao êxito das «eleições feitas» pelo Governo e pelos seus agentes. Os frequentes ajustamentos e alterações do direito de voto ou do regime de círculos e de escrutínio, nos seus mais ínfimos pormenores, apontavam contra os «feudos» e as zonas de influência dos grupos anti-sistema e, por vezes, dos partidos republicanos da oposição, como passamos a ver.

2. MANIPULAÇÕES E INIQUIDADES

2.1 O DIREITO DE VOTO

Apesar de insistentemente exigido pelos republicanos nos «tempos da propaganda», o sufrágio universal não teve acolhimento nas leis da República, com excepção da lei que vigorou em 1918-19, sob a «República Nova» de Sidónio Pais.

Este recuo das autoridades republicanas pode ser interpretado à luz de diversos factores. Por um lado, o sufrágio universal arriscava-se a debilitar as posições do «caciquismo do Terreiro do Paço»⁸, quase sempre controlado pelo Partido Democrático. Por outro lado, a globalidade dos partidos do regime temia que a democratização do sufrágio viesse a favorecer os monárquicos e outros grupos anti-sistema. Note-se que estes grupos tinham o apoio de faixas significativas do patronato agrícola, do clero e das *élites* conservadoras em geral, cujo grau de empenhamento com o clientelismo republicano era bastante variável e aleatório⁹ e que exerciam uma influência efectiva junto dos estratos inferiores da população¹⁰.

Acresce que as camadas populares se abstiveram de fazer pressões consistentes e generalizadas para a democratização do canal eleitoral, circunstância que se reporta, em grande parte, ao «apoliticismo» que campeava nas massas *localistas* da periferia e, por motivos diferentes, nas minorias activas dos centros urbanos e industriais¹¹.

Os factores assinalados tendem a comprovar as teses de Stein Rokkan acerca da evolução histórica dos sistemas eleitorais¹². Se o sufrágio restrito prevaleceu na I República, foi porque o alargamento do voto, ao invés do

⁸ O sufrágio universal acarretaria uma ampliação das redes clientelares e uma maior mobilização de recursos, o que parecia pouco compatível com as limitações financeiras e até de «falta de gente» com que se debatia o aludido caciquismo. Sobre estas últimas limitações ver *O Dia* de 13 de Setembro de 1913.

⁹ Quanto às relações entre as *élites* conservadoras e o clientelismo republicano ver *O Dia* de 15 e 23 de Setembro de 1913.

¹⁰ Ver Carlos Malheiro Dias, *op. cit.*, p. 135; Manuel Carlos Silva, «Camponeses nortenhos: 'conservadorismo' ou estratégias de sobrevivência, mobilidade e resistência?», in *Análise Social*, vol. xxiii, n.º 97, 1987, p. 428.

¹¹ Referimo-nos aos elementos ligados às correntes anarquistas. Sobre as causas do seu «apoliticismo» ver pp. 410-411.

¹² Stein Rokkan, «Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation», in *Archives Européennes de Sociologie*, n.º 2, 1961, pp. 137 e segs.

que sucedeu noutros países europeus, não constituiu um problema crítico ao nível das «disputas para a influência no topo» e das «pressões de baixo», além de ter sido raramente suposto como expediente para assegurar a unidade e a estabilidade do Estado nacional¹³.

A última legislação da Monarquia condicionava o direito de voto ao pagamento de contribuições directas não inferiores a um determinado montante, ou à demonstração da capacidade se saber ler e escrever (Decreto de 28 de Março de 1895). Derrubado o regime monárquico, a primeira condição foi definitivamente abolida, passando as restrições a depender fundamentalmente do critério capacitário, por vezes temperado por outras disposições ou mesmo suprimido.

A primeira lei eleitoral da República (Decretos de 14 de Março e 5 de Abril de 1911) traduz uma espécie de compromisso entre as limitações dos novos poderes, acima assinaladas, e a fidelidade aos princípios e promessas dos tempos da propaganda: o «privilégio democrático» foi concedido não só aos cidadãos alfabetizados, como também aos chefes de família, ainda que analfabetos.

Contudo, estas regras não tiveram longa duração. O Código Eleitoral de 3 de Julho de 1913 (governo democrático de Afonso Costa) dispensou a categoria de chefes de família (e os membros das forças militarizadas), além de ter excluído expressamente as mulheres¹⁴. Constituindo um claro retrocesso em relação à legislação anterior e até a certos diplomas da Monarquia¹⁵, o Código de 1913 adquire pleno sentido à luz de uma conjuntura em que os objectivos hegemónicos de Afonso Costa se viam virtualmente ameaçados quer pela precária legitimidade do Governo e pelo exacerbamento dos conflitos sociais, quer pelas acerbadas rivalidades entre os «afonsistas» e os outros grupos resultantes do desmembramento do Partido Republicano, para não falar das reacções monárquicas¹⁶.

Paradoxalmente, caberia a um governo ditatorial — a «República Nova» de Sidónio Pais — a instituição do sufrágio universal (masculino) pela primeira vez em Portugal (Lei de 2 de Março de 1918). Esta reforma, embora susceptível de favorecer — como favoreceu — o novo partido sidonista (Partido Nacional Republicano) e, subsidiariamente, os seus aliados monárquicos e católicos, inseria-se num conjunto de mudanças institucionais e processuais com vista ao restabelecimento, em bases autoritárias, da unidade

¹³ Cabe a Pedro Tavares de Almeida a primeira análise do problema eleitoral português à luz das teses de Rokkan («Comportamentos eleitorais [...]», in *op. cit.*, p. 117).

¹⁴ As leis precedentes não mencionavam explicitamente a interdição do voto feminino, embora as mulheres não tivessem o hábito de ir às urnas.

¹⁵ É o caso das disposições em vigor em matéria de direito de voto entre 1878 e 1895.

¹⁶ Sobre esta conjuntura ver Machado Santos, *A Ordem Pública e o 14 de Maio*, Lisboa, 1916, pp. 23-40; Artur Ribeiro Lopes, *Histoire de la République Portugaise*, Paris, 1939, p. 182; Douglas L. Wheeler, *História Política de Portugal. 1910-1926*, Lisboa, Europa-América, 1985, pp. 110-121.

e da estabilidade do Estado nacional contra aquilo a que então se chamou a «rotina dos partidos», em especial a hegemonia democrática, amplamente identificada pela opinião pública do tempo com a falta de eficácia e outras fontes de tensão que se agudizaram durante a Grande Guerra¹⁷.

A Lei de 1918, tal como a de 1911, teve uma existência breve, não resistindo ao desmoronamento do sidonismo e ao retorno dos partidos da «República Velha». Estes apressaram-se a repor o essencial das disposições restritivas que haviam sido fixadas em 1913 (Decreto de 1 de Março de 1919).

Sob o efeito conjugado do voto capacitário e das elevadas taxas de analfabetismo, o número de cidadãos com possibilidade de tomar parte no corpo eleitoral era relativamente baixo. Excluindo as fases especiais de 1911-13 e 1918-19, a percentagem de recenseáveis sobre a população total nunca ultrapassou 10%, ao passo que a percentagem de recenseáveis sobre a população masculina adulta oscilou entre 24% e 41%¹⁸.

A circunstância de o voto censitário ter sido eliminado pelo legislador da República não impediu a existência de pronunciadas assimetrias sociais quanto às possibilidades de participação eleitoral. De entre os grupos mais lesados sobrelevam, certamente, as classes operárias e o pequeno campesinato, já que no tempo, como notou Marnoco e Sousa, «a instrução é ainda em grande parte um privilégio de fortuna, e por isso, em última análise, o sistema capacitário vem confundir-se, em grande parte, com o sistema censitário»¹⁹.

Porém, esta afirmação, genericamente válida, não deve aceitar-se sem reservas: nas principais cidades, nos concelhos limítrofes destas e em concelhos da província com um nível de desenvolvimento intermédio, as classes trabalhadoras podiam ser relativamente alfabetizadas, constituindo uma percentagem não negligenciável do corpo eleitoral²⁰, fenómeno decorrente, em certa medida, da consolidação de aparelhos escolares geridos pelas próprias associações de classe.

Às iniquidades sociais do voto somavam-se as de natureza regional, dada a profunda heterogeneidade do território nacional em matéria de alfabetização. A análise comparativa dos quocientes de representação de cada recenseável evidencia a vantagem de quatro ou cinco distritos do litoral e, sobretudo, a nítida supremacia das cidades de Lisboa e Porto²¹.

¹⁷ Ver Manuel Villaverde Cabral, «A Grande Guerra e o sidonismo (esboço interpretativo)», in *Análise Social*, vol. xv, n.º 58, 1979, pp. 373-389.

¹⁸ Cálculos efectuados a partir de A. H. de Oliveira Marques, *História da Primeira República Portuguesa: as Estruturas de Base*, Lisboa, Figueirinhas, 1978, p. 610.

¹⁹ Marnoco e Sousa, *Constituição Política da República Portuguesa*, Coimbra, 1913, p. 269.

²⁰ Ver Maria Filomena Mónica, *Artãos e Operários*, Instituto de Ciências Sociais, 1986, p. 146; João B. Serra, «Élites locais e competição eleitoral em 1911», in *Análise Social*, vol. XXIII, n.º 95, 1987, p. 71; Maria Cândida Proença, *Eleições Municipais em Sintra, 1910-1926*, Câmara Municipal de Sintra, 1987, pp. 67-68.

²¹ *Censo Eleitoral da Metrópole*, Lisboa, 1916, p. 44.

Conforme sugerimos acima, as diferenças sociais e regionais do sufrágio prejudicavam os partidos exteriores à esfera republicana, designadamente os socialistas e o bloco monárquico-católico. Voltaremos ao assunto.

2.2 O REGIME DE CÍRCULOS E DE ESCRUTÍNIO

O regime de círculos e de escrutínio fixado pela lei de 1911 iria permanecer, *grosso modo*, até ao final da República. Na grande maioria das circunscrições adoptaram-se círculos plurinominais de lista incompleta, a qual visava assegurar uma representação limitada das minorias²². Nas colónias e, ocasionalmente, nas Ilhas formaram-se círculos uninominais, que determinavam a eleição de um único deputado. Finalmente, o republicanismo das cidades de Lisboa e Porto foi premiado com a concessão do método proporcional de Hondt. Como observou, em 1911, uma folha monárquica, o predomínio dos círculos plurinominais com representação das minorias «restaura em grande parte a Monarquia»²³. Na realidade, estes círculos, que tinham sido introduzidos em 1884, vieram a prevalecer em 1895-96 e entre 1901 e o termo do regime monárquico.

Em suma, a República deu preferência a uma variante moderada do sistema maioritário. Ao fazê-lo, frustrou (uma vez mais) as expectativas outrora criadas pelo Partido Republicano no sentido do alargamento do método proporcional de Hondt às capitais de distrito²⁴. Não é difícil descortinar as razões de um tal recuo: este método, ao garantir em cada círculo uma representação das minorias na proporção exacta dos votos obtidos, arriscava-se a debilitar as posições dos partidos republicanos e as propensões hegemónicas do caciquismo político-administrativo.

Teoricamente, os pequenos círculos uninominais favoreciam a autonomia e a influência dos interesses locais, ao passo que o regime plurinomial tendia a afogar estes interesses em favor das direcções partidárias e das autoridades centrais²⁵. Porém, no âmbito deste último regime, o grau de centralismo variava em função do número e da área dos círculos. A lei de 1911 instituiu círculos mais numerosos e reduzidos do que os existentes à data da implantação da República. Pela Lei de 11 de Janeiro de 1915, da responsabilidade do governo democrático de Azevedo Coutinho, o número de círculos baixou de 51 para 37, ampliando-se assim a sua área. Esta tendência foi reforçada pelo Decreto de 24 de Fevereiro de 1915 (Pimenta de Castro): tal

²² Sobre este regime ver Leão Azedo, *A Questão Eleitoral*, Lisboa, 1915, cap. 1.

²³ *O Porto*, referido por António Pinto Ravara em «Acerca das eleições de 1911», in *CLIO*, vol 3, 1981, pp. 129-130.

²⁴ Acresce que a Lei de 11 de Janeiro de 1915 iria eliminar o método proporcional em Lisboa e Porto, substituindo-o pelos círculos plurinominais de lista incompleta.

²⁵ Ver José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida, «Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901», in *Análise Social*, vol. XVIII, n.ºs 72-73-74, 1982, pp. 653-654.

como na lei de 1901, os círculos coincidiam com os distritos administrativos, passando os de Lisboa e Porto a inserir inúmeros concelhos limítrofes ou «burgos podres»²⁶. Enfim, após o derrube de Pimenta de Castro, os objectivos apaziguadores das autoridades democráticas concorreram para uma relativa inversão da tendência centralista que se vinha acentuando, além da restituição da «autonomia política» às cidades de Lisboa e Porto.

A análise dos quocientes de representação de cada deputado por distritos fornece um precioso indicador da «partidarização» das sucessivas leis eleitorais, embora apresente alguns inconvenientes, como, por exemplo, os resultados da divisão de certos distritos em dois ou mais círculos. Numa perspectiva muito genérica, a lei de 1911 atribuiu quocientes inferiores ao quociente nacional aos principais baluartes republicanos (Lisboa, Porto e distrito de Santarém) e também aos distritos de Portalegre, Évora, Viseu e Aveiro. De acordo com a lei «afonsista» de Janeiro de 1915, os melhores quocientes continuaram a ser partilhados pelas cidades de Lisboa e Porto, logo seguidas pelos distritos de Vila Real, Portalegre, Viana do Castelo e Évora. O decreto de Pimenta de Castro que, como vimos, eliminou a autonomia eleitoral das cidades de Lisboa e Porto privilegiou uma série de distritos do Norte e do Centro (Vila Real, Viana do Castelo, Aveiro, Leiria e Guarda), embora os quocientes de Horta-Angra, Portalegre e Évora se situassem igualmente abaixo do quociente nacional. Enfim, através da lei «afonsista» de Junho de 1915, as cidades de Lisboa e Porto voltam a exhibir os melhores quocientes de representação, juntando-se-lhes o distrito de Viana do Castelo e os distritos alentejanos, transmontanos e açorianos²⁷.

Os dados expostos revelam que a «partidarização» das leis eleitorais, sem deixar de acusar a dicotomia Norte-Sul e, mais acentuadamente, a que opunha as cidades de Lisboa e Porto à generalidade dos distritos da metrópole, se exercia nos moldes de uma discriminação que tendia a amalgamar distritos muito heterogêneos do ponto de vista do desenvolvimento social. Ora esta dupla faceta parece confirmar que a implantação organizacional e eleitoral dos partidos, apesar de não inteiramente dissociada das clivagens regionais, socioeconómicas e ideológicas, dependia em grande parte de relações que «cortavam» através dessas clivagens, a saber, as influências pessoais e as redes de patrocínio²⁸.

Tal como nos restantes segmentos da legislação relativa aos círculos e ao modo de escrutínio, os critérios que regiam a fixação e a distribuição das minorias, normalmente disputadas pelos partidos da oposição, pautavam-se sobretudo por «motivos menos nobres de baixa política, facciosismos

²⁶ Expressão surgida durante a Monarquia para qualificar concelhos rurais cujo voto tutelado permitia sufocar o eleitorado radical ou republicano das cidades.

²⁷ Informação retirada do *Censo Eleitoral da Metrópole* e de Leão Azedo, *op. cit.*

²⁸ Este aspecto foi também sublinhado por Walter Opello em *Portugal's Political Development. A Comparative Approach*, Boulder, Westview Press, 1985, p. 119.

escuros de campanário», como reconheceu, em 1915, um especialista da temática eleitoral²⁹. Por exemplo, o facto de o projecto eleitoral de 25 de Maio de 1914³⁰ ter atribuído às minorias um número de deputados equivalente a 26,5% do total foi desde logo interpretado como um meio de assegurar ao Partido Democrático a maioria de dois terços no Congresso³¹.

Mas o decreto de Fevereiro de 1915 foi ainda menos generoso, já que fixou a representação das minorias em 23,9%; sectores ligados a Pimenta de Castro admitiram que esta alteração visava principalmente a oposição democrática³². Por último, a lei de Junho de 1915, reflectindo a atitude apaziguadora do Partido Democrático, melhorou consideravelmente a representação das minorias (28,9%).

A análise das estatísticas do voto permite-nos confirmar os efeitos discriminatórios do regime de círculos e de escrutínio. De facto, o quociente de sufrágios por cada candidato eleito variava bastante de partido para partido, sendo claramente beneficiadas as organizações de regime e, em particular, o partido dominante. Na eleição de 13 de Junho de 1915, se os católicos precisaram, em média, de 11 463 votos para eleger um deputado, os unionistas precisaram apenas de 2990, os evolucionistas de 2513 e os democráticos de 1685³³. Estas variações eram inseparáveis do escrutínio maioritário em vigor e, tal como referimos, da frequente adaptação de certos pormenores da lei no quadro da interferência sistemática do Governo.

2.3 O RECENSEAMENTO

A manipulação do recenseamento, grandemente enraizada nos costumes políticos do liberalismo em Portugal, era uma das chaves da vitória eleitoral dos governos monárquicos³⁴. Esta relação tornou-se particularmente evidente na sequência do Decreto de 28 de Março de 1895 — o qual colocou as comissões de recenseamento sob a influência mais ou menos imediata das autoridades locais — e, sobretudo, do Decreto de 8 de Agosto de 1901 (a «ignóbil porcaria»), que determinou a eliminação daquelas comissões e confiou a execução e a fiscalização das operações directamente aos agentes do Governo (secretários municipais e administradores de concelho). Especialmente defraudados por esta lei, os republicanos passaram a exigir o recenseamento obrigatório e a entrega da sua organização ao poder judicial, a par da simplificação dos procedimentos relativos à demonstração da capacidade eleitoral.

²⁹ Leão Azedo, *op. cit.*, p. 50.

³⁰ Trata-se do Projecto n.º 209, que seria convertido na lei de Janeiro de 1915.

³¹ Discurso de Mesquita de Carvalho na Câmara dos Deputados, transcrito pela *República* de 6 de Julho de 1914.

³² Ver *O Intransigente* de 20 de Março de 1915.

³³ *Censo Eleitoral da Metrópole*, pp. 106-107.

³⁴ Ver Pedro Tavares de Almeida, «Comportamentos eleitorais [...]», in *op. cit.*, p. 124.

Todavia, após o 5 de Outubro, estas exigências foram praticamente esquecidas pelos novos poderes. É certo que a lei de 1911 reintroduziu as comissões de recenseamento, mas estas ficaram exclusivamente constituídas por membros dos corpos administrativos. Além disso, a fiscalização das operações foi confiada ao delegado do poder central (administrador de concelho ou de bairro), reincidindo-se assim num dos aspectos mais controversos do decreto de 1901. Por fim, não se alteraram demasiado as formalidades necessárias à inscrição dos cidadãos com capacidade eleitoral.

Tais disposições permitiram a prática de diversas ilegalidades, sendo de destacar a exclusão de numerosos cidadãos devidamente inscritos, nomeadamente nas zonas rurais e suburbanas, em que a influência dos monárquicos ou dos socialistas ameaçava a hegemonia do Partido Republicano³⁵.

Através do Código Eleitoral de 3 de Julho de 1913 — o mesmo que restringiu o direito de voto —, as autoridades democráticas colocaram o recenseamento mais «ao sabor» do Governo, tendo abolido as comissões e confiado a organização do cadastro aos chefes de secretaria das câmaras municipais e da administração dos bairros em Lisboa e no Porto. De entre as ilegalidades perpetradas à sombra do referido Código sobressaem a atribuição de capacidade eleitoral a indivíduos analfabetos, os habituais «cortes» de cidadãos inscritos e a troca de atestados de residência, devidamente assinados e reconhecidos, por atestados sem assinatura, obrigando os lesados a comparecerem perante os juizes em prazos estrangulados³⁶.

A substituição do governo de Afonso Costa pelo de Bernardino Machado, em 9 de Fevereiro de 1914, não impediu os democráticos de continuarem a controlar os recenseamentos. Esta situação revela as cedências e recuos do novo Ministério, que acabou por conservar a balança de poder ao nível dos órgãos administrativos³⁷.

As disposições do Código de 1913 não foram substancialmente modificadas até ao final do regime, excepto durante o interregno sidonista³⁸, da mesma forma que não cessaram as práticas fraudulentas. Estas atingiram o zénite em 1925, sob a administração democrática, apresentando a dupla característica de se multiplicarem em Lisboa de modo inédito e de visarem especialmente os elementos monárquico-autoritários³⁹. Tal circunstância expressa o acréscimo da mobilização destes elementos na própria capital, num ambiente pautado pela fragmentação dos partidos de regime e pelo afrontamento político após o golpe militar de 18 de Abril e a poucos meses do 28 de Maio.

³⁵ Ver António Pinto Ravara, «Acerca das eleições de 1911», in *op. cit.*, pp. 131 e segs.; *O Dia* de 4 e 6 de Maio de 1911.

³⁶ *A Luta* de 23 e 25 de Outubro e de 8, 18, 20 e 21 de Novembro de 1913. *República* de 6 de Novembro de 1913.

³⁷ *República* de 16 de Março e 3 de Julho de 1914.

³⁸ Sidónio reinstaurou a comissão de recenseamento, formada pelo presidente e pelo secretário da câmara municipal ou da administração de bairro, pelo secretário da repartição de finanças e por outros funcionários.

³⁹ Ver o artigo de Brito Camacho no *Diário de Notícias* de 6 de Dezembro de 1925; *Correio da Manhã* de 9 de Novembro de 1925.

O facto de termos vindo a identificar os recenseamentos fraudulentos com os ministérios democráticos pode induzir a opinião de que estas práticas eram apanágio exclusivo de Afonso Costa e dos seus perversos seguidores, opinião susceptível de se sedimentar pela carga ética que costumava guarnecer as críticas da oposição. As fraudes remeteriam, assim, para uma questão de idiosincrasia política (pessoal ou de grupo), e não para um problema de natureza sistémica. Contudo, os procedimentos ilícitos eram inerentes ao sistema clientelar, razão pela qual a generalidade dos competidores não prescindia da sua utilização.

O comportamento dos adversários do Partido Democrático prova exactamente o que acabámos de afirmar. Sempre que o recenseamento lhes «estava a favor» — na sintomática expressão do jornal democrático *O Mundo* —, a exclusão de cidadãos legalmente inscritos, a inclusão de iletrados e outras «trapalhadas» não eram menos frequentes⁴⁰. É, pois, de admitir que a relativa modéstia das irregularidades cometidas pelos partidos secundários, neste domínio, como em tantos outros, se devia essencialmente à vigência de um sistema de partido predominante, no âmbito do qual lhes era vedado ou dificultado o acesso aos centros nevrálgicos da manipulação eleitoral.

3. PROTESTO E DESLEGITIMAÇÃO

Os principais partidos da República jamais retiraram o sufrágio universal da sua bagagem doutrinária e programática. Contudo, debatiam-se com o paradoxo de «uma aspiração liberal e democrática» se poder transformar «numa arma tremenda de reacção e de sectarismo», como sucedeu durante o *intermezzo* sidonista⁴¹. Por isso mesmo, a ideologia operativa e a actuação desses partidos acabaram por colidir com os célebres «princípios». As ocasionais divergências que os opunham entre si em matéria de direito de voto não devem dissimular a existência de um consenso amplo e pertinaz em torno da necessidade de se adiar o sufrágio universal para um futuro indeterminado. Em 1915, ao tentar instituí-lo, a Pimenta de Castro deparou-se a eficaz contestação não só da oposição democrática, mas também dos partidos republicanos que apoiavam o seu governo, designadamente os evolucionistas e os unionistas⁴².

É curial referir que as oposições republicanas nem por isso deixaram de protestar contra as restrições do sufrágio. Por meados de 1913, na discussão parlamentar do projecto eleitoral do Partido Democrático, os evolucionistas acusaram este partido de calcar as regalias populares e de trair os princípios fundamentais da democracia portuguesa. Entretanto, os unionistas

⁴⁰ *O Mundo* de 8, 15 e 16 de Novembro de 1913.

⁴¹ *República* de 14 de Março de 1918.

⁴² Ver Pimenta de Castro, *O Ditador e a Afrontosa Ditadura*, Veimar, 1915, pp. 21 e segs.

expressavam posições que, na prática, caucionavam as restrições defendidas pelas autoridades democráticas⁴³. Para esclarecimento de tais divergências, observe-se que o Partido Unionista constituía então um dos esteios parlamentares do governo Afonso Costa, ao passo que os evolucionistas se dedicavam, na oposição, a uma «desregrada combatividade».

A situação descrita ilustra um tipo de relações assaz persistente. Como notaram vários analistas da época, o comportamento dos partidos republicanos secundários — desde o consentimento explícito até ao protesto mais ruidoso — oscilava muito em função do mero «condomínio político»⁴⁴. E, se assim sucedia, é porque o favor governamental se mantinha decisivo no quadro de um sistema fortemente marcado por interacções «desideologizadas» e clientelares.

Sem surpresa, os efeitos perturbadores das leis eleitorais tendiam a intensificar-se quando à ausência de condomínio se adicionavam acções e decisões propensas a agravar a *dificuldade de acesso* dos grupos da oposição. Esta conexão pode ser ilustrada pelos conflitos que deflagraram em 1914-15. O Partido Democrático, que já havia retirado o condomínio aos unionistas, procurava reafirmar o seu «hegemonismo» através da preparação meticulosa da máquina eleitoral, nomeadamente os recenseamentos e o Projecto Eleitoral n.º 209, referente aos círculos e ao escrutínio. Reagindo a essas manobras, os evolucionistas e os unionistas desenterraram velhas armas dos tempos da propaganda, como o recenseamento permanente e obrigatório, e recusaram terminantemente o aludido projecto⁴⁵, que conseguiram derrotar no Senado (mas não na Câmara dos Deputados).

A irredutibilidade das posições em conflito iria impossibilitar a tomada de decisões e o funcionamento dos órgãos de poder. Em meados de Dezembro de 1914, os parlamentares unionistas e evolucionistas renunciaram aos respectivos mandatos, secundando o «gesto» do deputado independente Machado Santos. E é depois destas renúncias que um Senado sem *quorum* constitucional aprova o projecto eleitoral dos democráticos, convertido na Lei de 11 de Janeiro de 1915.

Um tal desfecho fornecia sérios argumentos aos arautos da ilegitimidade do governo e da «violência ditatorial de um partido». O chefe unionista Brito Camacho assevera mesmo que libertar a República do governo democrático «é, neste momento, a maneira mais segura de a defender»⁴⁶. A «libertação» dar-se-ia em breve com o «Movimento das Espadas» e a formação do governo Pimenta de Castro.

⁴³ *República* de 16 de Junho de 1913; *A Luta* de 9 e 12 de Junho de 1913.

⁴⁴ Ver, por exemplo, António Maria da Silva, *O Meu Depoimento. Da Proclamação da República à Primeira Guerra Mundial, 1914-1918*, Lisboa, Europa-América, 1981, pp. 204 e segs.; artigos de João do Amaral n.º *A Monarquia* de 18 e 30 de Março de 1918.

⁴⁵ *República* de 2 de Julho de 1914 e 20 de Fevereiro de 1915; *A Luta* de 12 e 29 de Julho de 1914.

⁴⁶ Artigo n.º *A Luta* de 21 de Janeiro de 1915.

Ao proceder à rectificação dos círculos e da representação das minorias (Decreto de 24 de Fevereiro de 1915), este governo não podia deixar de reflectir a circunstância de agregar contra o Partido Democrático todos os demais agrupamentos (evolucionistas, unionistas e seguidores de Machado Santos, entre outros). Mas este decreto, tal como a Lei de 11 de Janeiro, não teve consequências práticas. Após o golpe democrático de 14 de Maio de 1915, o ministério José de Castro anulou a legislação precedente e fez promulgar um diploma cujas disposições quanto aos círculos e ao escrutínio não seriam grandemente contestadas até ao termo do regime, pelo menos no que toca aos grupos republicanos.

Por motivos óbvios, os efeitos deslegitimadores das leis eleitorais faziam-se sentir com especial acuidade nos grupos sistematicamente marginalizados dos órgãos centrais de decisão. Observemos a situação dos socialistas em 1911: batidos pelos republicanos no plano político e tendencialmente superados pelas correntes anarquistas ao nível das associações e sindicatos, necessitavam desesperadamente do voto operário para assegurarem a sua sobrevivência. Ora as restrições mantidas pela lei de 1911 atingiam muito particularmente os trabalhadores officinais e fabris, razão pela qual César Nogueira não hesita em considerar que esta lei era «ainda mais ignóbil do que a ignóbil porcaria», vendo nela um «perfeito modelo de arteirice política e eleioeira», aparentemente «talhada para o caciquismo [...] republicano»⁴⁷. Tão-pouco duvidava de que os recenseamentos «ficaram sendo propriedade dos republicanos», impedindo assim a realização de eleições autenticamente livres⁴⁸.

Nas suas críticas ao Código Eleitoral de 1913, os socialistas voltam a destacar o direito de voto e o recenseamento. Concretamente, insurgem-se contra as novas restrições do sufrágio e as dificuldades burocráticas do recenseamento, sublinhando que estas, ao impedirem a inscrição de «centenas de operários que, de dia, não podem abandonar as suas ocupações», produziam a discriminação social e política do eleitorado⁴⁹.

Manifestamente lateralizados sob os governos democráticos que se sucederam até ao «movimento dezembrista» de 1917, os socialistas anteviram no reformismo sidonista, nomeadamente a instituição do sufrágio universal, a oportunidade de recuperarem algum poder. Daí que, ao invés dos partidos da «República Velha», se não tenham abstido de participar nas eleições de 1918, participação que, de resto, serviu apenas para aumentar as suas frustrações políticas.

Em suma, e apesar do breve condomínio de que iriam beneficiar no imediato pós-guerra, no auge da ofensiva operária, os socialistas jamais puderam concretizar o objectivo traçado por César Nogueira em 1911, no sen-

⁴⁷ Artigo n.º *A República Social* de 2 de Abril de 1911.

⁴⁸ *A República Social* de 21 de Maio de 1911.

⁴⁹ *A Batalha Socialista* de 20 de Julho de 1913.

tido de contarem com larga representação no Parlamento e de fazerem ouvir a sua voz «no seio dos representantes da burguesia»⁵⁰.

No que respeita às correntes hegemónicas do operariado politicamente activo — o sindicalismo revolucionário e o anarco-sindicalismo —, convém notar que elas mantiveram um distanciamento hostil perante as reformas eleitorais e as polémicas em torno destas, em consonância com o culto do «apoliticismo» e a *integração negativa* do movimento⁵¹.

Por mais que esta atitude reflectisse a «crise de distribuição» de bens materiais ou o cerceamento das liberdades sindicais por parte dos agentes da ordem, temas muito presentes na imprensa operária, ela não pode dissociar-se da *dificuldade de acesso*. Bastará evocar que as dúvidas acerca do «valor do sufrágio e do Parlamento» começaram a instalar-se em sectores estratégicos do movimento operário em seguida à lei eleitoral de 1895⁵² e que o posterior refúgio dos trabalhadores nas associações de classe, fechando-se às «virtudes da luta política», decorreu em grande medida dos esforços empreendidos pelas autoridades monárquicas e republicanas com vista a evitar que «os trabalhadores deliberassem sobre problemas nacionais ou que intervissem em assuntos públicos»⁵³.

No extremo oposto do leque político, os grupos conservadores e restauracionistas patentearam um desinteresse não sistemático perante o debate eleitoral e as eleições. Em 1911, a intervenção dos monárquicos moderados oscila entre o repúdio de diversos aspectos da legislação e das práticas eleitorais, designadamente a democratização do sufrágio e os recenseamentos, e a denúncia dos interditos que lhes eram impostos em matéria de liberdades de expressão, organização e participação, excluindo-os praticamente do tabuleiro eleitoral. Para o jornal «constitucionalista» *O Dia*, «a luta eleitoral só existe [...] entre os próprios republicanos [...] O governo e os seus agentes têm a faca e o queijo. Recenseiem quem quiserem, elejam quem lhes aprouver»⁵⁴.

Esta atitude ressurgiu plenamente consolidada em 1913, devido à permanência ou ao agravamento dos condicionamentos que impediam o bloco monárquico de nutrir quaisquer expectativas eleitorais, no âmbito da extrema conflitualidade que caracterizava as suas relações com o regime, que já havia passado por diversas tentativas golpistas e de restauração monárquica. Os

⁵⁰ Artigo n.º *A República Social* de 27 de Maio de 1911.

⁵¹ Este conceito remete para uma participação adversa ou desafecta. Ver Dennis Kavanagh, *A Cultura Política*, Lisboa, Estúdios Cor, 1977 (ed. original s. d.), p. 51.

⁵² Esta lei retirou o voto aos chefes de família, confinando-o aos cidadãos alfabetizados ou que pagassem contribuições directas não inferiores a 500 réis.

⁵³ Maria Filomena Mónica, *O Movimento Socialista em Portugal (1875-1934)*, Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda — Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985, pp. 101-102 e 115.

⁵⁴ *O Dia* de 4 de Maio de 1911.

seus comentários acerca do processo eleitoral não dissimulam o mero desígnio de deslegitimar o sistema vigente, assim se devendo interpretar os sarcasmos relativos à «soberania popular [...] de via reduzida, o sufrágio *universal* [...] quanto possível», etc.⁵⁵ Por 1914, os mais variados periódicos monárquicos, desde *O Dia* até ao legitimista *A Nação*, passando por folhas da província, como *A Soberania do Povo* (Águeda), exigem o fim das «meias cores» e a utilização da «nossa arma que mais os deve ferir», ou seja, a abstenção eleitoral⁵⁶.

Significativamente, o interesse dos grupos tradicionalistas pelo jogo eleitoral renasceu em 1915, sob a «república conservadora» de Pimenta de Castro. Esta mudança suscitou o reaparecimento de um discurso de tipo construtivo, o qual nos revela uma não menos significativa inversão de posições quanto ao direito de voto. O jornal *A Nação*, apesar de reincidir na proclamação dos seus princípios fundamentais, que consistiam no total repúdio do parlamentarismo liberal⁵⁷, não se priva de defender o sufrágio universal e o voto obrigatório. Por seu turno, *O Dia* aconselha Pimenta de Castro a aplicar as receitas inseridas num livro recente do republicano Leão Azedo, nomeadamente essa «antiga reclamação republicana» do sufrágio universal. Enfim, os cerca de dois mil proprietários reunidos em Lisboa, no dia 2 de Abril, pronunciaram-se também pelo alargamento do sufrágio e pelo voto obrigatório⁵⁸.

Em suma, enquanto os Republicanos se mantinham iguais a si mesmos, pressionando para a conservação do voto capacitário, como vimos, os grupos tradicionalistas tendiam a sacrificar os seus valores retrógrados, de acordo com um novo pragmatismo fundado na emergência de condições governativas algo favoráveis e na influência eleitoral que não deixariam de exercer sobre a massa desmobilizada.

Embora tais condições voltassem a surgir somente durante o sidonismo, os sectores monárquicos e autoritários não iriam abster-se nas eleições legislativas do pós-guerra⁵⁹. Simplesmente, ao contrário do que havia sucedido em 1915 e 1918, a sua participação não corresponde agora a qualquer expectativa ou credibilidade perante as autoridades políticas e o processo eleitoral. Para esses sectores, o voto continuava a ter «o poder ofensivo dum palito com que se quisesse fazer ruir uma catedral»⁶⁰, modo de reafirmar a impossibilidade prática de bater os democráticos pela via legal e de insinuar a via alternativa na fase de estertor do regime.

⁵⁵ *O Dia* de 22 de Agosto de 1913.

⁵⁶ *O Dia* de 26 de Maio e 1 de Junho de 1914; *A Nação* de 29 de Maio de 1914.

⁵⁷ Sobre as idênticas posições do Integralismo Lusitano ver Manuel Braga da Cruz, «O Integralismo Lusitano nas origens do salazarismo», in *Análise Social*, vol. xviii, n.º 70, 1982, pp. 137-182.

⁵⁸ *A Nação* de 16 e 24 de Abril de 1915; *O Dia* de 22 e 23 de Abril de 1915.

⁵⁹ Refira-se que os católicos, seguindo uma orientação democrata-cristã não isenta de ambiguidades, vinham disputando os sufrágios para o Parlamento desde as eleições de 13 de Junho de 1915.

⁶⁰ *Correio da Manhã* de 9 de Novembro de 1925.

CONCLUSÕES E HIPÓTESES

A *dificuldade de acesso* é passível de leituras múltiplas e não contraditórias entre si. Indissociável das limitações e exigências do sistema caciquista em vigor, ela traduziu-se na recusa de conceder plena cidadania política quer a grupos com um peso crescente na sociedade, designadamente o operariado urbano/semiurbano e os trabalhadores rurais do Sul, quer ao pequeno camponato que proliferava no Norte e no Centro. Dentre as consequências dessas exclusões, refira-se desde já aquilo a que Walter Opello chama a «subinstitucionalização da infra-estrutura política», a qual concorreu para o baixo nível de integração social e para o reforço do pessoalismo e do fraccionamento dos partidos, uma das principais causas imediatas da instabilidade política⁶¹.

Essas restrições, bem como a manipulação dos círculos e do modo de escrutínio, os recenseamentos fraudulentos e os outros dispositivos que garantiam o êxito das «eleições feitas», obstavam ainda a que certas forças políticas, como os monárquicos e os católicos, adquirissem uma representação político-institucional minimamente congruente com o seu peso social, além de impedirem o Partido Socialista e outros grupos congéneres de se instituírem como organizações reformistas sólidas e eficazes. Acresce que, de 1913 em diante, os próprios «partidos de regime» vão permanecer em geral numa posição subalterna em relação ao poder executivo controlado pelos democráticos.

Significa isso que o procedimento eleitoral, em clara violação dos valores proclamados pelo discurso oficial e perfilhados por sectores da população urbana, bloqueava o intercâmbio de papéis ou situações de maioria e minoria, de governo e oposição. O regime carecia, assim, de factores terminantes que normalmente conduzem as minorias e oposições a obedecer às acções e decisões políticas, ainda que as considerem injustas, e a identificar-se com a comunidade democrática⁶².

A desobediência popular e a deslegitimação do regime acentuaram-se tanto mais quanto à *dificuldade de acesso* se adicionaram outras fontes importantes de dissensão. Porque a República, parafraseando Lipset, nem foi a ordem progressista que aceitou os estratos inferiores, nomeadamente em termos de cidadania económica, nem a ordem conservadora que deixou incólume o *status* dos grupos do passado⁶³.

Concluindo, as nossas hipóteses vão no sentido de evidenciar que o regime instaurado em 1910 cedo se desacreditou ao nível de várias provas de legitimidade e junto de camadas sociais mais ou menos influentes. Era um mau começo para um regime que iria defrontar-se com problemas tão graves como o colapso alargado das condições materiais do clientelismo e do sistema político em geral, conforme sucedeu durante as hostilidades materiais.

⁶¹ Walter Opello, *op. cit.*, p. 197.

⁶² Ver Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (ed. original, 1970), pp. 31-32.

⁶³ Seymour M. Lipset, *op. cit.*, pp. 77-83. Para os primeiros anos da República, essa dupla tendência é amplamente tratada por Vasco Pulido Valente (*O Poder e o Povo: a Revolução de 1910*, Lisboa, Dom Quixote, 1974).