

Contributo para a sistematização dum aparente caos político: o caso da Primeira República Portuguesa¹

INTRODUÇÃO: OS ESTADOS PORTUGUESES

Portugal sofreu, nas três primeiras décadas do século XX, duas transformações políticas de fundo. Em 1910, a Monarquia era derrubada por uma revolução republicana e substituída por uma democracia parlamentar. Dezasseis anos depois, em 28 de Maio de 1926, um golpe militar interrompia os processos democráticos e instaurava uma ditadura militar.

Estes dois sistemas políticos diferiam entre si em múltiplos aspectos. Na democracia parlamentar, o Estado era constituído por um presidente, um governo e um parlamento. A primeira Constituição republicana, ratificada em 21 de Agosto de 1911, conferia o direito de voto a todos os indivíduos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever ou fossem chefes de família. O eleitorado elegia o Parlamento, que, por sua vez, elegia o presidente da República, o qual recebia poderes para nomear e demitir governos. O mecanismo nuclear de organização das opiniões e votos do eleitorado era o *partido político*. E os partidos políticos, na sua maior parte, encontravam-se implantados em todos os ramos do aparelho de Estado. Em 1926, a Junta Militar aboliu a organização democrática do Estado, substituindo o presidente, o Governo e o Parlamento pela própria Junta. Legislava-se por decreto e não havia eleições. Volvido algum tempo, os membros do triunvirato militar e outros constituíram um Governo, com um primeiro-ministro, que se fez também nomear presidente da República. Em 25 de Março de 1928, a nomeação do presidente era confirmada pelo voto. Mais tarde, com o processo de recomposição da sociedade civil, os indivíduos passaram a ser agrupados em organizações representativas dos respectivos interesses económicos, que haviam de constituir a base de representação congressional. Os partidos políticos foram parcialmente destruídos pela repressão e pela deportação dos seus membros, tendo deixado de ser um mecanismo importante no aparelho oficial do Estado. Se bem que existisse um partido político autorizado,

¹ Este trabalho foi em parte possível graças a uma bolsa de investigação para dissertação concedida pela American Association of University Women. A autora quer também deixar expressos os seus agradecimentos a Michael Burawoy e Manuel Machado.

este não funcionava como veículo representativo de opiniões ou de indivíduos na organização do Estado.

A QUESTÃO A COLOCAR

Uma tão drástica mudança na organização do Estado conduz naturalmente à questão de saber por que razões se deu tal mudança. O que é que produziu tal transformação? Porque é que o golpe militar teve êxito? Porque é que caiu a República? As respostas de inúmeros historiadores e comentadores a estas simples perguntas estendem-se por um leque que vai desde a inadequação da maneira de ser dos Portugueses à vivência democrática, passando pelos excessos das disputas pessoais, até à crescente força das classes trabalhadoras e ao receio duma ameaça bolchevique. Por exemplo, José Relvas, político republicano, escreve nas suas memórias que a República se perdeu porque era dirigida por idiotas, anarquistas e egoístas. Para ele houve dois homens particularmente responsáveis pela destruição da liberdade: Afonso Costa e Bernardino Machado (José Relvas, 1977, vol. 1, p. 15). Oliveira Marques, por seu turno, atribui a queda da República ao elevado índice de instabilidade política, que, em seu entender, provinha do peso excessivo do Parlamento na vida política do País. O Parlamento reunia, em média, sete meses por ano e interferia em todos os aspectos da actividade governativa. Os governos, por sua vez, tornaram-se completamente dependentes das maiorias parlamentares. Para Oliveira Marques, a debilidade do Governo foi outro factor a contribuir para a queda da República. O Governo não tinha força suficiente para controlar as forças armadas, nem a Guarda Republicana, nem a Polícia. A República não foi capaz de estabelecer o equilíbrio entre a administração civil e os militares. Foi por razões como estas que a República caiu (Oliveira Marques, 1972, pp. 162-163).

Há praticamente tantas explicações para a queda da República quantos os estudiosos da República, mas as duas acima referidas, que são das mais conhecidas, são ilustrativas duma escola de pensamento sobre o assunto. Trata-se duma escola de pensamento que postula um quadro de instabilidade política para a interpretação da queda da Primeira República Portuguesa. Embora nem sempre de forma explícita, o nexos causal implícito nas interpretações deste tipo pode formalizar-se do seguinte modo:

- 1) A república estava minada por inúmeros conflitos de personalidades;
- 2) Estes manifestavam-se em disputas e cisões dentro dos partidos políticos;
- 3) As cisões dos partidos geraram uma instabilidade política crescente e generalizada;
- 4) Esta instabilidade acabou por conduzir ao colapso da República.

REFORMULAR A QUESTÃO

Poderão os conflitos de personalidades e/ou a instabilidade governamental, por si sós, explicar a queda da Primeira República? O golpe militar de 28 de Maio de 1926 terá sido diferente dos pronunciamentos militares que o precederam? É certo que, nas consequências, foi diferente, já

que resultou numa duradoura transformação da estrutura do Estado, ao passo que todos os pronunciamentos anteriores tinham dado origem a modificações muito efémeras da estrutura do Estado ou a meras remodelações ministeriais. No entanto, o 28 de Maio:

- 1) Propunha-se alcançar objectivos que já pronunciamentos anteriores haviam enunciado;
- 2) Envolveu unidades militares que já tinham participado em insurreições anteriores;
- 3) Desenrolou-se em moldes muito semelhantes aos de revoltas militares anteriores.

Por outro lado, poder-se-á perguntar: será que a crise governamental que esteve na origem da queda do 45.º governo foi qualitativamente diferente de muitas das crises governamentais anteriores? Também aqui eu diria que não. Isolar, do ponto de vista conceptual, o golpe militar de 28 de Maio de 1926 dos pronunciamentos anteriores e, do mesmo ponto de vista, distinguir a 45.ª crise ministerial das anteriores 44 é um erro. Mais ainda: explicar o colapso do 45.º governo em termos de instabilidade política, ou seja, em termos dos 44 governos anteriores, é cair numa tautologia, porque equivale a explicar uma instabilidade com outra instabilidade.

A instabilidade política tem de desempenhar um papel fulcral na análise do derrube da Primeira República Portuguesa; todavia, não como parte da resposta, mas antes como parte da pergunta. Em resumo, a nossa proposta consiste em pegar na questão tradicional — porque é que a República caiu — e na tradicional resposta — caiu devido a um alto índice de instabilidade política — e reformulá-las. A questão, reformulada, passa a ser: porque é que a Primeira República foi tão abalada e destruída por rivalidades pessoais, pelos conflitos partidários e pela instabilidade política? Responder a esta questão é o objecto da investigação da autora. O que se segue constitui um primeiro passo para essa investigação.

A INSTABILIDADE POLÍTICA DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA

Qual era exactamente a natureza da instabilidade política entre 1910 e 1926? A instabilidade política fazia-se sentir ao nível do aparelho de Estado — nos governos, na presidência da República, no Parlamento, na administração civil e militar. Durante aquele período de dezasseis anos, o eleitorado (três vezes redefinido) foi às urnas oito vezes para eleger oito dos nove parlamentos, que, por seu turno, escolheram sete presidentes, que, por sua vez, nomearam quarenta e cinco governos diferentes (e indigitaram muitos mais). Todos os anos houve invasões monárquicas e revoltas civis e militares. Estamos, pois, perante material mais que suficiente para encetar uma investigação mais concreta sobre o exacto cariz da instabilidade política.

METODOLOGIA

Número de governos: Na presente análise utilizámos o número 45 (segundo a convenção de Oliveira Marques). Talvez alguns leitores pre-

ferissem incluir na lista um sem-número de remodelações ministeriais ou os governos de vida demasiado efémera², ao passo que outros optariam por dela excluir algumas remodelações ministeriais. Sem pôr em causa o mérito de tais propostas, o mais provável seria que qualquer recontagem, além de não ir alterar os parâmetros globais, criaria dificuldades de compatibilização dos dados com os resultados já publicados por Oliveira Marques³. Por isso decidimos seguir a convenção por este estabelecida.

Duração dos governos: Também neste aspecto seguimos Oliveira Marques, como também neste aspecto pode haver quem defenda um sistema alternativo. Os cálculos de Oliveira Marques são sequentes, isto é, sai um governo e no mesmo dia entra outro. Poder-se-ia, em alternativa, fazer o calendário com base nas datas oficiais de resignação ou demissão. Tal calendário apresentaria hiatos entre governos. Poder-se-ia ainda optar por estudar com precisão esses hiatos, na medida em que eles próprios são indicativos das dificuldades que a resolução das crises ministeriais envolvia. Também aqui, por razões de compatibilização, seguimos o critério de Oliveira Marques.

Classificação dos governos: Classificamos os governos em partidários, militares, independentes, de coligação e de concentração. Quando todos os membros do governo pertenciam ao mesmo partido político (ou todos menos um, que era independente), classificava-se como governo partidário. Esta classificação podia aplicar-se mesmo quando vários membros do governo afirmavam que não estavam em representação do seu partido, ou que faziam política nacional, e não política partidária. Quando todos ou quase todos os ministros eram militares, o governo era classificado de militar, e quando todos eram independentes, era um governo independente. Um governo formado por dois ou mais partidos era de coligação, *excepto* quando incluía todos os partidos políticos representados no Parlamento, caso em que era considerado governo de concentração.

Classificação das causas do fim dos governos: Muitas e diversas foram as razões pelas quais os governos caíram. Uma categorização implica sempre uma simplificação, com perda da riqueza histórica do caso, que, no entanto, é compensada pela perspectiva mais geral que proporciona. É indispensável ter uma regra para codificar as causas do fim dos governos, especialmente nos casos em que se podem apontar factores múltiplos. Os 45 governos resultam de uma das causas seguintes: oferta de demissão, demissão por iniciativa presidencial, moção parlamentar de desconfiança, golpe militar ou levantamento popular. Em caso de factores múltiplos recorreu-se a uma hierarquização. Isto significa, na prática, que aquela das razões múltiplas que ocupa lugar mais alto na lista é a que se atribui ao caso em apreço. No último lugar da escala está a oferta de demissão. Uma vez que a demissão acompanhava normalmente todos os outros factores, só se atribui tal classificação quando não é possível detectar outra

² Qual a diferença entre o episódico governo de um dia de Francisco Fernandes Costa e o de sete dias de António Maria da Silva?

³ Esta convenção, bem como os dados sobre volume de legislação, duração dos governos, etc., encontra-se em A. H. de Oliveira Marques, *História da Primeira República Portuguesa*, 1980.

razão. Os governos demitiam-se quando tal lhes era pedido pelo presidente da República, ou quando a tal eram obrigados por golpes militares ou por levantamentos populares. Assim sendo, a regra da hierarquização apontaria para estes factores, e não para a oferta de demissão. Em penúltimo lugar vem a demissão por acção do presidente, classificação a atribuir nos casos em que a iniciativa tenha sido mesmo do presidente da República. Se o presidente demite o Governo por força de outros factores, são estes que prevalecem, e assim por diante.

Fonte dos dados: Como é óbvio, não há uma fonte única de dados. Os dados foram colhidos de um grande número de fontes, entre as quais documentos oficiais, memórias, documentos e relatos históricos e recentes histórias da República. Os dados foram interpretados por forma a torná-los classificáveis dentro dos parâmetros acima referidos.

O QUE APURAMOS

O quadro n.º 1, relativo aos tipos de governo, mostra que a solução mais frequente para as crises ministeriais foi o governo de coligação — ou seja, um governo em que participavam mais de um partido. A seguir aos governos de coligação vêm os governos partidários, que representam 38 % do total dos governos que houve de 1910 a 1926. O quadro n.º 2 apresenta a distribuição dos governos pelas causas das respectivas crises. Por ele se verifica que a esmagadora maioria dos governos (51 %) caiu por razões que tiveram a ver com conflitos parlamentares. Em segundo lugar situam-se as ofertas de demissão (20 %) e a seguir os golpes militares

Tipos de gabinetes ministeriais

[QUADRO N.º 1]

Tipos	Percentagem
Partidário	38
Militar	7
Independente	2
De concentração	7
De coligação	47

Causas da queda dos gabinetes ministeriais

[QUADRO N.º 2]

Causas	Percentagem
Revolução popular	11
Golpe militar	13
Conflitos parlamentares	51
Iniciativa presidencial	2
Oferta de demissão	20
Outras (morte por causa natural)	2

Tipos de gabinetes ministeriais por causas da queda

[QUADRO N.º 3]

Causas da queda	Tipos de gabinetes ministeriais					Número
	Partidário	Militar	Independente	De concentração	De coligação	
Revolução popular	2	2	—	—	1	5
Golpe militar	4	—	—	—	2	6
Conflitos parlamentares	6	—	1	1	15	23
Iniciativa presidencial	—	1	—	—	—	1
Oferta de demissão	5	—	—	2	3(a)	10

(a) O termo «outras» do quadro n.º 2 tem aqui aparecido junto à categoria de «oferta de demissão».

(13 %). No quadro n.º 3 faz-se uma tabulação cruzada destes dois últimos factores, o que permite retirar mais algumas ilações, quatro das quais merecem referência:

- 1) Os golpes militares dirigiam-se preferencialmente contra governos partidários;
- 2) Os levantamentos civis dirigiam-se as mais das vezes contra governos militares;
- 3) Houve quase tantos governos partidários a acabar por oferta de demissão como por derrota no Parlamento;
- 4) Os governos de coligação foram, na sua grande maioria, derrubados por oposição parlamentar.

Para além do tipo de governo e da causa do seu fim, também a estabilidade dos governos fornece matéria para investigação. Os governos foram todos igualmente estáveis? Não: houve governos que só duraram uns dias e outros que duraram mais de um ano. A duração média foi de 93 dias (o que significa que metade dos governos durou menos de 93 dias e a outra metade mais de 93 dias). E esta instabilidade foi constante ao longo do período que durou a República? Não, há muitas variações. Seria de esperar que certos governos fossem mais estáveis do que outros; que, por exemplo, aqueles que congregavam vários partidos e, portanto, tinham

Duração média dos gabinetes ministeriais por tipo

[QUADRO N.º 4]

Tipo	Média numerária de dias
Partidário	156
Militar	163
Independente	172
De concentração	162
De coligação	91

uma base parlamentar de apoio mais larga tivessem maior longevidade do que os outros. O quadro n.º 4 resume os dados relativos à duração média por tipo de governo e mostra que há pouca diferença de tipo para tipo. A única exceção é o governo de coligação, que, em geral, durou menos. Por seu turno, os governos militares saídos de golpes militares duraram mais tempo, mas o número de casos é insuficiente para permitir generalizações. Dado que não é possível definir claramente a longevidade dos governos em função do seu tipo, torna-se necessário analisar o quadro de outro ângulo. Um ângulo óbvio é o da própria sequência histórica. A observação do quadro n.º 5, que dá as durações médias de governos por períodos de cinco anos a partir de 1911, permite verificar a existência de uma tendência ao longo do tempo. A tendência, neste caso, é a dum decréscimo da longevidade com o correr do tempo. Usando a mesma grelha de períodos de cinco anos, verifica-se também, através do quadro n.º 6, que as soluções para as crises ministeriais variaram com o tempo.

Duração média dos gabinetes ministeriais por períodos de cinco anos

[QUADRO N.º 5]

Anos	Média do número de dias	Número
1911-15	150,1	11
1916-20	113,6	16
1921-25	112,7	17

Tipos de gabinetes ministeriais por períodos de cinco anos

[QUADRO N.º 6]

Tipos	Percentagem por anos		
	1911-15	1916-20	1921-25
Partidário	36	12	59
Militar	9	12	—
Independente	9	—	—
De concentração	18	6	—
De coligação	27	69	41

Durante o primeiro período da República, o governo partidário foi a solução mais frequentemente escolhida para resolver uma crise; durante os anos da guerra, a preferência foi para os governos de coligação; e nos anos do pós-guerra voltaram a ser os governos partidários a resolver a maioria das crises ministeriais. Se examinarmos as razões das crises de governo também por períodos de cinco anos (quadro n.º 7), verificamos

**Causas da queda dos gabinetes ministeriais
por períodos de cinco anos**

[QUADRO N.º 7]

Causas	Percentagem por anos		
	1911-15	1916-20	1921-25
Revolução popular	9	12	12
Golpe militar	9	12	18
Conflitos parlamentares	54	50	53
Iniciativa presidencial	—	6	—
Oferta de demissão	27	12	18

que o papel do Parlamento na provocação de crises governamentais pouco se alterou ao longo dos anos, ao passo que o papel dos golpes militares se acentuou ligeiramente.

OUTROS TIPOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA

A instabilidade governativa é apenas um aspecto duma instabilidade política mais generalizada. O ritmo de queda dos presidentes da República traça um quadro análogo. A duração média de mandato presidencial, em vez dos quatro anos que a Constituição estipulava, foi, na prática, de dois anos. Só um presidente cumpriu integralmente o seu mandato, saindo só quando este expirou. Todos os outros saíram antes do tempo, por uma série de razões, que se alinham no quadro n.º 8.

Motivos para termo do cargo presidencial

[QUADRO N.º 8]

Motivos	Percentagem
Expiração do prazo	25
Assassinato	12
Golpe militar	25
Demissão	38

Também a rotação parlamentar ultrapassou o que a Constituição de 1911 previa. De acordo com a Constituição, os parlamentos eram eleitos por períodos de três anos, o que teria dado à República um total de cinco congressos. Ora, durante os dezasseis anos, e excluindo as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, houve oito eleições legislativas (incluindo a eleição suplementar de 1913). Daqui resulta uma média de 1,8 anos por sessão legislativa, em vez dos 3 anos constitucionalmente estabelecidos. A dissolução dos congressos ficou a dever-se a uma diversidade de razões, como se vê pelo quadro n.º 9.

Motivos de encerramento do Parlamento

[QUADRO N.º 9]

Motivos	Percentagem
Fim de mandato	33
Golpe militar	44
Demissão presidencial	22

A própria Constituição sofreu mais alterações do que nela própria se previa. De acordo com a Constituição de 1911, a primeira revisão deveria verificar-se dez anos depois — em 1921. Mas antes desta data foi duas vezes revista e uma vez suspensa.

CONCLUSÕES

As conclusões empíricas acerca dos governos e outros aspectos da instabilidade política são intrinsecamente interessantes e a quantificação muitas vezes proporciona uma perspectiva que a simples narrativa histórica pode ou não proporcionar. A quantificação permite-nos, por exemplo, verificar que o parlamentarismo foi o maior inimigo da estabilidade governativa e os golpes militares a maior ameaça aos congressos. Descrições empíricas deste tipo não devem ser menosprezadas, pois são uma componente importante da história da República. E têm ainda alguma utilidade para além do seu valor intrínseco, nomeadamente a de fornecerem pistas para os passos seguintes da análise. As conclusões que parecem «contra-intuitivas» são um ponto de partida útil. Por exemplo, o facto de os partidos políticos, depois de escolhidos para constituírem governos, deixarem o poder por oferta de demissão quase tantas vezes como por moções de desconfiança do Parlamento é um dado que justifica mais aprofundada investigação. Porque é que os partidos políticos, uma vez no poder, abdicavam desse poder sem que para tal fosse precisa qualquer «persuasão» da parte do congresso, do presidente da República, de grupos militares ou civis? E ainda, porque é que, depois de abdicarem do poder, haviam de reclamar governos nacionais integrando elementos de outros partidos políticos? Outra conclusão (quadro n.º 3) intrinsecamente interessante e que parece, à primeira vista, contra-intuitiva (e a sugerir investigação mais profunda) é o facto de os governos de coligação terem sido os de menor duração e os mais frequentemente derrotados por votação parlamentar. Por que razão terão sido precisamente os governos de mais larga base parlamentar (porque constituídos por vários partidos com representação parlamentar) aqueles que experimentaram crises às mãos do Parlamento?

Este é apenas um primeiro passo numa tentativa de ir além das explicações personalísticas e tautológicas para o colapso da Primeira República. Esta exposição baseia-se na presunção de que por detrás do aparente caos político existem importantes arquétipos históricos e de que a procura destes deve informar qualquer investigação, antes de se aceitar o caos político como explicação para qualquer período histórico. Se tentarmos

sistematizar o que à primeira vista parece caótico, talvez encontremos pistas que nos permitam desenredar o fio dos processos históricos. As conclusões preliminares aqui apresentadas sugerem que a questão inicialmente posta — porque é que a República foi tão abalada pela instabilidade política — merece uma investigação mais aturada.

Janeiro de 1981.