

# A PRIMEIRA REPÚBLICA PORTUGUESA ENTRE A INSTITUIÇÃO ESTADO E A ORDEM POVO

## THE FIRST PORTUGUESE REPUBLICA BETWEEN THE STATE INSTITUTION AND THE PEOPLE ESTATE

Luís Salgado de Matos

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

**SUMÁRIO:** I. A REPÚBLICA PORTUGUESA HIPERSENSÍVEL À ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ESTRANGEIRA.- 1.1. A Sensibilidade à Questão Internacional.- 1.2. A Antecipação Republicana da Primeira Guerra Mundial.- 1.3. O Prestígio Internacional de Portugal.- II. O FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DO ESTADO REPUBLICANO.- 2.1. A Generalização dos Golpes Militares.- 2.2. A Eficácia da Administração Pública Civil e Militar.- 2.3. O Aumento dos Efectivos de Funcionários Públicos.- 2.4. A Crescente Especialização da Administração Pública: variação 1925/1910.- 2.5. As Colónias : Ameaças Percepcionadas, Críticas Monárquicas e Melhoria da Administração.- III. O ESTADO REPUBLICANO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA PORTUGUESA: A REPÚBLICA UM ESTADO ENÉRGICO QUE NÃO QUIS SER FORTE.- 3.1. O Estado Poroso à Organização Política.- 3.2. As Incipientes Associações Voluntárias.- 3.3. O Fomento: Os Republicanos Não Ultrapassam o Paradigma do Laissez-Faire.- 3.4. Uma Demografia Declinante e Sem Estímulo Estatal.- 3.5. O Estado Nacionaliza os Cidadãos.- 3.6. Alguns Cidadãos Defendem-se do Estado com o Antisemitismo.- 3.7. O Estado Encarece, Contrariando Sem o Querer o Laissez Faire Republicano.- 3.8. O Estado e a Economia Colonial; Défice da Metrópole, Escassos Recursos, Tática Errática.- IV. CONCLUSÕES O ESTADO REPUBLICANO FORTALECEU COMO INSTITUIÇÃO, MAS A ORDEM POVO APOIOU-O MENOS

**Resumo:** O presente texto estuda a instituição Estado da Primeira República Portuguesa (Outubro de 1910 – Maio de 1926). Começamos por uma dimensão tantas vezes marginalizada: a relação entre a República portuguesa e as organizações políticas estrangeiras, em particular a Inglaterra. Veremos a seguir o funcionamento da instituição Estado da 1ª República; depois, examinaremos a relação entre o Estado e a *ordem* povo. As conclusões centrar-se-ão na problemática tantas vezes referida como a da força do Estado.

**Abstract:** This paper studies the institution of the State of the First Portuguese Republic (October 1910 - May 1926). We begin with a dimension often marginalized: the relationship between the Portuguese Republic and the foreign political organizations, in particular England. We'll look at the functioning of State institutions of the 1st Republic, then examine the relationship between the state and estate people. The conclusions will focus on the problem so often described as the strength of the State.

**Palavras chave:** República, Portugal, Colónias, Monarquia, Burocracia, Relações internacionais

**Key Words:** Republic, Portugal, Colonies, Monarchy, Burocracy, International relations

Propomo-nos neste trabalho estudar a instituição Estado da Primeira República. O essencial já foi resumido em *Tudo o que Sempre Quis Saber Sobre a Primeira República Em 37 Mil Palavras* (Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2010) Na presente sede, sem preocupações de exaustividade, mas procurando identificar e analisar as variáveis mais pertinentes, começaremos por examinar um aspecto decisivo e tantas vezes esquecido: a relação entre a República portuguesa e as organizações políticas estrangeiras, em particular a Inglaterra. Veremos a seguir o funcionamento da instituição Estado da 1ª República e examinaremos depois a relação entre ela e a *ordem* povo. Estaremos então em condições de propor algumas conclusões. Salvo por excepção, não consideraremos as relações do Estado com as Forças Armadas nem com a Igreja.

Antes de avançarmos, é necessário propor ao leitor um mínimo de enquadramento teórico. A organização política é formada por três *ordens* hierarquizadas, endógenas a uma dada organização política, que são as formas primárias de sociabilidade: uma *ordem* simbólica, que dá identidade; uma *ordem* securitária, que dá segurança àquela identidade simbólica; uma *ordem* reprodutora, que garante a reprodução dessa identidade previamente segura. Numa organização política com divisão social do trabalho posterior à Revolução Neolítica, a cada uma daqueles *ordens* corresponde uma das instituições triangulares: Igreja, Forças Armadas e Estado. Estas designações são usadas em sentido específico; assim, por exemplo, Igreja designa não só as Igrejas tradicionais mas toda e qualquer instituição do simbólico, incluindo, por exemplo, a que é em geral designada por Maçonaria. As instituições triangulares têm cada uma a sua hierarquia e a sua base; nas organizações políticas de natureza territorial, que em geral designamos por país, a base coincide *grosso modo* com a população nacional residente num dado território ou, quando a cidadania é restringida, com parte dos residentes. O consentimento da instituição implica, portanto, o da população, e é dado por regras que variam muito, no tempo e no espaço (Luís Salgado de Matos, *O Estado de Ordens*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2004, 424 pp).

## **I. A REPÚBLICA PORTUGUESA HIPERSENSÍVEL À ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ESTRANGEIRA**

A diplomacia dos republicanos portugueses escapa quase sempre aos estudiosos, apesar de ela ter sido indispensável para a implantação e manutenção da República. A bibliografia sobre as relações internacionais encara o fim da *Belle Époque* como um conflito entre a Inglaterra e a Alemanha e esquece que ambas estas potências diligenciavam encontrar, ou fomentar, aliados no campo da outra. Por isso esquece os movimentos oposicionistas,

mesmo que tenham conquistado o poder antes da Primeira Guerra Mundial. Por isso esquece os republicanos portugueses, os quais manifestaram sensibilidade à questão das alianças internacionais desde os tempos da propaganda, revelaram um precoce alinhamento no conflito *Entente Cordiale*-Impérios Centrais e sempre se preocuparam com o prestígio internacional de Portugal.

### 1.1. A Sensibilidade à Questão Internacional

Os portugueses são por tradição e necessidade sensíveis aos equilíbrios internacionais. Observamos uma concretização desta tese ao lermos n' *A Capital*, o vespertino republicano de Lisboa, que nos servirá de *corpus* neste troço da pesquisa, a descrição das acções dos republicanos portugueses no Verão de 1910, isto é, antecedentes próximos do 5 Outubro. Verificamos uma sobreabundância do noticiário diplomático: o seu leitor era informado que o político norte-americano Theodore Roosevelt recusou sentar-se à mesa com um político que cometera uma fraude eleitoral, contrastando-o com os monárquicos portugueses, ou sobre as vicissitudes do congresso da social-democracia alemã, em Magdeburgo, onde os «revisonistas tinham avançado (*A Capital*, 24 de Julho, p. 2, e 23 de Setembro de 1910, p. 3). O noticiário sobre Espanha era também abundante, o que era fácil de explicar por o país vizinho ser uma monarquia, para mais em conflito com o Vaticano, pois o governo de Canalejas ameaçava inspirar-se na Lei da Separação francesa. Por isso, a 25 de Agosto, *A Capital*, em fundo de Francisco de Sande Salema Mayer Garção (1872-1930), poeta e jornalista republicano e anticlerical, interroga-se sobre o interesse político do Rei Afonso XIII ao apoiar escritor republicano Benito Pérez Galdós, que hesitara em aceitar esse apoio; teria sido tudo uma comédia combinada, concluía o jornal.

Três razões explicavam o particular interesse do Partido Republicano Português (PRP) pela questão internacional desde o final do século XIX até 1910: a primeira era o Ultimato de 1890, que para a maioria da opinião pública portuguesa humilhara a Pátria amputando-lhe o território do Mapa Cor de Rosa; a segunda decorria de os republicanos se oporem ao catolicismo, dirigido pela Santa Sé, a qual era um sujeito de direito internacional, cujas alianças diplomáticas assentavam nos Impérios Centrais, a Alemanha e a Áustria-Hungria; a terceira derivava de a Europa ser então quase toda monárquica e opinião pública portuguesa supor que o Concerto Europeu não autorizaria uma revolução republicana. Autorização necessária na medida em que a opinião republicana via as Potências como todas poderosas. Marinha de Campos, um oficial de Marinha então próximo de Afonso Costa, parece ser representativo desta opinião ao escrever que o conservador Antonio Maura, primeiro-ministro espanhol, caíra em 1909, na «Semana Trágica», dias depois do fuzilamento do pedagogo Francisco Ferrer, «porque a Europa e a América, os Povos Civilizados, se ergueram num retumbante coro de protesto, que obrigou Afonso XIII [rei de Espanha] a retirar os selos do Estado da mão do facínora». Assim, os protestos europeus teriam sido suficientes para demitirem um chefe de governo de Madrid e por maioria de razão impediriam a monarquia espanhola de salvar a portuguesa – ou de atacar a futura República (*A Capital*, 11 de Setembro de 1910, em fundo).

Quando em 1908 o PRP decide enveredar pela solução armada, ou revolucionária, o problema está colocado com agudez: a Europa intervirá contra a República em Portugal?

Os dirigentes republicanos abordam este problema de modo aberto no Verão de 1910, enquanto preparam a insurreição que eclodirá em Outubro desse ano. Vejamos dois exemplos. Falando na festa comemorativa do Centro Escolar António José de Almeida, a 10 de Julho, Eusébio Leão afirma que a prioridade é derrubar a Monarquia e na sequência esclarece: «nunca acreditou na intervenção estrangeira»; naquele momento ainda menos acredita, subentende-se; esclarece que a sua esperança está nas potências, pois julga os monárquicos capazes de tudo, isto é, julga-os capazes de apelarem à intervenção espanhola contra a futura República; mas então, esclarece Leão, valeria tudo. O jornal dá a notícia na primeira página, com relevo. Pouco mais de um mês depois, a 19 de Agosto, num comício republicano, João de Meneses declararia que a intervenção estrangeira era impossível. Tanto Leão, médico e primeiro governador civil de Lisboa a seguir ao 5 de Outubro, como Meneses, jornalista, deputado e ministro na República, eram homens de peso na política (*A Capital*, 10 de Julho, p. 1 e 19 de Agosto de 1910 p. 4).

Esta percepção da cena internacional levava o PRP no começo do Verão de 1910 a enviar a Paris e sobretudo a Londres a célebre missão diplomática, integrando Sebastião Magalhães Lima, então grão-mestre da Maçonaria, Alves da Veiga, futuro ministro de Portugal em Bruxelas, e José Relvas, primeiro ministro das Finanças do 5 de Outubro. Na primeira quinzena de Julho, a missão está no *Foreign Office* que a informa considerar a eventual proclamação da República em Portugal um assunto interno português. Relvas desembarca em Lisboa a 21 de Julho para dar conta dos resultados da missão que *A Capital* apresenta como sendo de «propaganda republicana»; não presta declarações, mas o vespertino revela: «em face de uma mudança de regime, que é inevitável, não há ninguém lá fora que pense em entravar a acção libertadora do povo português». Aliás, a missão já publicara uma nota na imprensa belga e internacional, em data que não apurámos, mas por certo anterior a 16 de Julho. Por isso, quando a 10 desse mês Eusébio Leão afiança que a Inglaterra não intervirá, o mais certo é ter conhecimento da decisão do *Foreign Office*, através do comunicado à imprensa internacional ou por fonte privada. João de Meneses conhece já de certeza o resultado da missão, pois ela era do domínio público quando proferiu as palavras que citamos (Jorge Morais, *Com Permissão de Sua Majestade*, s.l., Occidentalis, 2005, p. 151).

A 23 de Julho de 1910, *A Capital* comenta em fundo a missão a Londres: «se a missão no estrangeiro se limitou a preparar uma atmosfera marcadamente favorável à Revolução, teve êxito»; o jornal extrai as conclusões deste êxito: os republicanos têm que agir depressa. Será a insurreição do 5 de Outubro – que os republicanos extraíram do Concerto Europeu via Aliança Inglesa.

## **1.2. A Antecipação Republicana da Primeira Guerra Mundial**

Os republicanos portugueses tiveram uma precoce percepção das duas coligações internacionais, a liberal e a reacçãoária, que conduziram à Primeira Guerra Mundial. Transformemos esta hipótese numa outra mais explicativa: o Partido Republicano Português, desde a época da propaganda, antecipava um

conflito bélico de escala europeia entre a Inglaterra liberal e os Impérios Centrais reaccionários. Anotemos que esta hipótese é verificável mas ainda não foi posta à prova. Seja como for, os republicanos portugueses alinhavam do lado da coligação internacional liberal ou radical, procuravam apressar a sua vitória, e sabiam que o reforço dela os ajudaria a conquistarem o poder e a conservarem-no.

Em termos portugueses, a coligação liberal ou radical era em primeiro lugar a velha Aliança Inglesa. Os republicanos tiveram o golpe de asa de perceberem que o Ultimato britânico de 1890, antes de ser endereçado a Portugal, fora dirigido aos Braganças, uma dinastia que tentara trair a Inglaterra mancomunando-se com os Hohenzollern.

Os republicanos sabiam que o Rei D.Manuel II se enfraqueceria se não casasse com uma princesa inglesa; fizeram desse hipotético casamento cavalo de batalha e moeda de troca. A 23 de Julho de 1910, *A Capital*, em fundo a três colunas, salienta que a missão «ao estrangeiro» impediu a cedência da noiva a D. Manuel II e o empréstimo externo que a Monarquia tentava negociar. O vespertino republicano ia beber às fontes. Com efeito, sabemos hoje que a missão republicana abordou o casamento real em Londres (Em Junho de 2007, consultámos no *Public Records Office*, em Kew Gardens, o *Index to the Correspondance of the Foreign Office for the year 1929*, published by Kraus-Thomson, Neuden-Liechtenstein, dá-nos a seguinte cota e respectivo título: «Portugal Royal Family /Defeat of a scheme for marriage of ex-King Manuel to a daughter of the Duke of Connaught Part played by late Magalhães Lima W 12168/126168/36». Lima morreu a 7 de Dezembro de 1928, pouco tempo antes da feitura desta ficha. A seguir, prosseguindo o processo usual, fomos consultar as pastas encarnadas *Foreign Office Treaty Departament and successors General correspondance From 1906*, para obtermos a cota. Requisitámos os documentos da cota mas nada encontramos. A funcionária contactada informou-nos que a «file» fora destruída, o que qualificou de corrente. Ver Morais, acima citado).

A 24 de Julho, Eusébio Leão, na citada ocasião no Centro Escolar António José de Almeida, salienta que a Inglaterra não dará uma princesa inglesa a D. Manuel II. A notícia era decisiva e o seu comunicador tê-la-á recebido pouco antes de ser publicada, ainda a tempo de influenciar as eleições (*A Capital*, 24 de Julho de 1910). Boicotada com êxito a noiva inglesa do Rei, os republicanos empurravam D. Manuel II para o mundo germânico, forçando-o a refazer a aliança dos Braganças com Berlim, como por ocasião do Mapa Cor de Rosa. Suponhamos de passagem que não escapara a Londres estarem os Braganças legitimistas muito ligados ao Império austro-húngaro. Assim, a 2 de Outubro de 1910, o fundo d'*A Capital* informa que corre que D. Manuel II casará com uma filha do Kaiser; o governo desmentiu, mas o jornal republicano não sabe se foi desmentido por ter propalado fumo sem fogo ou por a Monarquia ter pressentido uma nova cilada.

A República nunca vacilou na Aliança Inglesa, nem na fase da propaganda, nem durante os seus quinze anos de governo. António José de Almeida, no seu discurso de posse como Presidente da República, a 5 de Outubro de 1919, afirmou com clareza ter sido eleito para a chefia do Estado devido à sua dedicação à causa britânica na Primeira Guerra Mundial (porque assim obtivera

os votos dos Democráticos de Afonso Costa, partidários da intervenção a todo o custo; Almeida, António José, *Quarenta Anos de Vida Literária e Política*, Lisboa, 1933, Vol. IV p. 51).

A França da IIIª República precedera a Inglaterra como o outro esteio liberal do republicanismo português; era muito querida, mas todos a sabiam demasiado frágil para sustentar diplomaticamente uma República em Portugal. Em menor grau, a Itália dos Sabóias beneficiava também da simpatia dos republicanos pois a unificação daquele país resultara da luta contra o Papa. Não as estudaremos na presente sede. No pólo oposto, os republicanos tinham quatro inimigos no estrangeiro. O primeiro era a Espanha, uma monarquia católica; o segundo era a Santa Sé, que o anticlericalismo republicano transformava em inimiga; o terceiro e o quarto eram os Impérios Centrais, a Alemanha e a Áustria-Hungria; como vimos, com o país vizinho eram os aliados da Santa Sé; o Império alemão era de maioria protestante mas achava expediente acarinhar a Santa Sé por três motivos: integrar melhor os seus numerosos súbditos católicos, atrair a corte católica de Viena e isolar a França republicana e anticlerical. Espanha, Papado e Impérios Centrais eram objecto de guerrilha permanente da imprensa republicana; a presença daqueles quatro adversários é ilustrada pelas citações seguintes, colhidas apenas n' *A Capital* e apenas em Agosto de 1910.

A 3 de Agosto, *A Capital* informou que o Imperador da Áustria intervieria no Vaticano solicitando-lhe moderação, a pedido da rainha de Espanha; o jornal deu sequência ao assunto, que apresentava como prova da aliança das potências reaccionárias. Estava em causa o conflito com o governo de Canalejas, na sequência da lei da separação do Estado e da Igreja, adoptada pela República francesa em 1905 que o liberal espanhol se propunha emular.

A 4 de Agosto de 1910, *A Capital*, em fundo intitulado «Ir a Roma e não ver o Papa», afirma que o Rei D. Manuel II fora convidado a ir à capital italiana para as festas nacionais, em Março de 1911; para elas, o Rei de Itália convidara seis soberanos europeus a fim de pôr termo à ficção da soberania do Papa, a qual se manifestava em ele não receber chefes de Estado que tivessem visitado o Quirinal. Que fará D. Manuel II? Era a pergunta provocatória do jornal republicano: ou ia a Roma, e malquistava-se com os católicos; ou não ia, e confessava não ser soberano.

Era ainda a temática religiosa que justificava o ataque que *A Capital* lançou em fundo a 31 de Agosto de 1910 ao *Kaiser* Guilherme II por ele se ter proclamado imperador de direito absoluto e divino, no banquete em Koenigsberg. O ataque aliás não era desprovido de fundamento. O fundo em causa tinha um título positivista e justiceiro: «O Instrumento de Deus!»

### 1.3. O Prestígio Internacional de Portugal

O Ultimato britânico de 1890 marcara a geração que fez a República e o viu como uma humilhação nacional. Mais do que a perda do território abrangido pelo *Mapa Cor de Rosa*, território aliás por ocupar, contava para os republicanos a destruição daquele *modicum* de prestígio internacional sem o qual uma soberania estatal não podia então ser exercida. Por estes dois fundamentos, culpavam os Braganças, que tinham enfraquecido Portugal, e desculpavam a

Inglaterra, que apenas fizera o que seria de esperar dela – dada a fraqueza da dinastia portuguesa.

Por isso a estratégia republicana assenta na re-elaboração do Estado português, para que ele seja capaz de concretizar a nação, e a sua propaganda aborda sem cessar o tema. O prestígio de Portugal é aliás referido na nota de Relvas de 23 de Julho de 1910, relatando aos portugueses o resultado da missão diplomática acima referida. Por isso também, *A Capital* sublinha não só o prestígio da missão republicana de Julho de 1910, mas também o dos seus membros, em particular Magalhães Lima: a luz republicana iluminava Portugal.

É ainda o prestígio internacional do país que Afonso Costa escolhe para tema de ataque à Monarquia no balanço das eleições parlamentares de Agosto de 1910: João Franco apresenta Portugal no estrangeiro como «um país de escravos e de ignorantes». Os monárquicos só saberiam desprestigiar Portugal (*A Capital*, 30 de Agosto de 1910, fundo «As eleições e o estrangeiro»).

O objectivo do prestígio nacional no estrangeiro não será por certo alheio à participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial, mas na presente sede apenas pretendemos evocá-lo (Teixeira, Nuno Severiano, *O poder e a guerra 1914-1918 Objectivos nacionais e estratégias políticas na entrada de Portugal na grande guerra*, Col. Histórias de Portugal n.º 25, Ed. Estampa, Lisboa, 1996, 418 pp).

Finda a Primeira Guerra Mundial, António José de Almeida, uma vez eleito Presidente da República, procurou trazer a Portugal chefes de Estado europeus pois desde o 5 de Outubro nem um só Rei ou Presidente desembarcara em Lisboa, o que sinalizava um isolamento explicável pela Guerra mas nem por isso prestigiante. A primeira visita que conseguiu foi a de Alberto do Mónaco, cujo prestígio pessoal como cientista compensava a reduzia importância estratégica do país que chefiava. É significativo que nos anos 1930 a recolha de textos de António José assinala em nota este reatar de visitas de chefes de Estado (Almeida, *Quarenta Anos ...*, vol. IV, p. 98).

## II. O FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DO ESTADO REPUBLICANO

Concentraremos em quatro pontos a análise do funcionamento do Estado da Primeira República como instituição: a aceitação moral dos golpes militares; a eficácia da administração interna do Estado; a sua organização administrativa; a relevância das colónias na nação e o modo como foram governadas. Estes pontos são importantes, e pouco estudados, mas não esgotam a realidade estatal. Deveríamos por exemplo interrogarmo-nos se o factor unificador do novo regime foi o PRP, como defendeu António Maria da Silva logo após a Primeira Grande Guerra, ou a Maçonaria, positivista, a cujos quadros pertencia a grande maioria dos ministros e parlamentares e à qual devemos atribuir uma natureza mais de Igreja do que de partido político (Marques, A. H. de Oliveira, *Ensaio de Maçonaria*, Quetzal, Lisboa, 1988, p. 61 ss). Por outro lado, evitaremos repetir na presente sede o que escrevemos sobre o republicanismo parlamentar português de 1910 a 1926 em *Tudo o Que Sempre Quis Saber Sobre a Primeira República em 37000 palavras*. As páginas seguintes são pinceladas de um quadro mais vasto e ao mesmo tempo pistas de investigação, tanto quanto um texto terminado.

## 2.1. A Generalização dos Golpes Militares

É sempre necessário insistirmos sobre o papel das Forças Armadas na 1ª República. Muita literatura pressupõe ou afirma sem provas que o Exército era monárquico e a República teve que o combater. Esta visão é errada, mesmo quando exceptua o republicanismo da Marinha. Com efeito, o Exército da Monarquia era positivista e português; aceitou o novo regime por três grandes razões: era a forma do Estado português; parecia mais capaz de vencer as consequências nefastas que o Ultimato tivera para Portugal; tinha-o por mais conforme às Luzes e à ciência positiva do que a monarquia de poder pessoal hereditário que os últimos Braganças liberais tinham tentado firmar. Sem o Exército e a Marinha a República não teria conseguido resistir a inimigos que a atacavam de armas na mão.

Desde a sua fundação, a República é um regime assente na violência: resultou de um golpe civil-militar e não de uma votação maioritária ou de um movimento nacional unânime e pacífico; seja esta origem golpista, seja a exclusão dos monárquicos da Assembleia Constituinte, legitimam as «incursões monárquicas» que obrigam o governo a apelar à instituição castrense para manter a ordem pública. Este apelo será renovado até ao 28 de Maio de 1926. Depois de 1913 a intervenção militar não só defende o regime mas também dirime as contendas partidárias republicanas e a então chamada «questão social», isto é, a questão do poder na unidade produtiva e da repartição dos frutos da actividade económica entre o capital e o trabalho.

Houve ao todo pelo menos 42 golpes militares, incluindo as «incursões monárquicas», que estão representados no gráfico abaixo. Estes valores resultam da pesquisa pessoal e pressupõem resolvidos numerosos problemas conceptuais aos quais na presente sede temos que nos limitar a aludir; queira o leitor considerar que procurámos elencar acções violentas organizadas que tinham por objectivo mudar a orientação ou os responsáveis da instituição Estado.



Fonte: Base de dados do autor.



A participação militar na política portuguesa da época é um fenómeno mal estudado. O carácter sintético do presente estudo impede-nos de aprofundar a inserção social e política dessa participação militar. Um exame breve do gráfico logo revela que os golpes militares aumentam em número depois da Primeira Guerra Mundial pois são em média quase três por anos mas antes de 1915 a média anual é uma unidade. Não é indefensável afirmar que os golpes militares começam com a Primeira Guerra Mundial, ou com a sua previsão, pois antes disso seriam movimentos realistas armados; mas é pouco clara a sua relação estatística com o conflito bélico: é certo que este trouxe a inflação para Portugal, ou acelerou-a muito, mas é fraca a correlação linear entre eles e a inflação.

A distribuição temporal dos golpes militares mostra que a teoria republicana do Estado era errada. Para os republicanos, os golpes ocorriam porque o predomínio dos Democráticos só assim permitia a alternância no poder; expulsos do poder por um golpe militar, os Democráticos respondiam com novo golpe, para regressarem à mesa do orçamento. Por isso, a maioria da opinião culta defendia que a Constituição passasse a atribuir ao Presidente da República o poder de dissolver o Parlamento e convocar eleições gerais. Ocorre que esse poder lhe foi atribuído na revisão constitucional de 1919 e, depois desse ano, o fenómeno golpista não só continuou como acelerou. A pretendida causa era pois improcedente, pelo menos com a generalidade que lhe era atribuída; explicava o governo ditatorial de Pimenta de Castro contra os democráticos, explicava o 14 de Maio que estes organizaram para regressarem ao Terreiro do Paço, ou o golpe de Sidónio Pais para alojar os Democráticos do poder mas não explicava a conflitualidade política violenta posterior à Primeira Guerra Mundial.

## **2.2. A Eficácia da Administração Pública Civil e Militar**

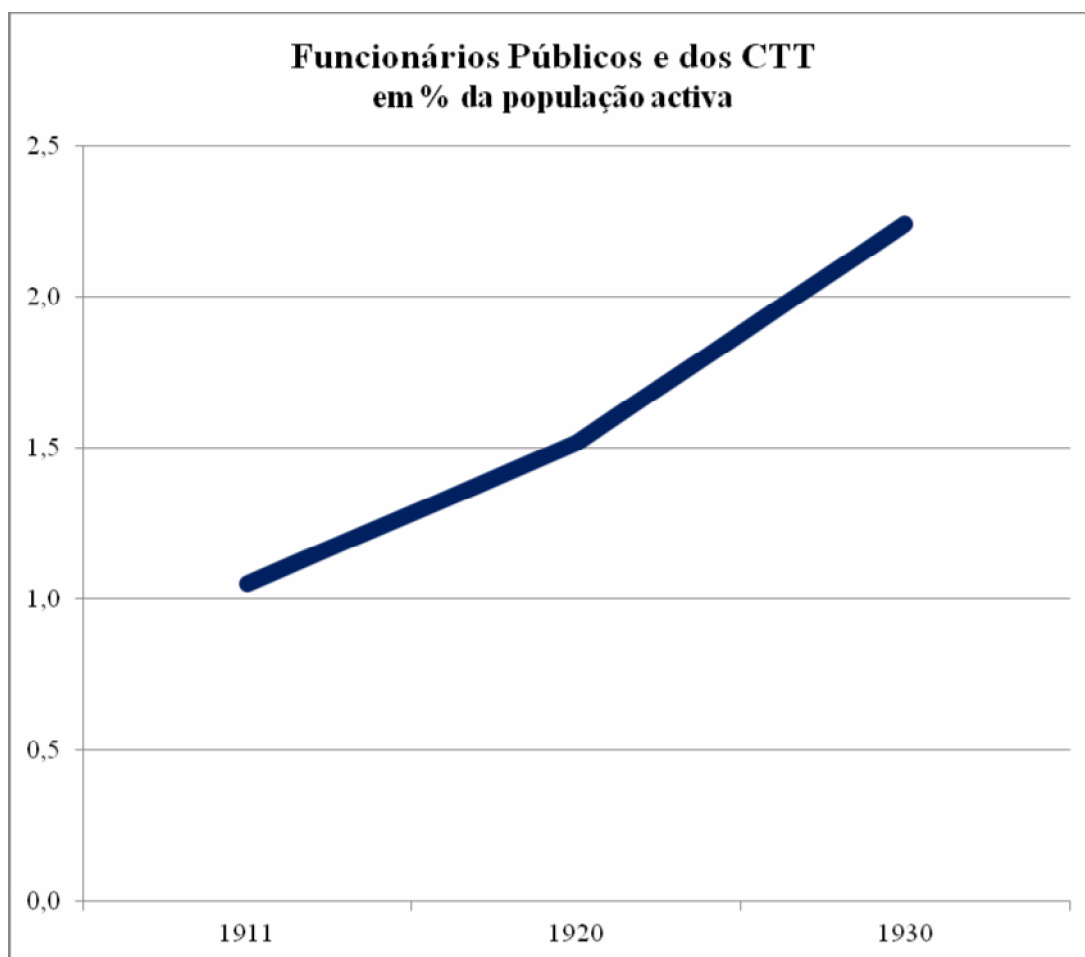
O fraco desempenho económico da Primeira República e, sobretudo, as quebras frequentes da ordem pública estabeleceram a convicção da ineficácia administrativa do novo regime. Talvez não por acaso, a propaganda do Estado Novo focava nestes dois pontos o ataque à República parlamentar: desordem pública e ineficácia administrativa. Anotemos que ambos eles ofereciam a vantagem de unir os clericais e os anticlericais do Estado Novo, pois ocultavam a questão religiosa.

É fora de dúvida que a Primeira República falhou na manutenção da ordem pública mas não é líquido que também tenha fracassado na eficácia administrativa.

Com efeito, o registo civil foi aplicado sem problemas; em Fevereiro de 1911, foi distribuída uma Pastoral dos bispos criticando o governo; este decidiu proibir a sua difusão e, embora tenha tido que fechar os olhos, conseguiu manter a sua autoridade, pois o Episcopado aceitou-a; a Lei da Separação do Estado das Igrejas também foi aplicada, embora o Governo também tivesse que fechar os olhos à recusa das associações culturais – mas não fechou mais os olhos do que o governo da República francesa. A República evitou nova bancarrota, ainda que o seu orçamento fosse quase sempre deficitário e o Estado pagasse atrasado. A eficácia do governo republicano na gestão da violência não foi

menor: as «incurções monárquicas» foram facilmente derrotadas; a mobilização dos soldados para a Primeira Guerra Mundial foi conseguida a tempos e horas e atingiu 14% da população em idade de combater, que é cerca de um terço da população masculina total; este valor é apenas um pouco inferior ao obtido pelo Estado Novo na Guerra Colonial, nos anos 1960. O esforço da Primeira República era tão mais assinalável quando teve que manter simultaneamente forças armadas terrestres e navais na Europa e em África, e neste continente em dois teatros de operações: Angola e Moçambique; essas forças atingiram em 1918 quase 130 mil homens. Os resultados operacionais nem sempre foram satisfatórios mas a logística foi uma boa surpresa e no terreno os objectivos do Estado foram alcançados [efectivos: Oliveira, gen. A. N. Ramires de, org, *História do Exército Português (1910-1945)*, Estado-Maior do Exército, Lisboa, 1995, vol. IV p. 388].

### 2.3. O Aumento dos Efectivos de Funcionários Públicos



Fontes – Recenseamentos da população; *Anuário Estatístico de Portugal*, Lx., Imprensa Nacional, 1908, p.56 quadro 5; Anuários dos Ctt, diversos anos.

Notas - Em 1920 não houve recenseamento da população; o censo populacional de 1930 regista uma população activa inverosimilmente alta. Por isso, a população activa em 1920 e 1930 é estimada por interpolação. Os valores dos funcionários públicos em 1911 e 1930 são os dos censos; para 1920, supusemos que a taxa de variação do número de funcionários públicos era igual à dos Ctt.

Os dados sobre os efectivos de funcionários do Estado não são abundantes nem seguros; o essencial da metodologia seguida está explicado na nota ao gráfico «Funcionários públicos e dos Ctt». Incluímos no cômputo daqueles funcionários os empregados dos Ctt, que eram um serviço estatal e desfrutavam de estatuto comparável. O número de funcionários cresce até 1920 e esse crescimento acelera depois desta data e até 1930. Estas estimativas são mais discutíveis do que as referentes à despesa pública. O sentido geral do aumento, porém, é certo. Temos assim cerca de 27 mil funcionários públicos em 1911, 40 mil em 1920 e 62 mil em 1930. Os efectivos aumentaram com a Guerra mas cresceram mais ainda com a paz, talvez por acção da Ditadura Nacional, já depois do 28 de Maio de 1926 e portanto depois do fim da 1ª República. Os dados estão sintetizados no gráfico (Marques, A. H. de Oliveira, *História da 1ª República portuguesa As estruturas de base*, colab. de Manuel Roque Azevedo, Irene Serpa, Arlindo Manuel Caldeira, José Mariz, Iniciativas Editoriais, Lisboa, s.d., pp.526-527 dá números diferentes, mas sem fontes).

#### **2.4. A Crescente Especialização da Administração Pública: variação 1925/1910**

Aqueles bons resultados não provinham apenas da forte legitimidade tradicional do Estado português beneficiar o Estado da Primeira República, que era uma forma dele; provinham também da estratégia republicana: a República teve um plano administrativo e aplicou-o. Um dia será estudado. Por hora, apenas o evocaremos. Teremos em conta dois momentos da acção executiva da Primeira República, o governamental e o primeiro escalão administrativo, o das direcções-gerais ou equivalentes.

Os republicanos mudaram a onomástica governamental – a Fazenda passou a Finanças, por exemplo – o que tinha um propósito sobretudo propagandístico-identitário, e ao mesmo tempo procederam a mudanças substanciais; no Governo Provisório, a mais significativa foi a substituição do Ministério das Obras Públicas, emblemático da Momarquia liberal, pelo do Fomento, mais tarde baptizado do Comércio. Depois, aumentou a especialização dos ministérios: ainda em 1911, as Colónias são separadas da Marinha, traduzindo um propósito de ocupação territorial; em 1913, a Instrução é autonomizada do Interior, concretizando o primado educativo que a República se marcava; a Primeira Guerra Mundial origina nova adaptação: em 1916, é estabelecido o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, o maior esforço da Primeira República em relação à classe operária, para a levar a participar na Guerra e que será extinto em 1925; em 1918, Sidónio Pais desenvolve esforço simétrico em relação às classes rurais ao instituir o ministério da Agricultura e, numa lógica mais conjuntural, estabelece os ministérios das Subsistências e Transportes, bem como o dos Abastecimentos, ambos suprimidos logo em 1918 e em 1919. Também durante a Guerra, foram estabelecidos Subsecretários de Estado, extintos mal a paz voltou. A Primeira República prolongou e aprofundou a tomada de decisões do Governo em reunião do Conselho de Ministros, excepto durante o sidonismo, e atenuou a já baixa especialização técnica dos ministros (Marques, *História da 1ª República*, p. 522 ss).

A República procedeu a uma profunda reforma da administração pública no escalão de direcções-gerais. No Ministério das Finanças, José Relvas estabeleceu logo no Governo Provisório a reorganização que duraria um século. A Primeira Guerra Mundial teve também um efeito considerável sobre o número e a estrutura das direcções-gerais. O número duplicou. A sua tipologia foi complexificada: antes, eram organismos apenas reguladores, excepto no ensino e nas forças armadas; depois da Guerra, surgiram os prestadores de serviços, em particular nos transportes e na economia. Estes organismos prestadores de serviços foram designados por Intendências e Administrações-Gerais; concretizavam o reforço e sobretudo a mudança do papel económico do Estado.

Não contabilizámos apenas as direcções-gerais; registámos todos os organismos permanentes do Estado metropolitano, desde que tivessem âmbito nacional e estivessem directamente submetidos ao Governo, isto é, se situassem no mesmo escalão administrativo de uma direcção-geral. Só anotámos organismos sediados em Portugal, mas incluímos os que exerciam a sua acção no Ultramar. O número de organismos do Estado do escalão direcção-geral passou de 82 em 1910 para 165 em 1925, isto é duplicou; 1910 inclui apenas os organismos existentes antes do 5 de Outubro; escolhemos 1925 por ser o último ano completo da Primeira República. Agrupámo-los de acordo com as funções do Estado.

A República aumentou o número de organismos em todas as funções do Estado. Mas não aumentou ao mesmo ritmo. Os maiores aumentos percentuais foram: Comunicações, Segurança Social, Colónias, Segurança Interna. Excluimos a categoria Organização, pois ela resulta de as leis orgânicas republicanas estabelecerem uma secretaria-geral cujas funções eram porém atribuídas em acumulação à direcção-geral mais antiga. Aquela hierarquia dá uma ideia inesperada das prioridades do Estado republicano: o fomento embora ainda concebido na lógica do *laissez-faire* e por isso assente nos transportes, que julgaríamos relegado para o fim das prioridades; o trabalho; as colónias, a redenção da herança do Ultimato, que esperaríamos ver à cabeça; e a ordem pública. Se analisarmos a variação do número de organismos estabelecidos por funções do governo depois do 5 de Outubro, e não a da percentagem, obtemos outra hierarquização, menos surpreendente. As Colónias são de longe a área principal; seguem-se-lhe a Economia e o Ensino, nenhuma das quais constava dos maiores aumentos percentuais. Nestas duas últimas áreas, porém, a Monarquia já estabelecera vários organismos e a República limita-se a acelerar um pouco. As prioridades administrativas dos republicanos são diferentes das realistas, não só nas colónias mas também na segurança social, na organização, nas comunicações, na segurança interna. É por este critério que os organismos surgem agrupados no gráfico seguinte.



Fonte: Bases de dados do autor, elaborada a partir de pesquisas exaustivas no *Anuário Comercial de Portugal*, completadas por outras informações.

Notas - Incluímos estabelecimentos de ensino de âmbito nacional, empresas públicas e bancos dotados de um contrato de concessão com o Estado; incluímos também os conselhos de âmbito nacional, e não apenas organismos de linha; em 1921, registámos 31 conselhos, um pouco mais de um quinto do total de organismos. Não incluímos organismos militares, excepto os coloniais, os produtores, como os arsenais do Exército e da Marinha, ou de investigação científica, como os laboratórios militares, ou ainda de propaganda, como os jornais e revistas militares (Marques, *História da 1ª República*, p. 526 dá valores inferiores, mas sem clara indicação de fonte nem de objecto, pelo que o cotejo é impossível; mas os seus dados indicam também aumento do número de organismos).

A acção administrativa da Primeira República foi assim determinada por três factores bem diferentes: os ideais republicanos, as necessidades decorrentes da participação na Primeira Guerra Mundial, a adaptação às condições da paz posterior ao conflito.

## 2.5. As Colónias : Ameaças Percepcionadas, Críticas Monárquicas e Melhoria da Administração

Os republicanos acusavam a Monarquia de perder algumas colónias e de levarem o País à perdição das que restavam. A Acta do Congresso de Berlim, de 1885, passara a exigir que os títulos históricos de posse do território fossem completados pela sua ocupação efectiva e o governo português revelava-se incapaz de a concretizar. O Ultimato britânico de 1890 fora a primeira consequência dessa incapacidade e a perda dos territórios *mapa cor de rosa*, aliás mal interpretada na altura, parecia premonitória do fim do império português. A importância da defesa das colónias na propaganda republicana não devia precisar de ser demonstrada; mas evoquemos um episódio dela. No discurso da coroa, lido a 18 de Outubro de 1906 e da responsabilidade de João Franco, era afirmado que a vitória republicana teria como efeito Portugal perder

as colónias. António José de Almeida respondeu-lhe, procedendo à demonstração histórica que os Braganças alienavam colónias para obterem o apoio inglês sem o qual não se manteriam no poder. A extensão e a profundidade da demonstração revelavam a que ponto os republicanos interiorizavam essa convicção (Almeida, *Quarenta Anos ...*, I, pp. 156, 192).

As colónias davam então aos portugueses um sentimento de grandeza. É típica deste estado de espírito a seguinte afirmação de António José de Almeida: «erradamente se costuma dizer que o país é pequeno, parecendo ignorar-se que somos a terceira nação colonial, com imensos tratos de terreno virgem, onde se acumulam as mais extraordinárias riquezas». A declaração é tão mais reveladora quanto foi proferida num momento solene, a posse de Presidente da República, no 5 de Outubro de 1919 [citado em Luís Salgado de Matos, *5 de Outubro de 1910: A República Portuguesa, Farol do Mundo*, VI Colóquio Internacional do IJI - Instituto Jurídico Interdisciplinar, *República(s) e Neorepublicanismo(s)*, Porto, 16 de Outubro de 2010, no prelo].

Depois da Primeira Guerra Mundial, emerge o sentimento que a soberania colonial portuguesa está ameaçada. Embora alinhe entre os vencedores do conflito bélico, Portugal tem em relação às suas colónias sentimentos pessimistas, comparáveis aos da aliás também vencedora Itália.

Invertem-se então os papéis: antes do 5 de Outubro, os republicanos acusavam a Monarquia de não ter sabido defender o património colonial; depois de 1918, essa mesma acusação é endereçada à República pelos monárquicos. Assim, em 1925, a revista integralista *Nação Portuguesa*, no nº 6 da 3ª série, então dirigida pelo historiador Manuel Múrias, publica na secção «Através dos jornais e das revistas», um artigo intitulado «As colónias portuguesas em perigo» no qual afirma: «na *Sociedade das Nações* – essa ignóbil *chantage* – ingleses e americanos preparam o assalto às nossas colónias»; e acusa os governos republicanos de não defenderem Portugal (p. CXXIV). Em Janeiro do ano seguinte, Aires de Ornelas, combatente de Marracuene e lugar-tenente em Portugal do Rei D. Manuel II, concluía um depoimento intitulado «As consequências coloniais da guerra» escrevendo: «não soubemos aproveitar a guerra nem sequer consolidar os nossos [interesses]». Ambas as críticas atingiam em cheio Afonso Costa, que dirigira a representação portuguesa nas negociações e era o nosso permanente representante na SDN (*Portugália*, nº 4, Janeiro de 1926 p. 190 ss).

A República começara por nomear militares jovens e vigorosos para dinamizarem a administração colonial; o seu prototipo era o major Norton de Matos, feito governador-geral de Angola. Depois da guerra, e de acordo com a Constituição de 1911 (artº 67º), revista em 1920, estabeleceu o regime ainda mais descentralizador dos altos-comissariados e nomeou para os dirigir homens de Estado: Brito Camacho, em Moçambique, e Norton, prestigiado pela nossa acção militar na Flandres, de novo para Angola.

A República teve como objectivo nas colónias ocupar os territórios sob a bandeira portuguesa; para isso, tentou aumentar o povoamento europeu, com resultados abaixo do desejado, acelerou a concessão de terras ou minas incluindo a companhias estrangeiras e assinou um armistício com a Igreja Católica (Alexandre, Valentim; Proença, Maria Cândida, Castelo, Cláudia, A

*Questão Colonial No Parlamento*, Lisboa, Assembleia da República- Dom Quixote, dois vols, + CD) .

### III. O ESTADO REPUBLICANO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA PORTUGUESA: A REPÚBLICA UM ESTADO ENÉRGICO QUE NÃO QUIS SER FORTE

Acabámos de analisar a instituição Estado na Primeira República, analisaremos agora as relações entre o Estado e a *ordem povo*. Continuamos a pretender evitar repetir o *Tudo O Que Sempre Quis Saber Sobre a Primeira República em 37000 palavras*, no qual, aliás, não tratámos da relação entre o Estado e a organização política, designada por a sociedade, em linguagem pouco rigorosa.

#### 3.1. O Estado Poroso à Organização Política

Para estudarmos a relação do Estado da Primeira República com a organização política, devemos esquecer tudo o que sabemos sobre o Estado depois da Grande Depressão de 1929; aprendemos então que é desejável um Estado forte, isto é, um executivo forte bem articulado com uma organização política estruturada, se for republicano, submetendo-a se for autocrático, absorvendo-a se for totalitário. Mas os republicanos não tinham ultrapassado o *laissez faire* à Bentham: para eles, a intervenção do Estado era em geral nociva; também por isso criticavam a Monarquia, que consideravam um Estado forte que por o ser afogara as energias dos portugueses e a República devia desabrochá-las; por isso, nos conceitos posteriores a 1929, queriam um Estado fraco, isto é, pretendiam enfraquecer o executivo do Estado que iam estabelecer e reforçar-lhe o legislativo. A Constituição de 1911 era a perfeita tradução normativa deste ideal. O inevitável anacronismo transforma em loucura aos olhos do leitor contemporâneo o que então era sabedoria.

Este fundo de *laissez faire* explica a opção pela breve e fraca ditadura revolucionária que foi o Governo Provisório. Os republicanos da propaganda concordavam na necessidade de uma ditadura purificadora, diferente das ditaduras do parlamentarismo monárquico, mas divergiam sobre o seu conteúdo e duração: a maioria queria reduzi-la à adopção do registo civil e da separação do Estado da Igreja, por recear que a primeira Câmara eleita no regime republicano fosse demasiado conservadora; outros, como Basílio Teles, queriam uma ditadura revolucionária exercida sobre a organização política, por considerarem que ela nunca aceitaria um regime republicano, pelo que os vícios monárquicos não desapareceriam com a insurreição republicana; a ditadura teria que ser longa e profunda. O Governo Provisório foi uma fórmula compromissória dessa ditadura, mas a resultante ficou mais próxima da breve e superficial do que da longa e profunda (Luís Salgado de Matos, «Basílio Teles», em *O Tempo e o Modo*, nº 36, Março de 1966, pp.336-358).

Os períodos de abertura do parlamento revelam como o Estado dependia então da organização política e nesse sentido era pouco autónomo o que aliás coincidia com o ideário de *laissez faire* dos republicanos: o Congresso fechava em Julho-Agosto para as ceifas, fechado continuava em Setembro para as

vindimas e só abria no final de Outubro ou mesmo em Novembro, depois da apanha da azeitona; é que os proprietários rurais queriam ir ao hemiciclo, não delegavam – nem nas suas propriedades nem no Estado; no Natal, São Bento encerrava, agora para a matança do porco e para as festas; na Páscoa, suspendia de novo os seus trabalhos para a preparação das sementeiras.

### **3.2. As Incipientes Associações Voluntárias**

O *laissez faire* devia levar os republicanos a apoiarem o associativismo dos cidadãos. Mas a lei francesa de 1901, dispensando da autorização estatal a instituição de associações, ainda não fizera adeptos entre nós. A Constituição de 1911 reconheceu as liberdades de reunião e associação, mas condicionou «a forma e condições» do seu exercício a «leis especiais» que não diferiam em muito das da Monarquia (artº 3, nº 14).

A Primeira República autorizou a federação de sindicatos de assalariados e promoveu o associativismo rural; as associações patronais rurais eram mais numerosas em 1926 do que em 1974; estavam ligadas ao crédito agrícola, o que as estimulava; o mutualismo também foi fomentado e o número de jornais parece ter crescido, embora as tiragens fossem em geral baixas. Não há dados fidedignos sobre o número de sócios das associações voluntárias, mas parece ter sido baixo (Luís Salgado de Matos, «Las Asociaciones Voluntarias en el Estado Novo de Portugal 1926-1974», pp. 47-81 em *Alcores*, 2008, nº6, consagrado ao *Asociacionismo en las Dictaduras de la Europa del Sur*).

### **3.3. O Fomento: Os Republicanos Não Ultrapassam o Paradigma do Laissez-Faire**

Os republicanos esperavam que o «fomento» resultasse da «pátria nova» mas, como objectivo prioritário da sua acção enquanto Estado, nunca se deram por meta o «fomento», isto é, o crescimento do Produto Interno Bruto, o Pib.

Depois do 5 de Outubro, os monárquicos acusaram a propaganda republicana de ter prometido «o bacalhau a pataco», isto é, de ter prometido benesses económicas impossíveis, e de só assim ter conseguido implantar a República; os republicanos rejeitaram com energia a acusação e parece que ela é falsa. Para que fosse verdadeira, era necessário que a propaganda republicana nas últimas eleições da Monarquia tivesse prometido mundos e fundos; uma campanha desta não pode ser clandestina; melhor: não pode ser só clandestina. Terá sido assim? *A Capital* do verão de 1910, na cobertura noticiosa da última campanha eleitoral da monarquia portanto, nunca refere os temas económicos, apesar de dar noticiário muito extenso da propaganda republicana em Lisboa, Ribatejo, Estremadura, Porto. Por essa época, a *Alma Nacional*, a revista quinzenal de António José de Almeida, também esquece a economia; o mais próximo do «bacalhau a pataco» é a seguinte frase de António Ferrão: «a carência de instrução profissional» é «a causa da nossa enormíssima crise agrícola». Ferrão não promete, castiga. Mais nenhum artigo da *Alma Nacional* aborda o problema económico. Ora *A Capital* e *Alma Nacional* são duas publicações lançadas para preparar a insurreição republicana («Democracia Rural», *Alma Nacional*, nº 33, 22 de setembro de 1910, p. 521).



Este silêncio resultava de os republicanos analisarem a economia em termos comteanos e não com conceitos desenvolvimentistas. Assim, num discurso parlamentar a 30 de junho de 1919, António José de Almeida evoca um Portugal «atrasado em civilização e amortecido pela influência jesuítica em liberdade e progresso». À economia disse nada (Almeida, *Quarenta Anos ...*, p. 284).

Esta ausência de intervencionismo económico era o resultado do paradigma do *laissez faire*. Aliás, durante toda a 1ª República os monárquicos desinteressavam-se da questão económica tanto como os republicanos. Vejamos um exemplo. Os integralistas, os monárquicos mais intervencionistas na perspectiva económico-social, promoveram em 1922 conferências sobre «Produção Nacional»; a *Nação Portuguesa* descrevia assim o acolhimento da iniciativa: «Lamentamos por isso que esta bela obra de reconstrução nacional não tenha merecido da grande massa dos integralistas de Lisboa o interesse que devia merecer». A economia era um assunto individual e não colectivo (2ª série, nº 6, Dezembro de 1922, p. 277).

Aliás, nem a *Nação Portuguesa* nem a *Acção Realista*, outra revista político-cultural monárquica integralista mas manuelista, publicavam com regularidade artigos sobre temas económicos; nesta apenas encontrámos duas referências a problemas económicos; naquela são mais abundantes, embora quase sempre de análise de conjuntura; comentavam a crise da pátria, provocada pela República, mas qualificavam-na como política; a crise económica vinha por acréscimo.

Nas vésperas do 28 de Maio, o ataque à *régie* dos tabacos, uma empresa pública, proposta pelos democráticos de António Maria da Silva, revela que a opinião pública e por certo grande parte da elite, tal como a anglo-americana, queriam «regressar a 1913» e ao seu liberalismo económico, recusando que uma das consequências da guerra era o intervencionismo económico do Estado (Robert Skidelski, *John Maynard Keynes Vol. III Fighting for Freedom 1937-1946*, Harmondsworth, Penguin Books, 2000, p. 179). Era este estado de espírito que então levava os caricaturistas a confundirem Silva com Mussolini por ambos serem intervencionistas em economia; aliás, Keynes só em 1926 escreverá *O Fim do Laissez Faire* – o que contribui para explicar a preferência da opinião portuguesa dos anos 1920 pelo Estado guarda-noturno do século XIX (*Essais sur la Monnaie et l'Économie Les Cris de Cassandre*, trad. fr. de *Essays in Persuasion* e apresentação de Michel Panoff, Petite Bibliothèque Payot nº 208, Paris, Payot, 1972).

### **3.4. Uma Demografia Declinante e Sem Estímulo Estatal**

A demografia é a *ordem povo* no seu estado puro. A população portuguesa estagna entre 1910 e 1920, se é que não diminui. A mortalidade manteve-se, embora tenha conhecido um pico com pneumónica, no final da guerra, mas a emigração aumentou muito até ao começo da Primeira Guerra Mundial, e finda ela continuou alta; parte dessa emigração era política; mas a política era minoritária; a natalidade regrediu, por factores que devem ser explicados (Franco, António Luciano de Sousa, «A população portuguesa - Notas para um estudo da estrutura demográfica portuguesa», em *Boletim Trimestral* do Banco Nacional Ultramarino, n.º 75-76, 3º e 4º trimestres de 1968).

A uma luz natalista, à luz das teorias do poderio nacional, esta estagnação ou quebra seria uma condenação da estratégia dos republicanos. Mas os republicanos, se tinham teorias sobre as qualidades do povo e sobre a sua qualidade, não opinavam sobre a sua quantidade. Por isso, aquela estagnação democrática é interpretável como liberalismo dos republicanos: a emigração política e a económica são livres; eles não promovem políticas natalistas. Como não eram dirigistas em economia, não se preocupavam com a falta de dados sobre a população activa em 1920, devido à ausência de recenseamento neste ano.

### 3.5 O Estado Nacionaliza os Cidadãos

É costume analisar o republicanismo como radicalismo, embora a palavra nem sempre seja escrita, mas não é habitual considerá-lo como nacionalista, apesar de o nacionalismo ser a regra dos radicalismo europeus anteriores à queda dos impérios centrais. Esse nacionalismo manifestava-se na pulsão colonial mas tinha numerosos outros aspectos; José de Castro, um republicano da propaganda que foi depois Primeiro-Ministro, afirmou na Constituinte: «o espírito do nosso trabalhador, mesmo quando não sabe ler e escrever, é superior ao dos outros que sabem ler e escrever», e exemplificava com o trabalhador espanhol, o francês e o italiano. Nem mais. As visões qualitativas do povo português, aludidas acima, eram sempre um momento privilegiado desse nacionalismo (*Actas da Assembleia Constituinte de 1911*, Lisboa, Assembleia da República, 1986, 16ª sessão, 7 de Julho de 1911).

Num certo sentido, a República era o nacionalismo – um nacionalismo universalista e generoso, mas um nacionalismo. O nacionalismo era a alavanca, era a religião civil, na terminologia de Catroga, que permitira transformar súditos do Rei e do Papa em cidadãos da República portuguesa. Não cabe aqui estudar os conteúdos precisos nem os meios deste nacionalismo, mas sempre podemos evocar, a título exemplificativo, as festas nacionais, toda ou quase toda a propaganda republicana, toda a imprensa republicana, fosse ela nacional ou local, a escola, em particular a escola primária e as escolas de formação de professores primários. Devemos destacar o papel nacionalizador da Universidade de Lisboa, que cresceu depressa: 211 alunos em 1911/12, 940 em 1916/1917; em 1931, já ultrapassara a de Coimbra, que era suspeita de realismo e catolicismo; a do Porto era mais pequena (Fernando Catroga *Entre Deuses e Césares*, Coimbra, Almedina, 2006; *Anuário Estatístico*, Ine).

### 3.6. Alguns Cidadãos Defendem-se do Estado com o Antisemitismo

Se o Estado nacionalizava republicanizando, os inimigos da República atacavam-na acusando-a de judaizar. Estes ataques minavam o Estado e a organização política. Havia anti-semitismos de direita, monárquico e republicano, e de esquerda, republicano. O assunto está por estudar; a seguir, apenas exemplificaremos.

Comecemos pelo antisemitismo monárquico. Na *Nação Portuguesa*, Augusto da Costa evoca «um *complot* de financeiros internacionais que de há muito nos vem ameaçando a integridade continental e colonial» e logo esclarece o seu cerne: a «judiaria financeira». Era uma posição semelhante à de Charles Maurras: o judeu é mau porque se opõe a Portugal, e apenas nessa

medida (nº 9, Março de 1923, p. 410 ss). Na *Acção Realista* surge o que parece ser outro tipo de antisemitismo, para o qual o judeu é mau em si mesmo; o visconde de Porto da Cruz, Alfredo António de Castro Teles de Meneses de Vasconcelos de Bettencourt de Freitas Branco, louva a publicação da versão portuguesa do *Protocolo dos Sábios do Sião*, um texto de propaganda antijudaica forjado pela polícia secreta czarista e cuja popularidade está patente no facto de nele se ter abonado Adolfo Hilter; no 5 de Outubro «surgiu logo o judeu Bensaúde pedindo o templo das Francezinhas», e o Presidente António José interpreta a República à luz do dito *Protocolo*, afirma.

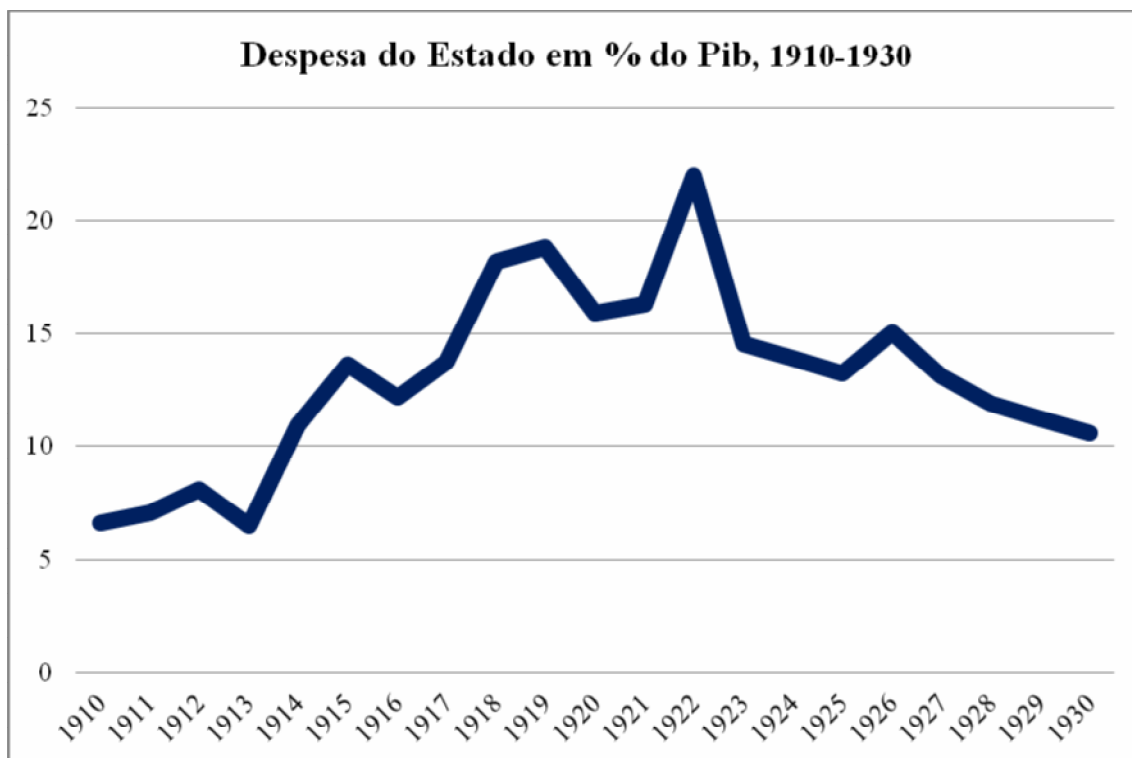
No começo de 1925, Mário Saa, um escritor da primeira geração modernista, publica o livro *A Invasão dos Judeus*; dá extensas listas de supostos cristãos novos, da leitura das quais o leitor deduz que a Primeira República foi obra de judeus contra a pátria portuguesa. A 19 de Fevereiro desse ano, o *Diário de Lisboa*, um vespertino republicano moderado, apresenta o livro com simpatia: «está destinado a um grande êxito de livraria e a provocar grandes discussões»; este elogio é publicado na primeira página, ao alto, o que reforça o seu valor editorial.

Não faltam também exemplos de antisemitismo de esquerda. Limitemo-nos a um. A 4 de Fevereiro de 1925, *A Capital* escreve: «combatemos a judiaria endinheirada que algema a democracia pobretona». O jornal enfileirava então com os «canhotos», a Esquerda Democrática.

### **3.7. O Estado Encarece, Contrariando Sem o Querer o *Laissez Faire* Republicano**

A dimensão da instituição Estado é um aspecto essencial da sua posição na organização política. Medi-la-emos recorrendo a dois critérios, aliás usuais na apreciação da força seja de que organização for: já vimos o número dos seus funcionários que num certo sentido é independente das suas relações com a organização política; examinaremos de seguida as variações da despesa estatal em percentagem do Produto Interno Bruto, o Pib.

Porquê a despesa e não a receita? Porque a despesa mede o poder do Estado e a receita o consentimento do cidadão. Com efeito, a instituição Estado pede à *ordem povo* que lhe dê as suas receitas e paga-lhe em serviços (justiça, segurança, saúde, ensino). A receita em causa é a fiscal: o Estado financia-se por formas não fiscais, que não pressupõem o consentimento dos cidadãos; é o caso da receita dominial, proveniente do património estatal, ou da inflação, que consiste na emissão de notas pelo banco central. Mas o fisco é a grande fonte de receita de um Estado moderno e em equilíbrio.



Fonte e Notas. Mata, Eugénia; Valério, Nuno, *História Económica de Portugal Uma perspectiva global*, Ed. Presença, 1993; Pib a preços correntes.

A despesa do Estado em percentagem do Pib figura no gráfico anterior. Vemos uma linha em acento circunflexo. Essa despesa começa a subir com a República, mas com suavidade, e desce em 1913, com o orçamento superavitário de Afonso Costa; o aumento ganha vigor com a Primeira Guerra Mundial; depois de uma hesitação, a despesa começa a descer. Mas em 1925 são ainda mais do dobro de 1911. Os dois pontos extremos do gráfico revelam uma tendência linear para alta, apesar do entorce iniciado em 1920 e retomado em 1923.

O número de funcionários públicos e as despesas públicas são ambos susceptíveis de serem considerados indicadores de força institucional do Estado. Sabemos agora que estas duas variáveis evoluem de modos diversos: a despesa do Estado cresce e depois diminui, embora se mantenha a nível superior ao do ponto de partida; os efectivos de funcionários públicos crescem sempre.

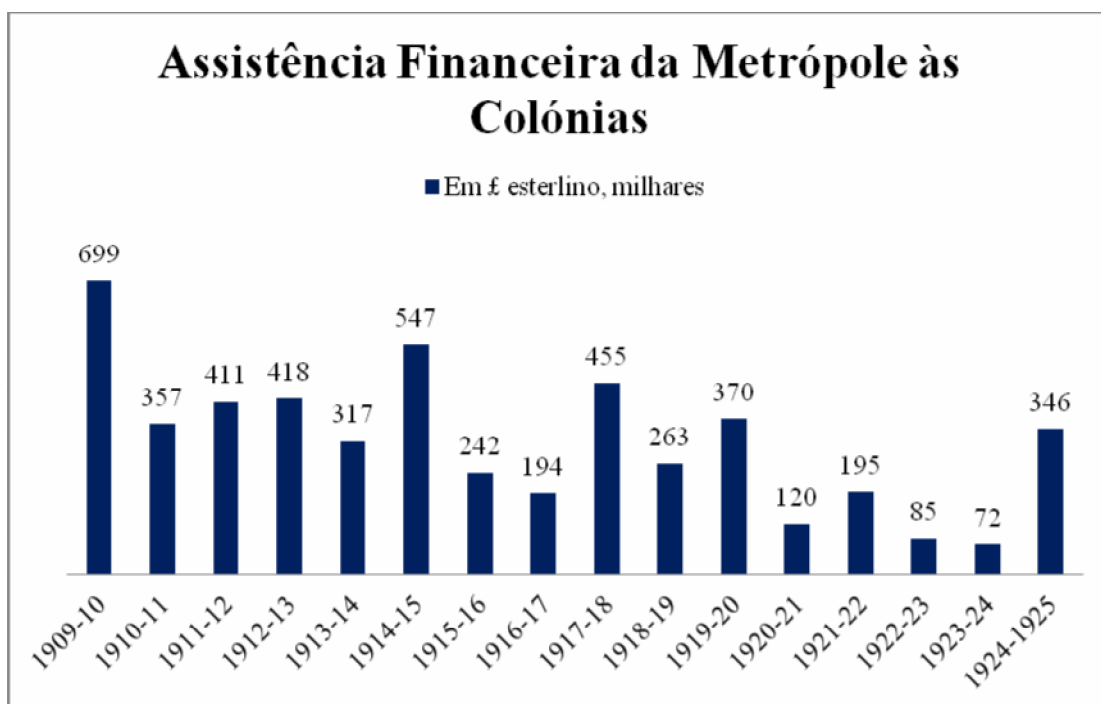
Anotemos que este aumento do poder do Estado era o oposto do ideário de *laissez faire* da maioria dos republicanos; ocorreu por força das circunstâncias: pagar as despesas de Guerra e organizar para ela; pagar o desemprego causado pela Guerra.

### **3.8. O Estado e a Economia Colonial; Défice da Metrópole, Escassos Recursos, Tática Errática**

Apesar do sentimento de grandeza, que as colónias lhes davam, os portugueses julgavam que elas, sendo embora muito ricas, eram um mau negócio pois eles pagavam-nas e os ingleses arrecadavam os lucros; por isso

eram pouco atractivas como destino da emigração portuguesa, que preferia o Brasil, a Argentina e, quando possível, os Estados Unidos. Aquela convicção vinha do final do século XIX e não fora interrompida. Na campanha eleitoral de 1906, num à-parte de carácter pessoal, para rebater João Franco, António José de Almeida salientou ser S. Tomé «a única colónia que não é pesada à metrópole» (Almeida, *Quarenta Anos ...*, I, p. 156).

A República nunca mandou tanto dinheiro para as colónias como a Monarquia no seu final, mas mesmo assim as transferências do tesouro da Metrópole para as colónias alimentavam aquela convicção e eram um tema de debate permanente; o colonialismo português parecia estar de pernas para o ar, pois seriam as colónias que exploravam a Metrópole, quando deveria ser o inverso. Desde o fim da Primeira Guerra Mundial, aquelas transferências manifestavam uma tendência descendente, só interrompida em 1924-1925. Neste ano financeiro, tinham ultrapassado 39 mil contos, e ascendiam a quase 3% da despesa estatal, o que era uma proporção visível a olho nú; não contabilizámos a assistência financeira especial a Angola, que era um pouco mais de um quinto daquela, em 1925 e 1926. O valor da assistência financeira às colónias variava muito consoante os anos, sugerindo que ela era uma variável de ajustamento e não o instrumento de uma estratégia, por definição duradoura. Mas os republicanos terão administrado bem estes fundos decrescentes. Os dados estão sumariados no gráfico «Assistência Financeira da Metrópole às Colónias».



Fonte: Velhinho Correia, *Situação Económica...*, Vol. I.

#### IV. CONCLUSÕES O ESTADO REPUBLICANO FORTALECEU COMO INSTITUIÇÃO, MAS A *ORDEM POVO* APOIOU-O MENOS

Estamos agora de posse de alguns elementos que nos permitem propor conclusões sobre o Estado da Primeira República. Sabemos que, apesar de elementos adversos, ele se fortaleceu enquanto instituição: gastou mais dinheiro, contratou mais funcionários, estabeleceu mais organismos administrativos. Na terminologia sistémica de David Easton, estas variáveis configuram a caixa negra (*A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965). O seu reforço terá sido suficiente?

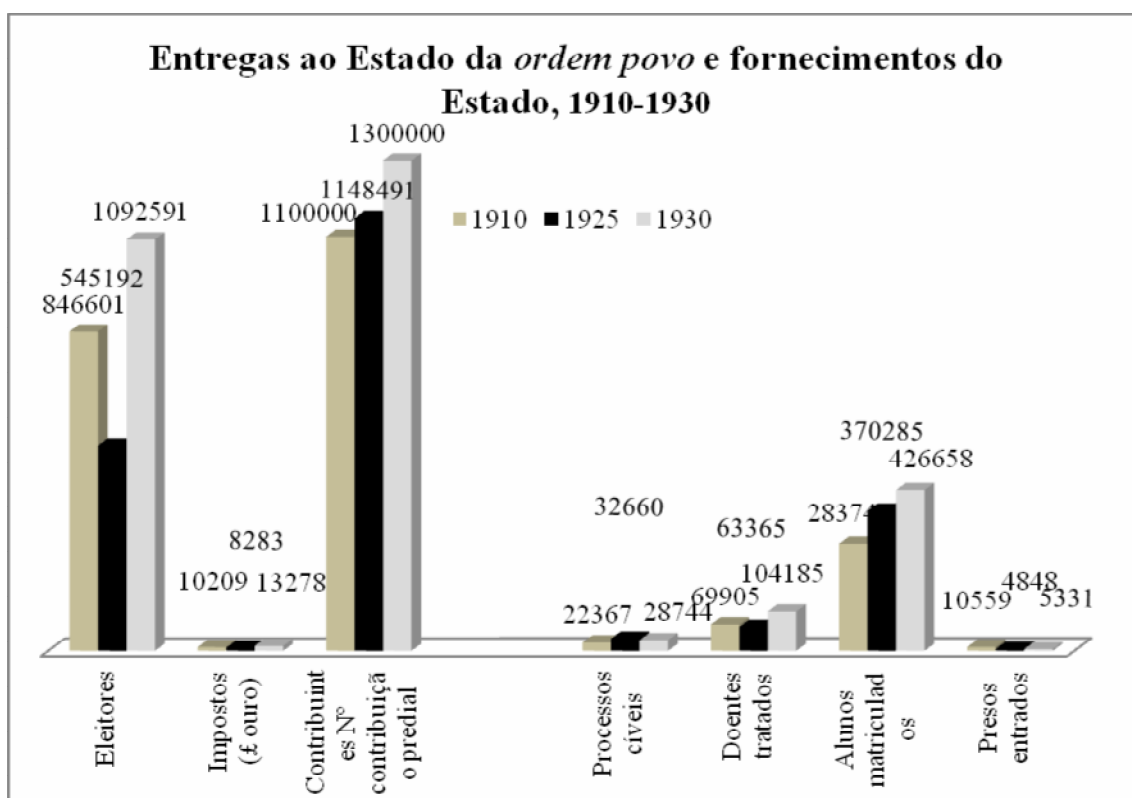
Para respondermos, temos que averiguar o comportamento das variáveis governando a relação entre a instituição Estado e a *ordem povo*. Distinguiremos as variáveis contínuas e as descontínuas. Entre as descontínuas acima analisadas, e que, como vimos, regeram as relações Estado-*povo* na Primeira República, várias enfraqueciam a instituição Estado na sua relação com a *ordem*: poucas associações voluntárias e por certo reforçando-se pouco, ao menos na dimensão de apoio à República; demografia declinante ou fraca; fracasso do fomento económico mas não podemos aqui transformar em discreta a variável económica, por falta de dados confiáveis sobre o Pib, pelo que não a colocaremos em gráfico; antisemitismo com efeitos dissolventes da organização política e do próprio Estado; o aumento da frequência dos golpes de Estado, que aliás traduz as relações com a *ordem* segurança, que em parte analisámos em *Como Evitar Golpes Militares O Presidente, O Governo e a Assembleia Eleita face à Instituição Castrense no Estado Parlamentar, no Presidencial e no Semipresidencial*, pref. de Jorge Sampaio, Imprensa de Ciências Sociais, 2008; também não estudámos as relações do Estado com a *ordem* e a maior instituição simbólica, o que em parte analisámos em *A Separação do Estado e da Igreja*, Dom Quixote, 2011. Sem o exame desta relação triangular, a vida da Primeira República é incompreensível. Vários factores fortaleciam o Estado: a nacionalização dos cidadãos; a ausência de bancarrota, não sendo a República penalizada por não regressar ao padrão ouro por este estar a sair de cena; a conservação das colónias; e, em geral, o aumento do prestígio de Portugal no mundo.

Vejamus como se comportam as variáveis discretas, contínuas, que afectam as relações *ordem povo* - Estado durante a Primeira República. Agrupá-las-emos em dois grandes grupos: as de apoio da *ordem povo* ao Estado e as de apoio da instituição Estado à *ordem povo*.

O apoio da *ordem* ao Estado consiste na entrega de recursos pela sua base, os cidadãos, à instituição estatal: dão-lhe votos, dão-lhe dinheiro. Podemos pensar esta relação em termos de mercado: os cidadãos procuram os serviços do Estado e, para os obterem, oferecem-lhe os seus recursos, equivalentes do dinheiro. É a procura do Estado. Incluiremos nesta categoria o número de eleitores, o valor dos impostos pagos, o número de contribuintes da contribuição predial, cuja importância justificaria tratados, mas cuja simplicidade os dispensa.

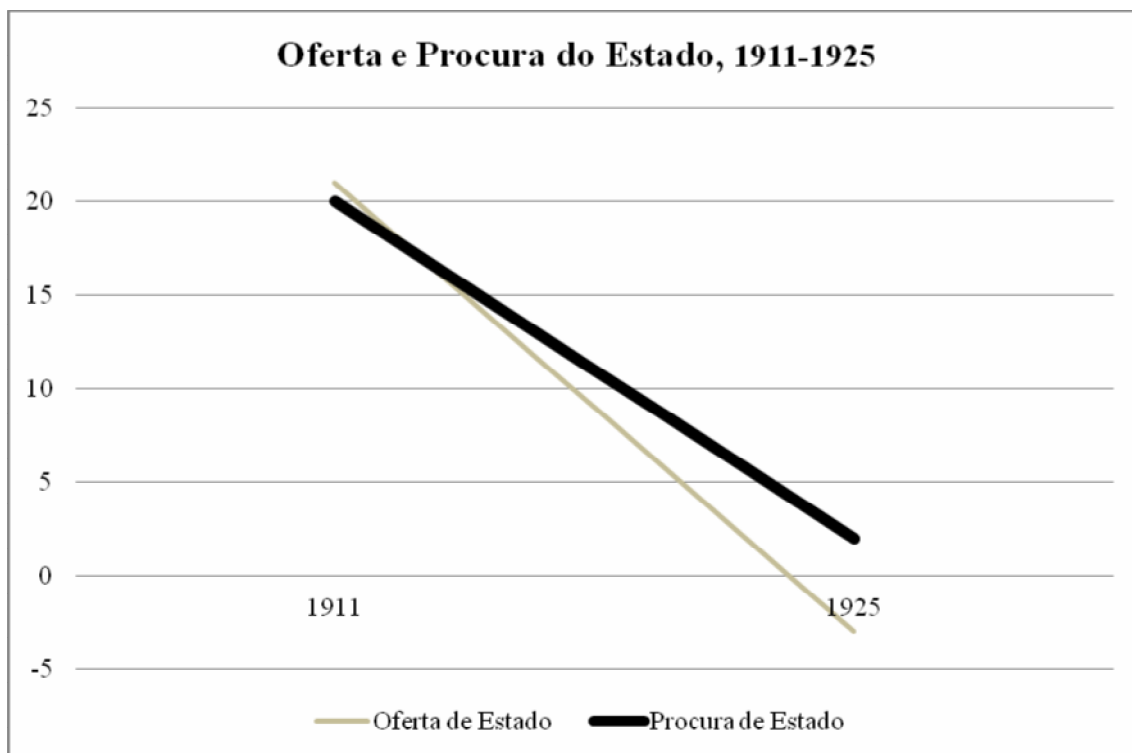
Os fornecimentos da instituição Estado à *ordem povo* equivalem à Oferta do Estado pois os cidadãos recebem do Estado, em troca do que lhe entregaram. Esta categoria será ilustrada com os números de processos cíveis, de doentes nos hospitais, de alunos, de presos.

Os dados constam do gráfico seguinte. Examinando-o, vemos que diminuem os recursos do Estado, excepto o número de contribuintes da contribuição predial, que aliás conhecem um aumento reduzido, e que pouco contam perante a diminuição do corpo eleitoral e a queda em um quinto das receitas fiscais contabilizadas em valor-ouro. Uns fornecimentos aumentam e outros diminuem. Diminui o número de doentes tratados em hospitais centrais. Mas aumenta o volume de processos cíveis, o que sugere maior satisfação estatal dos conflitos interindividuais, e o de alunos matriculados. Interessante mas ambígua é a diminuição do número de presos – quando todos os indicadores apontavam no sentido de um aumento da insegurança, o Estado devia prender mais e prende menos; talvez esta diminuição tenha resultado dos ideais de *laissez faire* dos republicanos, talvez tenha sido consequência de menor eficácia. Os serviços do Estado aumentavam quando interessavam menos os cidadãos, excepto as escolas, que aumentavam pouco. A diminuição da oferta do Estado era tão mais surpreendente quanto a instituição estatal se tinha reforçado: os seus meios aumentavam, o seu produto operacional diminuía.



Fontes: Luís Salgado de Matos, *Um 'Estado de Ordens' Contemporâneo – A Organização Política Portuguesa*, dissertação de doutoramento, Lisboa, 2010, Quadro n.º 15 – Relacionamento do Estado com a *ordem povo*; elementos quantitativos relativos à função de enquadramento institucional (1910-1974): contribuintes, processos, doentes, alunos, presos; Eleitores: gráfico População em idade de votar; Impostos: Mata; Valério, *História Económica ...* (deflacionado pelo câmbio da libra-ouro);

O diagrama seguinte esquematiza a oferta e a procura do Estado, sintetizando o presente trabalho. O Estado Republicano só teve preço pouco depois de 1911, quando as rectas da oferta e da procura se cruzam.



Fecha de envío / Submission Date: 13/04/2012

Fecha de aceptación / Acceptance Date: 07/05/2012