

Luís Aguiar Santos

***O colapso do paradigma liberal em Portugal
(1880-1900):
a deriva intervencionista e a crise do Estado de Direito***

“As coisas são o que são; o nome não nos deve assustar, quando realmente os factos demonstram que Portugal vai rapidamente caminhando para a organização social, que se chama *socialismo de estado*. Não o lamento, porque estou plenamente convencido da justiça e da verdade destas doutrinas.”

Augusto Fuschini (Câmara dos Deputados, 22.06.1888)

Este texto é uma versão editada do capítulo 7 de Santos (2004) e deve ser lido com o meu estudo sobre a crise financeira de 1891. Neste texto apresenta-se uma proposta de interpretação das duas últimas décadas do século XIX como o período de colapso do liberalismo português enquanto paradigma económico e jurídico-político. São também exploradas pistas que permitem compreender os limites da vigência do paradigma liberal em Portugal antes de 1880-1900.

1. O LIBERALISMO ECONÓMICO QUE NUNCA EXISTIU E A DERIVA ULTRA-PROTECCIONISTA E REGULAMENTADORA NO FIM DO SÉCULO XIX.

A mobilização da lavoura do Sul do País, em meados da década de oitenta, com o objectivo de conseguir o acoplamento da produção de trigo ao *regime proteccionista*, conduziu à primeira de uma série de mudanças que reajustaram esse *regime* a importantes transformações externas, decorrentes da chamada Segunda Revolução Económica. O processo político que consagrou estas pretensões da lavoura tendeu a obscurecer o facto de ser o trigo, enquanto cultura, um problema regional e, enquanto produção comercializada e por essa via consumida no mercado interno, pouco mais que um problema lisboeta¹. A

¹ Quanto a isto tenha-se presente o que diz Tengarrinha (1994a:73) relativamente aos finais do século XVIII e princípios do XIX: “Quanto ao trigo, ele servia, sobretudo, para abastecer Lisboa. Em parte alguma das províncias era cereal importante na alimentação dos rurais. (...) Quem ganhava mais com o vinho não ia, de sua vontade, substituí-lo por trigo.” Os proprietários de herdades no Sul pretenderam mesmo durante muito tempo expulsar os colonos e arrendar as terras aos criadores de gado bovino, ovelhum e porcino, o que era contrariado pelo Estado, que queria fornecer Lisboa de trigo nacional e evitar a sua importação; porém, já então, o trigo vindo de fora (do norte de África ou da Sicília) chegava a Lisboa mais barato que o do Alentejo.

conjuntura que ameaçava a produção comercializada de trigo não ameaçava igualmente toda a produção agrícola até porque, à excepção da vinha, ela destinava-se essencialmente ao auto consumo dos produtores. O trigo tornou-se um problema político porque o colapso das vendas junto da moagem lisboeta ameaçava deixar desempregados boa parte dos assalariados rurais e em dificuldades os proprietários². A forma como o problema foi “resolvido”, primeiro com o recurso mecânico ao agravamento de tarifas na Pauta, e depois com a solução original e supostamente provisória de regulamentação do comércio de modo a obrigá-lo a consumir toda a produção nacional destinada ao mercado, foi demonstrativa da capitulação do poder político à “chantagem” da lavoura e da sua criatividade legislativa. O problema era haver trigo que a moagem não queria moer; o Governo e os legisladores não demoraram muito tempo (alguns meses) a decidir que a solução era obrigar a moagem a moê-lo. José Luciano de Castro, autor confesso da solução, até não parecia muito preocupado, ao contrário do comerciante Casimiro Freire, se isso significasse violar as garantias da Carta Constitucional quanto à liberdade de indústria: o Governo já não se limitava a lançar tributos sobre actividades iniciadas e desenvolvidas à sombra destas garantias (o que não era violá-las), passava a impor condições e preços, a “salvar” grupos específicos e a limitar a actividade de outros: mas era sempre possível encontrar precedentes, por exemplo no hábito de conceder monopólios para garantir réditos³. Tratava-se apenas de, em nome da força e da gravidade das circunstâncias (ou da “independência da pátria” em perigo, como preferira o congresso agrícola), ampliar estas práticas de duvidosa ortodoxia constitucional e liberal⁴.

Pouco depois, à questão cerealífera, veio juntar-se a questão financeira; tal como a primeira, era um problema estrutural mas que os acontecimentos no Brasil em 1889 e a agitação em torno do *ultimatum* inesperadamente precipitaram. Na sua origem estava um crescimento não sustentado das despesas públicas pelo recurso ao endividamento e uma história de inflação que alimentara um sistema bancário vulnerável. Quando, em 1891, as poupanças e os financeiros estrangeiros se mantiveram afastados de novos empréstimos, e o público (temendo uma apropriação do seu ouro pelo Estado através da inconvertibilidade) acorreu aos bancos, o Estado teve de evitar a sua liquidação e a dos bancos pondo fim ao padrão ouro e apropriando-se da prática inflacionista; pelo caminho, dificultavam-se as importações porque o ouro, a partir de então raro no mercado, passou a ser mais caro. Recorreu ainda à exacção fiscal para tentar regularizar réditos e estancar o crescimento das despesas não

² PRIMEIRO CONTRA-FACTUAL: UMA “REFORMA AGRÁRIA” FEITA PELO MERCADO?

A impossibilidade de venderem a parte habitualmente comercializada da produção trigueira, teria levado os proprietários a dispensarem o trabalho sazonal das ceifeiras; a parte da produção para auto consumo e pagamento aos trabalhadores rurais poderia ter-se mantido. No caso das herdades onde não fosse possível investir noutras actividades como a pecuária (devido a descapitalização, por exemplo), a falência de alguns proprietários poderia ter favorecido uma “reforma agrária” (feita pelo mercado) conducente a pequenas e médias explorações familiares que permitisse a continuidade do povoamento dos campos do Sul (se bem que com um rácio habitante/hectare sempre condicionado pelo clima e pelo solo). O fim do trabalho nas ceifeiras teria engrossado a emigração para o litoral mas também, provavelmente, a conflitualidade social nessas zonas rurais e, talvez depois, nas cidades. Não é difícil imaginar que esta última consequência fosse a que mais amedrontava os decisores políticos. Resta saber se as consequências da legislação cerealífera então adoptada, que impediu a queda do preço do pão na zona urbana de Lisboa (que a médio prazo ocorreria forçosamente, com o preço em queda do trigo americano e o vigor dos sectores moageiro e panificador) não acabou por anular o efeito preventivo esperado: ou seja, “resolveu-se” um problema (nos campos do Sul) mas criou-se outro.

³ Era o caso “clássico” do monopólio dos tabacos: veja-se Mónica (1992) e Mata (1993:157-9).

⁴ Ver as reflexões sobre a evolução do regime constitucional oitocentista em Portugal *infra* no ponto 3.

sustentadas; o agravamento das tarifas da Pauta (a parte de leão dos réditos regulares) foi um aspecto importante dessa metodologia. Pelo caminho, reforçava-se o protecționismo alfandegário e contentava-se a indústria fabril, que o vinha pedindo desde 1890. Impedido de pagar os juros devidos aos seus credores e assim afugentando ouro fresco da dívida pública, o Estado via-se cada vez mais impossibilitado de regressar ao *in the long run we are all dead* do endividamento sistemático e todos os gabinetes apareceram com projectos de agravamentos fiscais. Dias Ferreira não teve tempo de o fazer e a oportunidade coube à dupla Hintze-Franco, que tinha tão pouca vontade de governar com as Cortes como os gabinetes anteriores desde 1890.

Esta evolução económica e política pôs fim a um “modelo” de quarenta anos de alocação de recursos pelo Estado através de um crescimento não sustentado de despesas inspirado no ideário dos “melhoramentos materiais” dos herdeiros intelectuais do saint-simonismo⁵; a estes, já na década de cinquenta, se haviam oposto os representantes ortodoxos da tradição liberal, que sustentavam a precedência da poupança sobre o investimento em estruturas de capital produtivo⁶. Este “modelo”, designado de “saint-simonismo fontista” por um dos mestres da Faculdade de Letras de Lisboa⁷, destinado segundo os seus mentores a abrir o País ao exterior, acabava afinal, na passagem da década de oitenta para a de noventa, a forçar a um maior isolamento económico, não podendo prescindir do protecționismo tarifário, da inflação e de esquemas de regulamentação económica interna que preservassem vários sectores das consequências da evolução tecnológica e dos preços no mercado internacional. A causa desta aparente contradição era que o início desta política de “fomento” dirigida pelo Estado e já antes ensaiada no cabralismo, se fizera no quadro de um *regime protecționista* previamente existente e que estava a moldar uma estrutura produtiva desligada do mercado internacional (em termos de oferta produtiva), virada para a procura interna e adquirindo uma inflexibilidade notória que a incapacitaria de resistir a um ulterior desmantelamento deste *regime* sem altos custos de transição; e para impor esses custos ao parque industrial entretanto surgido no País era necessário existirem sectores económicos fortes *com outros interesses* em que o Estado se pudesse apoiar. E o que era evidente em Portugal no final do século XIX era que nem o Estado nem o grosso dos interesses económicos organizados queriam (nem pensavam poder) desmantelar o *regime protecționista*.

Os caminhos de ferro haviam contribuído, sem dúvida, para acelerar a unificação económica, a formação de um mercado nacional, mas a riqueza assim colocada a circular mais e melhor crescia ao ritmo lento dos pequenos mercados protegidos. O que estava mais facilitado não era tanto a criação de riqueza mas a possibilidade dela se mover no interior do

⁵ Sobre a influência do saint-simonismo na difusão do ideário das obras públicas (como caminhos de ferro) sustentadas pelo crédito, ver Hayek (1979:312-20) e, no caso português, a análise no mesmo sentido de Saraiva (1977:213-31).

⁶ Veja-se a polémica entre os jornais *A Revolução de Setembro* e *O Português* em 1853; neste último, defendendo a posição ortodoxa, Alexandre Herculano, resumindo os receios devidos à inversão do postulado que fazia as estruturas de capital produtivo advirem da produção de capital (poupança), escreveu: “Defendemos a propriedade porque vemos aumentar irreflectidamente a despesa pública, e já pressentimos a mão do fisco, entrando pela bolsa dos contribuintes, sufocar o desenvolvimento de riqueza dos particulares, que é a riqueza do país.” (Herculano 1983: 343). O que então se estava a começar a fazer era criar primeiro as estruturas no pressuposto que destas adviria depois a produção de capital; a economia privada, porém, não dava mostras de ter um ritmo de crescimento que sustentasse esses investimentos, assentando tudo na ideia de uma súbita aceleração desse ritmo.

⁷ Saraiva (1977:214).

espaço nacional, isto é, até onde chegava a soberania fiscal do Estado português. Ora, sendo sobretudo a riqueza em circulação o objecto de exacção pelo sistema fiscal então existente, tal movimento favoreceu bastante a apropriação de riqueza pelo Estado; por outro lado, o incremento das vias de comunicação diminuiu os custos de funcionamento da máquina administrativa do Estado através da movimentação de funcionários, documentação e ordens de serviço - além de permitir uma mais fácil e barata deslocação e abastecimento da força armada dentro do território. É uma ironia que Alexandre Herculano tivesse razão em 1853 quanto à centralização mas não tanto quanto à absorção peninsular pelo ferro-carril; não há dúvida que esta evolução económica oitocentista, baseada num *regime proteccionista* associado a uma acentuada intervenção do Estado na alocação de recursos, unificou também política e administrativamente todo o território, substituindo (e com mais eficácia) a articulação do Estado através da velha rede paroquial da Igreja estabelecida. No final deste processo, era substancialmente mais barato ao Estado fazer-se obedecer em qualquer parte do território do que em qualquer outra época desde os tempos do senhor D. Afonso I. A evolução do regime político e a expansão da jurisdição da Administração Pública, tal como referidas no ponto 3. *infra*, iam de par com esta maior capacidade de acção do Estado sobre o território e a sociedade. Perante este cenário, e na altura em que os decisores políticos e os interesses económicos organizados davam forma ao processo de *reajustamento* de 1885-94, resta saber para onde estava a sociedade portuguesa a evoluir. E de que modo a Associação Comercial de Lisboa, representando as actividades económicas mais ligadas ao exterior, o ajuda a esclarecer.

2. A FRAQUEZA DOS INTERESSADOS NUMA ECONOMIA ABERTA: O CASO DO COMÉRCIO DE LISBOA.

Nas duas últimas décadas do século XIX, a Associação Comercial de Lisboa reunia um conjunto de interesses muito ligados às funções do principal porto marítimo do País na vida do espaço económico português. O comércio importador de bens semi trabalhados muito ligado a determinados negócios industriais, o comércio importador de bens alimentares, de produtos manufacturados e dos mais diversos tipos de tecnologia, as actividades de importação, exportação e reexportação ligadas ao comércio com o ultramar, os capitais investidos na navegação, o comércio de exportação (nomeadamente de vinhos) e o meio da finança lisboeta.

Os bens e a tecnologia importados, procurados por agentes económicos em todo o espaço nacional, tornavam as casas comerciais importadoras e os agentes de marcas estrangeiras autênticos distribuidores do melhor que a civilização industrial tinha para oferecer ao consumo e aos produtores; através dos caminhos de ferro e de caixeiros viajantes encartados, a Província estava ligada a Lisboa, ao seu porto e a este comércio. Quando as necessidades orçamentais do Estado ou de outros interesses se interpunham com maiores tarifas alfandegárias, não era só o comércio importador lisboeta e a cidade que se ressentiam, era também uma constelação de empresários compradores e consumidores fora de Lisboa. A obsessão da historiografia com os supostos efeitos nocivos do “défice comercial português” tem obscurecido a função fundamental deste comércio no fornecimento ao mercado nacional de bens indispensáveis à redução de custos de variadíssimos processos produtivos e serviços, ao barateamento e melhoria da alimentação e ao surgimento e desenvolvimento de novas actividades económicas.

É esta realidade que está espelhada na negociação interna na Associação sobre a revisão de tarifas da Pauta em 1891-92 ou na reacção à legislação cerealífera de 1888-89; o que nestes dois casos se observou foi que várias actividades económicas (e não meramente comerciantes importadores) perceberam claramente as dificuldades levantadas às importações como lesivas dos seus interesses e das áreas de mercado que serviam. A quase invisibilidade do comércio de exportação na documentação da Associação neste período e a muito menor importância que questões a ele ligadas tiveram, por comparação com o comércio de importação, ajuda a esclarecer o modo como boa parte dos interesses representados na Associação se posicionavam no interior do *regime proteccionista*; esta atenção permanente aos interesses e actividades ligados e dependentes de importações denota uma consciência óbvia da sua desvantagem “estrutural” no equilíbrio tarifário do *regime*, como é observado no capítulo 5 de Santos (2004). A acção da Associação estava, por essa razão, e pelo peso desses interesses no seu interior, muito orientada para minimizar (mas não tanto inverter) essa desvantagem.

Composição do comércio externo português em 1911

<i>IMPORTAÇÕES</i>	<i>%</i>	<i>EXPORTAÇÕES</i>
<i>matérias primas</i>	35.5	19.3%
<i>bens alimentícios</i>	28.6	71.7%
	} 42.4%	
<i>bens semi trabalhados</i>	13.8	2.5%
<i>bens manufacturados</i>	22.1	9.0%

Fonte: Federico (1992:274)

Tendo em conta a composição das importações portuguesas em 1911 (como observáveis no quadro acima), e as contra propostas da Associação na negociação da revisão tarifária de 1891-92, era sobre os 42.4% de importações representados pelos bens alimentares e semi trabalhados que este esforço de minimização incidia; as contrariedades enfrentadas nessa tarefa eram, no caso dos bens alimentares, o interesse fiscal do Estado⁸ e, no dos bens semi trabalhados, a pressão proteccionista de uma série de agentes interessados na eliminação ou limitação da concorrência⁹. Relativamente aos bens manufacturados, onde mais que no caso dos semi trabalhados, a pressão proteccionista da indústria fabril se fazia sentir, era claro o fraco investimento feito pela Associação em tentativas de aliviar direitos; isto devia-se ao facto das actividades consumidoras de bens semi trabalhados (e produtoras de manufacturas) representadas na Associação darem mostras de terem idêntico interesse ao da indústria fabril na protecção da produção interna de manufacturas. É, aliás, o que explica o facto de não haver nenhum sector produtivo aparentemente interessado no desmantelamento do *regime proteccionista*. O comércio ultramarino e os investimentos na navegação, também representados na Associação e muito dependentes de uma bem visível protecção à sombra da soberania do Estado português na África ocidental, eram outro influente grupo que não pretendia prescindir da participação no *regime*¹⁰.

⁸ Uma vez que as matérias primas (35.5%) eram a parte mais desagradada da Pauta (ver quadro no final da secção 5.4. de Santos 2004) e o nível tarifário das três partes restantes não era muito diferente, os bens alimentares (28.6%) eram a maior fatia das receitas alfandegárias.

⁹ Ver secção 5.2. de Santos (2004).

¹⁰ A dependência do sector financeiro foi claramente revelada pela ajuda prestada pelo Estado aos vários bancos emissores no auge da crise de 1891, evitando a sua liquidação, e pela importância dos títulos da dívida pública nos seus activos. Ver notas 284 e 298 em Santos (2004).

A Associação Comercial de Lisboa era, pois, um elemento participante e interessado neste “arranjo” político negociado das perdas e ganhos dos vários sectores no equilíbrio tarifário da Pauta. A particularidade da sua situação, no entanto, advinha de uma maior conexão dos interesses nela representados ao movimento de importações, quer como distribuidores quer como clientes, pelo que a sua atitude perante a lógica da “substituição de importações” do *regime* era mais crítica e complexa que no caso da Associação Industrial Portuguesa ou da Real Associação Central da Agricultura Portuguesa. Se no caso dos produtos manufacturados essa diferença não era acentuada, já no caso dos produtos semi trabalhados existia uma consciência diferente sobre as vantagens gerais de um desarmamento tarifário; esta atitude era extensível aos produtos alimentares de maior consumo e apresentou-se várias vezes como um protecçionismo “mitigado” ou mais “racional”, no sentido de mais selectivo. Os ataques lançados pela Associação ao equilíbrio tarifário do *regime* diziam respeito precisamente ao carácter extremamente abrangente da protecção, concedida praticamente a toda e qualquer actividade existente e até a outras que se supunha poderem vir a existir. Mas, sob esta aparente protecção universal, havia forçosamente sempre alguém preterido: no caso da legislação cerealífera, a protecção à parte comercializada da produção de trigo do Alentejo e do Ribatejo implicou que várias actividades económicas fossem inviabilizadas e que um sector (a moagem) evoluísse num sentido (o da concentração industrial) para o qual não era forçoso ter evoluído em regime de livre concorrência. Por outro lado, a preferência política por determinados modelos empresariais, como por exemplo o da indústria têxtil integrada de fios e manufacturas, implicou muito claramente que fossem prejudicadas ou eliminadas outras unidades de laboração.

A área económica representada pela Associação Comercial de Lisboa (o comércio, os serviços e as actividades industriais não fabris), à excepção talvez do comércio ultramarino e da navegação, foi particularmente afectada pelo *reajustamento* de 1885-94. Mas nem o sector dependente dos materiais semi trabalhados importados nem o sector ligado ao ultramar se colocavam fora do *regime protecçionista*. A oposição da Associação à Pauta de 1892 justificara-se sobretudo para tentar minimizar os agravamentos tarifários sobre os materiais semi trabalhados, não para defender qualquer via alternativa ao equilíbrio tarifário vigente nem sequer à desvantagem “estrutural” nele tida pela indústria não fabril e pelas casas comerciais. Essa estratégia defensiva e minimalista, resultante da própria heterogeneidade de interesses representados (que requereu várias vezes negociações internas), é o que explica o *timing* de resposta, em geral lento, da Associação aos acontecimentos, numa altura em que o processo político de tomada de decisões tinha tendência para acelerar ou com maiorias obedientes nas Cortes ou com a actividade legislativa em ditadura.

3. A CRISE DO ESTADO DE DIREITO: FORTALECIMENTO DO EXECUTIVO PARA A GESTÃO POLÍTICA DOS INTERESSES.

O agravamento das dificuldades financeiras do Estado, impedido de substituir os aumentos de impostos internos pela receita clássica do endividamento, foi o principal elemento radicalizador da posição da Associação perante a evolução do *reajustamento*. Embora a oposição à legislação cerealífera e à Pauta de 1892 fosse firme, não houve propriamente uma ruptura com o poder político nessas ocasiões; observou-se mesmo, depois de derrotados os seus pontos de vista, uma tendência para a desmobilização e para uma

adaptação à nova situação. Os sucessivos projectos fiscais de emergência dos vários gabinetes é que, ao conjugarem-se com estes reveses e com as dificuldades por eles criados aos negócios, convenceram a Associação em 1893 de que não era possível ceder mais. O relatório de 1892, apresentado na assembleia geral de 19 de Abril de 1893, dava conta de um pessimismo sem precedentes e declarava abertamente que a Associação não podia senão “assumir inteiramente a sua missão, rompendo com uma neutralidade relativa às causas da decadência de Portugal”¹¹; isto queria essencialmente dizer que a Associação não se podia dar ao luxo de continuar apenas a tentar influenciar as decisões políticas pelos comedidos métodos habituais, mas que tinha de entrar ela própria no campo dos políticos.

O choque com o poder político, motivado por esta mudança de atitude, foi frontal e violento porque os hábitos políticos estavam também a sofrer uma rápida evolução. No clima de crise política e financeira que se vivia desde 1890, a governação com as Cortes e com as praxes constitucionais aumentava em muito os custos de sobrevivência de um gabinete sem uma maioria obediente pelo menos nos Deputados; Dias Ferreira não a teve e logo se sentiu tentado a conseguir uma dissolução. Hintze Ribeiro e João Franco, conseguindo uma base heterogénea de apoios com Fuschini e Bernardino Machado no gabinete, agiram com alguma facilidade mais pela crise do partido progressista do que por deterem uma maioria forte; mas a recomposição do gabinete e a resistência dos interesses económicos em finais de 1893 conduziu-os a organizar eleições e a promover candidatos que produzissem em 1894 uma câmara explicitamente fiel ao seu “programa”. Quando as Cortes reabriram, a oposição impediu-as simplesmente de funcionar e o Governo prescindiu delas. A incapacidade do regime parlamentar de dar garantias sólidas de fiscalização dos actos do executivo conduziam a oposição em minoria a atitudes de desespero que podiam chegar a colocar em causa a própria legitimidade do regime. A causa deste fenómeno foi a progressiva desvirtuação da lógica da separação de poderes com a transformação das Cortes, mais propriamente da Câmara dos Deputados, na sede simultânea do poder legislativo e do poder executivo. No espírito original do articulado da Carta, o Rei era a verdadeira sede do poder executivo e o verdadeiro fazedor de ministros, cuja acção seria fiscalizada pelas Cortes através sobretudo da competência que estas tinham de definir o montante de recursos postos à disposição do executivo; além disto, tudo o que implicasse a necessidade de legislar estava-lhes exclusivamente reservado. Mas a prática política esvaziou a monarquia dos seus poderes teóricos e ligou a existência do gabinete governamental a uma maioria que o apoiasse na Câmara dos Deputados; tratava-se de uma evolução democrática do regime que subvertia a separação de poderes ao fundir a capacidade da maioria da câmara baixa de legislar com a capacidade do executivo de governar. Os partidos políticos parlamentares, sobretudo nos moldes mais organizados da segunda metade do século, emergiram como o *modus faciendi* desta fusão de poderes¹². De

¹¹ Relatório (1892:4).

¹² **OS PARTIDOS COMO VEÍCULOS DO FORTALECIMENTO DO PODER EXECUTIVO:**

Esta realidade é o que pode explicar a incapacidade da I República de resolver a crise das instituições representativas: a *parlamentarização* do sistema então ocorrida fortaleceu proporcionalmente o papel político dos partidos. A situação agravou-se também pelo facto da I República ter gerado um sistema com um só grande e bem organizado partido, que fez o regime evoluir rapidamente para aquilo que era percebido por muitos como uma “ditadura do Partido Democrático”; não admira que esta ausência até da alternância bipartidária tenha conduzido, em poucos anos, a oposição parlamentar e extra-parlamentar a adoptar uma estratégia insurreccional (com evidentes paralelos com a primeira metade do século XIX). O que estava em crise em Portugal era o enquadramento do governo representativo pelas garantias e regras disciplinadoras do Estado de Direito (ver *infra* nota 32); e o que o Estado Novo veio a fazer foi desligar da dependência parlamentar o dilatado poder discricionário do executivo.

tal modo esta evolução se impôs que a independência original da Câmara dos Pares, com poderes constitucionais para se opor aos Deputados (paralisando as suas iniciativas), foi anulada com frequentes “fornadas”¹³ que serviam para moldar a orientação partidária da câmara alta à orientação dominante na câmara baixa. Deste modo, um modelo constitucional originalmente concebido para partilhar e até quase paralisar o poder, foi evoluindo para uma concentração quase absoluta em gabinetes com apoio parlamentar, num regime onde nenhum órgão estava incumbido de se pronunciar com carácter vinculativo sobre a constitucionalidade da frenética actividade legislativa: o único limite era a sanção régia aos actos legislativos mas a monarquia não existia para desempenhar essa função. O que concorria para moderar esta tendência absolutista do regime era a sua articulação eleitoral com uma constelação de notabilidades e *influentes* espalhada pelo País e com quem as fidelidades dos parlamentares tinham de ser negociadas, ou seja, os deputados sobretudo (eleitos em círculos uninominais na sua esmagadora maioria) não eram só dependentes dos partidos mas também de quem os “fazia” nas suas circunscrições de eleição. Eles ou os seus aliados nas circunscrições podiam negociar com o gabinete ou até juntar-se à bancada da esquerda na câmara¹⁴. De qualquer modo, como se observou no período aqui estudado, vários gabinetes dispuseram de maiorias disciplinadas em votações muito importantes, chegando nessas situações a conseguir usar métodos, permitidos pelo regimento da câmara, de aceleração de debates e votações, praticamente silenciando a oposição. Esta prática era o que permitia ao Governo legislar até em ditadura, obtendo depois das câmaras um acto legislativo que o desresponsabilizava dessa óbvia inconstitucionalidade, o *bill de indemnidade*¹⁵.

Esta evolução do regime político foi simultânea de uma outra, relativa aos conflitos entre o Estado ou a Administração Pública e os privados; em Portugal, como na generalidade da

¹³ As “fornadas” de pares não eram mais que uma exigência feita ao Rei pela maioria política saída de eleições; uma vez iniciado o processo, cada vez que as maiorias se revezavam nos Deputados, tornava-se politicamente impossível o soberano não as conceder: deixar incólume nos Pares a maioria anterior equivaleria a não deixar o novo gabinete governar. Contraste-se esta situação com a concepção que tinha do pariatto Mouzinho da Silveira em 1832 (cf. Manique 1989:54).

¹⁴ Os deputados que apoiavam o Governo sentavam-se na direita do hemiciclo, os da oposição sentavam-se à esquerda.

¹⁵ **UM CASO PARADIGMÁTICO DA CRISE DO REGIME CONSTITUCIONAL:**

A este propósito, teve lugar na Câmara dos Pares, em Julho de 1890, uma interessante intervenção de Barros e Sá sobre o *bill de indemnidade* que então se discutia, a favor do gabinete de Serpa Pimentel. Declarou nessa ocasião este par: “Ninguém acredita que estejamos aqui fazendo alguma coisa de útil à pátria! Discutimos assuntos que já não dependem das nossas deliberações. Aprovamos factos consumados, que não podem ser rejeitados! (...) Não há exemplo algum em Inglaterra, nos últimos dois séculos, desde a revolução de 1688, e desde a publicação do *bill* dos direitos, de ter sido pedido, e menos concedido, um *bill de indemnidade* ao governo porque legislou por decretos, sem a intervenção do parlamento. (...) Têm sido concedidos, algumas vezes, *bills de indemnidade* porque o governo violou o *habeas corpus*, porque não respeitou as garantias individuais, prendendo e conservando presos alguns cidadãos sem ordem ou mandado judicial, porque violou o domicílio, ou o segredo das cartas, mas porque legislou fora do parlamento - isso nunca. (...) É um círculo vicioso. O Rei faz os ministros, os ministros forjam os pares e os deputados, e com os pares e os deputados assim feitos, os ministros impõem-se ao Rei! O Rei é inviolável pela constituição, os ministros são os responsáveis. Mas como a responsabilidade só pode ser verificada pelos deputados, que são criaturas dos ministros, nunca essa responsabilidade se torna efectiva, nunca se realiza.” Serpa Pimentel respondeu justificando a necessidade das medidas de excepção em determinadas situações, afirmando que mesmo Peel em 1834, com respeito à emissão de notas do Banco de Inglaterra, *saltou por cima de leis* e pediu depois um *bill de indemnidade*; mas, como notou Barros e Sá na tréplica, *saltar por cima de leis* é substancialmente diferente de *legislar sem o parlamento*. D.C.P. 1.7.1890:420-6.

Europa continental, a construção jurídica do Estado rapidamente se desviou, quanto a esta questão, do ideal original dos grandes teóricos oitocentistas do Estado de Direito liberal. Estes advogaram que nestes conflitos o Estado deveria ser considerado como um privado e estar submetido aos processos e às decisões dos tribunais comuns, o que significava de facto a sua sujeição à lei geral fiscalizada pelo poder judicial¹⁶. Mas os entraves que estes procedimentos colocavam à acção do Governo e à eficácia imediata das medidas adoptadas, foi levando à expansão das competências da Administração dirigida por decretos, portarias e ordens de serviço dos ministros, patente no caso já examinado dos chamados “tribunais” do contencioso fiscal, que mais não eram que apêndices constituídos por funcionários da Administração investidos de poderes judiciais¹⁷. Ao processo político de tomada de decisões cada vez mais concentrado no executivo foi-se, assim, juntando a expansão da jurisdição de uma Administração Pública sem controle judicial a uma área cada vez mais alargada da vida económica e social.

Ora, este fortalecimento do executivo afectou a posição do Estado enquanto administrador do *regime proteccionista* e, no clima de crise da década de noventa, contribuiu para suscitar um aproveitamento da elasticidade da arbitrariedade por parte dos gabinetes. A ausência de mecanismos eficazes de contra poder legal e de fiscalização criou um ambiente de desconfiança generalizada no Governo e, cada vez mais, no próprio regime; não admira que, para quem não estivesse no poder, a única forma de fazer oposição fosse por vezes boicotar o funcionamento do sistema, contribuindo assim para provocar ainda maiores arbitrariedades. Esta derrapagem das instituições representativas em Portugal, tal como a crise financeira, haviam estado sempre iminentes no século XIX, mesmo nas décadas seguintes à Regeneração (1868-71 e 1876 foram pequenos ensaios); o que aconteceu no princípio da década de noventa foi que o fim do recurso ao endividamento sistemático forçou os gabinetes a virarem-se para a inflação, opção que teve desta vez e quase de imediato efeitos devastadores na economia. E à medida que, por meio desse paliativo, a crise financeira do Estado se tornou numa crise económica geral, o próprio poder do Estado sobre a sociedade aumentou de modo nunca antes visto; por meio do curso forçado de 1891 e da emissão crescente de papel moeda, o sistema monetário passou das mãos do mercado para as mãos do Estado, conferindo a este um controle efectivo sobre a economia. Embora os governantes conservassem neste período alguma consciência dos males económicos da inflação, o certo é que o sistema de curso forçado do papel moeda dava ao Estado - e aos gabinetes - uma autonomia financeira *de facto* que lhes permitia dispensar as negociações com os interesses económicos organizados quanto a opções económicas, fiscais ou aduaneiras. Quando o Estado não controlava o sistema monetário, a possibilidade de uma recusa dos contribuintes (que eram basicamente comerciantes e industriais) pagarem os impostos equivalia à paralisação do poder político (a não ser que este usasse a força para extorquir o metal). Os gabinetes anteriores a 1891 tinham encontrado na dívida uma margem de autonomia que era, apesar de tudo, menor: com erros políticos, os fundos podiam descer, a confiança dos investidores diminuir e as receitas cair. O papel moeda, porém, dava uma grande sensação de segurança - e de impunidade. As ditaduras tornaram-se mais viáveis que antes de 1891 e não admira, pois, que o gabinete Hintze-Franco pudesse sobreviver à confrontação de 1893-94 com os comerciantes e os industriais,

¹⁶ Sobre esta doutrina do liberalismo jurídico oitocentista, veja-se Hayek (1990b). Dois dos mais ilustres defensores dessa doutrina em Portugal foram Silvestre Pinheiro Ferreira e Alexandre Herculano: ver Ferreira (1977) e nota 278 em Santos (2004).

¹⁷ Ver secção 2.1. em Santos (2004).

sobretudo se não hostilizado simultaneamente pelos interesses agrários que tinham não pouca influência na articulação eleitoral do regime político na maior parte do País¹⁸.

A tentativa feita em 1894, com a Câmara de Comércio e Indústria de Lisboa, de recomposição das relações do Estado com os interesses comerciais e industriais organizados revelou uma mudança também na ideologia económica dominante. Enquanto em 1834, o surgimento espontâneo da Associação Comercial de Lisboa fazia esta entidade aparecer como uma aliança de contribuintes que basicamente pretendia negociar com o Estado os termos e o *quantum* da exacção, no final do século esta visão crua da realidade e dos problemas estava a ser ultrapassada por ideias de cooperação em proclamados objectivos comuns entre os interesses económicos e entre estes e o Estado. O ascendente ganho por este com a evolução do regime político examinada acima, levava-o a posicionar-se já não como administrador de equilíbrios mas como seu eventual condutor. O que estava no núcleo desta ideologia económica era a concepção orgânica da realidade, que conduzia à ideia de que as várias actividades económicas desenvolvidas no espaço português constituíam (ou deveriam constituir) um todo harmónico, integrado e auto suficiente. Que os limites desse todo correspondessem aos limites territoriais e populacionais do Estado-nação português é o que indiferencia essa ideologia económica da mundividência nacionalista, isto é, da compreensão do Estado-nação como uma “comunidade de destino”; em termos económicos, isto implicava conferir ao Estado um papel ordenador da realidade económica e usar os meios à sua disposição para conseguir esse objectivo. É esta concepção organicista da realidade económica que está por detrás da ideia do “défice comercial” como sinónimo de uma perda de recursos (representado na maior quantidade de moeda que “sai”) e de uma pauperização geral do todo económico orgânico¹⁹; ora, como a

¹⁸ **UM CONTRA-FACTUAL RELATIVO À TECNOLOGIA E ÀS FINANÇAS PÚBLICAS:**

Macedo (1979) chamou atenção para a importância do voto rural no sistema político anterior a 1910, que em grande medida condicionava as opções políticas; mas dizer que “a viragem para a indústria, depois da crise económica de 1891, veio reforçar a pressão das cidades” ou que “a sua racionalidade (*do parque industrial*) seria seleccionada pela livre concorrência, processo que um Estado já rico pode comportar mas que acarreta atrasos para a correcção dos erros, num país como Portugal, de difícil acumulação capitalista” (Macedo 1979:431) são ideias mais dificilmente aceitáveis. É possível que se assista, no final de Oitocentos, a uma maior pressão *demográfica* nas cidades, mas não parece que Lisboa tenha ganho um protagonismo que não tivesse já (veja-se o modo como a questão do abastecimento de trigo à cidade sempre interferira na legislação agrícola geral). Por outro lado, a ideia de que a indústria era um “parente pobre” das opções políticas do Estado não pode ser aceite se se tiver presente que um dos poucos meios de *intervenção económica* que o Estado detinha então era a Pauta e esta, desde pelo menos 1837, estava orientada para a protecção às indústrias (quanto à livre concorrência, que não era exactamente o regime em que vivia a indústria portuguesa, como um processo “caro” relativamente a uma indefinida intervenção racionalizadora do Estado, é uma opinião do autor). Este texto identifica, no entanto, uma mudança tecnológica (do motor de explosão e da camionagem) e respectivo impacto no espaço económico nacional com enorme importância nas décadas seguintes às aqui estudadas; tão importante que inspira reflexões “contrafactuais”: qual teria sido o comportamento da economia portuguesa sem caminhos de ferro (ou com substancialmente menos, não fazendo concorrência à navegação de cabotagem), sem o endividamento público para os levar a cabo e, décadas depois, com a introdução do motor de explosão em grande escala, não pelo Estado mas pelos particulares, como ocorreu?

¹⁹ **SUGESTÃO DE UM TERCEIRO CONTRA-FACTUAL: IMPORTAÇÕES E CRESCIMENTO:**

Tal visão relega para segundo plano a problemática da *criação* de riqueza, a qual pode, na realidade, estar dependente de bens e serviços importados mais baratos que os disponíveis no mercado nacional. A importante questão de saber se um maior peso das exportações na economia portuguesa poderia ter contribuído para o seu maior crescimento, foi explorada por Reis (1984), Lains (1986 e 1987) e, numa perspectiva comparativa, por Federico (1992); mas, igualmente importante, seria saber se uma maior

tentativa de explicação da crise financeira de 1891 sugeriu anteriormente, o “excesso” de importações sobre as exportações conviveu com o crescimento da riqueza geral, podendo até considerar-se que era *sine qua non* desse crescimento, já que equivalia para muitas actividades à compra de “oxigénio” que no mercado interno escasseava ou tinha preços proibitivos. Visto negativamente este recurso da economia privada às importações, que de facto resultava como elemento disruptor da organicidade pretendida, era já patente no *reajustamento* de 1885-94 o favorecimento político da lavoura e da indústria fabril como unidades capazes de potenciar o crescimento orgânico da economia. Tratava-se já dos primeiros passos do “arranjo” designado, para um período posterior, como “aliança agrária industrial”²⁰. Para o comércio e, em geral, para as actividades dependentes das importações, as dificuldades já observadas no final do século XIX parecem agravar-se depois: o reforço do proteccionismo alfandegário e o recurso do Estado à inflação são tendências que se manterão nas décadas seguintes²¹.

3.1. I República e Estado Novo: a persistência da fraqueza dos interesses comerciais.

Em Fevereiro de 1925, a Associação Comercial de Lisboa foi dissolvida pelo gabinete de José Domingos dos Santos depois de se pronunciar contra agravamentos fiscais; no ano anterior fora a principal impulsora da União dos Interesses Económicos, que combatia os sucessivos agravamentos fiscais e aquilo que considerava ser a prepotência e arbitrariedade do Governo em matérias económicas e de fiscalidade²². O jornal *O Século*, então seu porta-voz, foi o primeiro a fazer o paralelo com os acontecimentos de Janeiro de 1894. Haviam passado trinta anos e mudado o regime político mas a situação dos interesses representados na Associação dava mostras de pouco ter mudado; na verdade, o *regime proteccionista* pouco tinha mudado. Pouco depois, a Associação foi afastada da direcção do movimento de protesto dos interesses económicos e substituída por figuras ligadas à lavoura e à indústria fabril²³; tal como acontecera em 1894 na aparente aliança com a Associação Industrial, a oposição aos aumentos de impostos era comum mas tudo o resto os separava. A lavoura e a indústria fabril, no seio do *regime*, tinham interesses convergentes e um destino comum. Mas a Associação Comercial de Lisboa continuava a não se encaixar bem nessa aliança – a sua posição, condicionada por interesses mais ligados às trocas comerciais com o exterior, conduzia-a (e continuaria a conduzi-la durante o Estado

facilidade de importar bens e serviços procurados pelos agentes económicos portugueses não teria contribuído (provavelmente ainda mais) para esse maior crescimento.

²⁰ Marques (1988). A passagem do proteccionismo à regulamentação do mercado (incluindo práticas de condicionamento industrial) é ilustrada por Clark (1951:xii): “It is often, though not always, the case that while working for a limited market industries find their (long period) marginal costs below their average costs and therefore must have recourse to private monopoly or agreement in restraint of competition, or to public regulation, whereas if they were working for a wider market they would find their average costs lower and probably also their marginal costs higher (owing to the greater number of possible alternative uses for any particular piece of equipment or type of labour) so that it again becomes possible for normal competition satisfactorily to determine prices and output.”

²¹ Ver Telo (1990).

²² As edições do jornal *O Século* de 26.11.1924 a 30.5.1926 dão conta das actividades da U.I.E., da adesão de inúmeras associações locais ao seu manifesto, à sua organização pelo País e aos diversos protestos contra a política fiscal de então. Uma das principais exigências do manifesto da U.I.E. em 1924 era “governar dentro da Lei” e submeter a acção dos governos à “majestade da Lei” (ver SEC. 1924).

²³ Telo (1990:169).

Novo) a uma maior tensão com o “arranjo” político-económico expresso no *regime proteccionista* português²⁴.

4. UMA LEITURA DA ASCENSÃO E DA CRISE DO PARADIGMA LIBERAL EM PORTUGAL (Da interdependência da ordem de mercado, do Estado de Direito e do crescimento da riqueza).

Esclarecidas a lógica da posição da Associação Comercial de Lisboa perante o *reajustamento* de 1885-94 e as causas do fracasso dos seus intentos, há várias ideias que importa sublinhar e leituras gerais que convém esboçar. Desde logo, é importante notar que a “complexidade”²⁵ de um *regime proteccionista* tem consequências políticas; este *regime* discrimina negativa e positivamente, só podendo articular-se a partir de um agente (o decisor político ou o governante) que possa decidir dentro de uma margem de arbitrariedade alargada. Uma pauta alfandegária de direitos específicos regularmente corrigidos é um primeiro instrumento de acção mas que pode ser complementado por outros, como as quotas de importação, os monopólios e os regulamentos específicos (que podem impor princípios de *condicionamento* das actividades económicas)²⁶. Nos termos das reflexões e da terminologia proposta por Michael Oakeshott sobre a *condição civil*²⁷, o *regime* só pode funcionar em tensão com uma ordem jurídica *nomocrática* em que:

“(...) the terms of relationship are exclusively the rules of a practice which may concern any and every transaction between agents and is indifferent to the outcome of any such transaction: the practice of being *just* to one another.”²⁸

Isto porque:

“The laws of civil association (...) are not imposed upon an already shaped and articulated engagement; they relate to the miscellaneous, unforeseeable choices and transactions of agents each concerned to live the life of *a man like me*, who are joined in no common purpose or engagement, who may be strangers to one another, the objects of whose loves are as various as themselves, and who may lack any but this moral allegiance to one

²⁴ Trindade (1998) mostra a permanência, nos anos trinta e quarenta, desta problemática e da contestação da A.C.L., já depois desta ter sido enquadrada na estrutura corporativa do Estado Novo.

²⁵ O termo é aqui usado como em Corden (1979), para exprimir as consequências complexas e imprevisíveis da interferência no mecanismo dos preços e na posição relativa dos agentes económicos; este autor conclui que a teoria económica tem claras dificuldades em acompanhar o conjunto de interferências de um *regime proteccionista* sobre uma realidade extremamente complexa (o mercado e as relações dos agentes económicos no seu seio): “We have broken out the straight-jacket of the orthodox two-sector general equilibrium model which has dominated trade theory for so long, and are beginning to face the complications and difficulties of the world of many commodities and of input-output interrelationships. (...) The simplest version of our model with its three crucial assumptions seems to focus on the relevant issues, *though even with these assumptions it does not give complete answers.*” (Corden 1979:240; o itálico é acrescentado).

²⁶ Todos estes desenvolvimentos puderam ser observados na trama histórica acompanhada neste trabalho: as quotas de importação e a monopolização no caso da legislação cerealífera, os regulamentos específicos com princípios de *condicionamento* no caso das padarias, da produção e comercialização de óleos ou da pesca a vapor (ver, em Santos 2004, secção 5.3. para os óleos e a pesca e para os restantes o capítulo 3).

²⁷ Ver em Oakeshott (1996:108-84) o ensaio *On the Civil Condition*.

²⁸ Oakeshott (1996:128).

another. Nor do they impose any such common purpose upon those who fall within their jurisdiction: they are not devices for engineering the promotion of a common interest. These laws are the sole terms in which *cives* are related.”²⁹

A lógica mesma do *regime* é o contrário desta indiferença quanto aos resultados das relações dos *cives* enquanto agentes económicos; o *regime* propõe-se à partida orientar essas relações de modo a alcançar determinados objectivos: por exemplo, usando deliberadamente determinados instrumentos de gestão³⁰ para provocar distorções de preços e de posicionamento relativo dos agentes económicos no mercado de modo a conseguir uma progressiva *substituição de importações*. O *regime* introduzia, assim, uma pressão de sentido *teleocrático*, para continuar a usar a terminologia de Oakeshott. Noutro sentido ia a reconstrução da ordem jurídica nacional no tempo do “movimento de codificação português”³¹, consagrando os princípios gerais enunciados por Oakeshott na passagem acima transcrita, pelo menos no que ao Direito Privado dizia respeito. Porém, tanto a evolução do *regime proteccionista* como a do regime político (analisada no ponto 7.3. supra), dão conta de uma realidade diferente no campo do Direito Público; neste caso, a prática estava a manifestar uma tendência fortemente contrária à limitação da discricionariedade (e portanto da coerção sobre os actos não especificamente proibidos pela lei geral). Cada vez mais se recusava o princípio da indiferença dos resultados emergentes das relações dos *cives* enquanto agentes económicos, postulando-se (e praticando-se) a arbitrariedade da intervenção do poder político para orientar esses resultados: eis o que configura a tensão entre as tendências *nomocrática* e *teleocrática* no funcionamento das sociedades, como diagnosticada por Oakeshott³².

Esta tensão pode ser elucidada, no caso de Portugal desde 1834, pela simultaneidade da construção de uma nova ordem jurídica (“liberal”, isto é, individualista) e da reconstrução da soberania (“política”) do Estado. Esta última reclamou instrumentos que não se coadunavam com a ortodoxia da primeira, ou a tiveram de ir sujeitando a várias excepções que facilitassem uma maior eficácia das decisões tendentes à prossecução dos objectivos políticos do Estado. Nos termos da teoria económica do Estado proposta por Douglass C. North³³, esta tensão é explicável do seguinte modo: a ordem jurídica individualista, sobretudo no que ao Direito Privado dizia respeito, foi entendida a partir de determinada altura como mais racional e capaz de maximizar a riqueza geral e, por esse meio, o rendimento fiscal do Estado; por essa razão, vários grupos (mesmo de entre os “privilegiados” do Antigo Regime) a ela se converteram e investiram na sua

²⁹ Oakeshott (1996:129).

³⁰ No sentido do inglês *management*.

³¹ Marques (1993:180). Os grandes marcos deste processo são, além do Código Comercial em 1834 e dos Códigos Administrativos de 1836 e 1842, sobretudo o Código Penal de 1852 (que limita o poder discricionário dos juizes através da consagração do princípio *nullum crimen sine lege* e da proibição da interpretação extensiva e da analogia) e o Código Civil de 1867, que coroa esta evolução com “uma visão *individuocêntrica* do mundo do direito” (Marques 1993:180-1). Sobre o pensamento dos juristas liberais portugueses que inspiraram esta “visão *individuocêntrica*”, ver Teixeira (1983:59-78).

³² **O DIREITO, DE UM PARADIGMA NOMOCRÁTICO A UM PARADIGMA TELEOCRÁTICO:**

Oakeshott (1996). É de referir que a influência em Portugal do krausismo e do positivismo jurídico na segunda metade de Oitocentos deve ser relacionada com as pressões aqui observadas e tendentes à substituição dos princípios jurídicos liberais no âmbito do Direito Público: sobre o krausismo e o positivismo jurídico, que legitimaram no pensamento jurídico português a passagem de um paradigma *nomocrático* a um paradigma *teleocrático*, ver Teixeira (1983:79-110).

³³ Ver secção 1.1. em Santos (2004).

implementação³⁴. Como esta ordem jurídica pressupunha um Estado que fosse o seu garante, este continuou a ter plena legitimidade para reclamar o rendimento fiscal a favor das funções que desempenhava. Por seu lado, o proteccionismo impôs-se porque os decisores políticos viram na interferência deste no mecanismo dos preços e no posicionamento relativo dos agentes económicos uma possibilidade de aumentar a riqueza geral (ou de preservar e fomentar sectores económicos julgados *a priori* fundamentais para esse aumento, o que era o mesmo). A esta interferência do *regime proteccionista* na alocação de recursos pelo mercado, juntou-se depois a interferência dos “melhoramentos materiais” com a mesma justificação; para mais, com uma e outra interferência, o Estado parece ter realmente potenciado a exacção fiscal sobre a riqueza geral e melhorado a eficácia da máquina administrativa. A aceleração deste processo, nomeadamente através da inflação, gerando uma crise que forçou depois à sua desaceleração (mas não liquidação), não precisa de ser aqui repetido³⁵. O modo como o Estado, assim, reconstruiu a sua soberania parece ter limitado (ou mesmo feito recuar) a aplicação, à área do Direito Público, dos princípios consagrados na área do Direito Privado (individualismo e cerco à arbitrariedade)³⁶.

Nesta evolução política, os interesses económicos organizados foram parceiros do Estado nos “arranjos” requeridos pelo *regime proteccionista*, que funcionavam como desvios a uma interpretação literal das regras do jogo constitucional. Esta deriva permitia ao Estado aumentar e intensificar o seu poder interventor sobre a sociedade (para além do espírito dos limites disciplinadores do código de Direito Público) mas também conceder privilégios em troca de rendas (monopólios) ou angariar apoios políticos. Num regime representativo, porém, os próprios grupos de interesses organizados podiam investir no *lobbying* ou na sua entrada nas redes partidárias para acederem aos instrumentos políticos de decisão, utilizando a seu favor as práticas discricionárias estabelecidas pela evolução *pragmatista* e negociada do regime político. Daí que o Estado tenha diminuído os custos da reconstrução da sua soberania, em grande medida atraindo grupos organizados (“capazes de actuar”, na linguagem voegeliniana), que conseguiam, em troca, também diminuir os custos da conquista da protecção do Estado contra as incertezas da concorrência e do mecanismo dos preços. O *regime proteccionista*, e o seu *reajustamento* de 1885-94, deverão, pois, ser compreendidos à luz desta evolução geral, a qual estava longe de ser um caso isolado na época³⁷.

³⁴ Macedo (1977) capta magistralmente este processo de conversão e investimento (nomeadamente da *elite* militar), ligando-o à vontade de promoção dos indivíduos e dos grupos que assim se originam; trata-se, além do mais, de uma abordagem em tudo consentânea com a teoria económica do Estado de North.

³⁵ Ver secções 5.1. e 7.3. em Santos (2004).

³⁶ **DIREITO E POLÍTICA: UM ESTUDO DE CASO DA SUBVERSÃO DA ORDEM NOMOCRÁTICA:**

Pode observar-se esse facto relativamente a uma das normas de Direito Público, o §23.º do artigo 145.º da Carta Constitucional, que estipulava: “Nenhum género de trabalho, cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos Cidadãos.” Trata-se de uma norma que objectivamente consagrava uma *liberdade de empreender* igual para todos os *cives* e sem outros limites que não a violação da moral, da integridade física e dos direitos constitucionais dos restantes cidadãos; o exercício desta liberdade ficaria obviamente sujeito à jurisdição dos tribunais (até por questões relativas ao cumprimento de contratos) mas não a ordens do Estado, mesmo que sob a forma de actos legislativos. Esta norma reflectia claramente os princípios que o processo de codificação consagrou no âmbito do Direito Privado, mas é evidente, nos processos de discussão e decisão das várias fases do *reajustamento* aqui estudado, que a prática política a contrariava.

³⁷ **“A ADMINISTRAÇÃO FAZ A LEI”: O CASO PORTUGUÊS CONTEXTUALIZADO:**

Resta saber até que ponto os períodos de instabilidade na sociedade portuguesa, depois da década aqui estudada de uma perspectiva particular, resultaram da maior ou menor capacidade do Estado e dos grupos de interesses organizados gerirem este “arranjo” e manterem-no em equilíbrio, quer em face da escassez de recursos que o condicionava internamente, quer das conjunturas políticas e económicas globais que nele forçosamente influíam. De qualquer modo, o estudo articulado dos aspectos económico e político-jurídico do *regime proteccionista* nas últimas décadas do século XIX sugere, sem dúvida, uma problemática de continuidade no processo de evolução da crise da monarquia constitucional até ao advento do Estado Novo, passando pela I República e pela ditadura militar. Esta evolução pauta-se pela crescente regulação do mercado interno a par do também crescente papel discricionário do poder executivo, sendo clara a sua interdependência no *modus operandi* do *regime proteccionista*. Os modelos constitucionais de 1911 e 1933 podem, neste contexto, ser lidos como tentativas de *reajustamento* do regime político a esta evolução de longa duração que vinha estruturando o espaço económico português e, nele, o protagonismo do Estado na alocação de recursos.

Se esta problemática pode, assim, ser entroncada no tema da construção (ou reconstrução) do Estado em Portugal desde 1834, deve igualmente ser ligada ao tema (comparativo) do atraso económico português. A interferência do Estado (e, à sua sombra, do *regime*) no mecanismo dos preços e na economia monetária, afectou as posições relativas dos agentes económicos, de um modo que não foi certamente indiferente à incapacidade do País de acelerar o seu crescimento económico: é que este está dependente, não de riquezas excepcionais do solo ou do génio dos seus habitantes, mas do menor desperdício possível de recursos. Ora, durante toda a época contemporânea, o complexo político-jurídico e económico aqui designado por *regime proteccionista* parece ter conseguido, com razoável sucesso, alcançar os objectivos que se propunha (unificação do mercado interno e seu desenvolvimento por meio da progressiva *substituição de importações* ou de um desenvolvimento “concorrencial” que pretendia diminuir a necessidade de complementaridade ou dependência relativamente ao mercado mundial) – mas isto através de uma alocação dos recursos privados que os desviou de outras potenciais utilizações. De facto, toda a teia de relações entre os agentes económicos, a estrutura empresarial e os investimentos, ficaram envolvidos numa regulamentação inspirada por um forte propósito de “engenharia política”; e esta era alternativa do potencial de eficiência da livre alocação de recursos pelo mercado.

North (1981:179-98) explora a evolução neste sentido sobretudo no caso norte-americano, ligando-o aos problemas colocados pela fase tecnológica inicial da Segunda Revolução Económica e à própria natureza do governo representativo: “The pluralist control of the state which emerged from the struggle of workers, farmers and business groups has produced the desintegration of the earlier structure of property rights and replaced it with a struggle in the political arena to redistribute income and wealth at the expense of the efficiency potential of the Second Economic Revolution.” (North 1981:185). Este processo requereu, no caso das sociedades *liberais*, transformações como as ocorridas na jurisprudência norte-americana desde 1892, concedendo poderes discricionários ao executivo dentro de objectivos muito gerais definidos pelo legislativo, até à decisão do Supremo Tribunal em 1911, no caso *United States v. Grimaud*, decretando que os regulamentos administrativos tinham força de lei.

5. FONTES E BIBLIOGRAFIA.

- CLARK (1951), Colin - *The conditions of economic progress* (1ªed. 1940). Londres: Macmillan & Co. Ltd.
- CORDEN (1979), W. M. - *The theory of protection* (1ªed. 1971). Oxford: Oxford University Press.
- D.C.D. (1888-94) - *Diário das Sessões da Câmara dos Senhores Deputados*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- D.C.P. (1887-92) - *Diário das Sessões da Câmara dos Dignos Pares do Reino*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- FEDERICO (1992), Giovanni - «El comercio exterior de los países mediterráneos en el siglo XIX» in Leandro Prados de la Escosura e Vera Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, pp. 269-92. Madrid: Alianza Editorial.
- FERREIRA (1977), Silvestre Pinheiro - «Da independência dos poderes políticos nos governos representativos» (1844?) in Pinharanda Gomes (intr. e selec.), *Silvestre Pinheiro Ferreira*, pp. 83-7. Lisboa: Guimarães & C.ª Editores.
- HAYEK (1979), Friedrich August von - *The counter-revolution of science: studies on the abuse of reason* (1ªed. 1952). Indianapolis: Liberty Press.
- (1990b), «Liberalism and Administration: the *Rechtsstaat*» in Id., *The Constitution of Liberty* (1.ª ed. 1960), pp. 193-204. Londres: Routledge.
- HERCULANO (1983), Alexandre - *Opúsculos, tomo I: questões públicas (política)* (1ªed. 1873-1908). Venda Nova: Livraria Bertrand.
- LAINS (1986), Pedro - «Exportações portuguesas, 1850-1913: a tese da dependência revisitada», *Análise Social*, vol.22, nº91, pp.381-419.
- (1987) «O proteccionismo em Portugal (1842-1913): um caso mal sucedido de industrialização “concorrencial”», *Análise Social*, vol.23, nº97, pp.481-503.
- MACEDO (1977), Jorge Borges de - «Para o encontro de uma dinâmica concreta na sociedade portuguesa (1820-1836)», *Revista Portuguesa de História*, vol. 2, t. 17, pp. 245-62.
- (1979), «A problemática tecnológica no processo da continuidade República - Ditadura Militar - Estado Novo», *Economia*, vol.3, nº3, pp. 427-53.
- MANIQUE (1989), António Pedro - *Mouzinho da Silveira: Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- MARQUES (1988), Alfredo - *Política económica e desenvolvimento em Portugal (1926-1959): as duas estratégias do Estado Novo no período de isolamento nacional*. Lisboa: Livros Horizonte.
- MARQUES (1993), Mário Reis - «Estruturas jurídicas» in Luís Reis Torgal e João Roque (coord.), *O Liberalismo (1807-1890): História de Portugal (dir. José Mattoso)*, vol. V, pp. 167-81. Lisboa: Editorial Estampa.
- MATA (1993), Maria Eugénia - *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*. Lisboa: Banco de Portugal.
- MÓNICA (1992), Maria Filomena - «Negócios e política: os tabacos (1800-1890)», *Análise Social*, vol. 27, n.º116-7, pp.461-79.
- NORTH (1981), Douglass C. - *Structure and change in economic history*. Nova Iorque: W. W. Norton.
- OAKESHOTT (1996), Michael J. - *On human conduct* (1ªed. 1975). Oxford: Clarendon Press.
- REIS (1984), Jaime - «O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)», *Análise Social*, vol.20, nº80, 1984, pp.7-28.
- RELATÓRIO (1892) - *Associação Commercial de Lisboa: Relatório da Direcção apresentado na 1.ª sessão ordinária da Assembléa Geral em 19 de abril de 1893 e Parecer da Comissão Revisora de Contas: 1892*. Lisboa: Tipografia do Comércio de Portugal, 1893.
- SANTOS (2004), Luís Aguiar - *Comércio e política na crise do liberalismo: a Associação Comercial de Lisboa e o reajustamento do “regime proteccionista” português, 1885-1894*. Lisboa: Edições Colibri.
- SARAIVA (1977), António José - *Herculano e o liberalismo em Portugal* (1ªed. 1949). Lisboa: Livraria Bertrand.
- SEC. (1893 e 1924-26) - *O Século*. Lisboa.
- TEIXEIRA (1983), António Braz - *O pensamento filosófico-jurídico português*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa.
- TELO (1990), António José - «A busca frustrada do desenvolvimento» in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo, vol. III (1910-1926)*, pp. 123-70. Lisboa: Publicações Alfa.
- TENGARRINHA (1994a), José - *Movimentos populares agrários em Portugal, vol. I: 1751-1807*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- TRINDADE (1998), Luís - «O velho comércio no Estado Novo» in *História*, ano XX (nova série), n.º 3 (Junho), pp. 54-63.