

O FEDERALISMO NO PENSAMENTO POLÍTICO PORTUGUÊS^a

Hermínio Martins
S. Antony's College, Oxford

É interessante notar como hoje, em Portugal, o tema do federalismo surge como uma questão totalmente nova, sem quaisquer precedentes, a ser discutida, quando o é, *de novo*. Contudo, em Portugal, tal como provavelmente em todos os outros países europeus, as questões, programas e ideias federalistas têm sido recorrentes nas alturas de encruzilhadas críticas, ao longo de toda a história moderna (entendendo-se por história moderna, neste artigo, todo o período posterior a 1820). Vários analistas da cultura política ibero-latina e dos casos particulares luso-brasileiro e português (entre os nomes mais importantes desta tradição deveríamos mencionar os americanos Richard Morse e Howard Wiarda, o brasileiro Raymundo Faoro e o chileno-australiano Cláudio Veliz) têm retratado os seus objectos como sendo predominante e indelevelmente caracterizados pelo estatismo, centralismo e patrimonialismo burocrático (uma categoria mista neo-weberiana). Sejam quais tenham sido as características cultural-estruturais portuguesas e luso-brasileiras, a verdade é que não excluíram a emergência de preocupações federalistas (talvez mesmo o inverso) desde pelo menos o advento do liberalismo moderno. A este respeito, bem como a respeito de muitos outros, Portugal tem sido um país europeu «normal», com a sua quota parte de projectos e perspectivas federalistas através dos dois últimos séculos; o esquecimento ou a relativa obscuridade que cobriu esta fase da história política e intelectual do país também aconteceu, até muito recentemente, em outros países europeus em relação às suas próprias heranças federalistas (por exemplo Kendle 1997).

Estes projectos federalistas têm sido muito variados. Incluíram não só formas de associação com as ex-colónias ou possessões ultramarinas, ou alguma

^a Esta é uma versão revista e muito abreviada de um ensaio anterior de 90 pp. (Martins 1996a).

variante de federação ibérica (na sua variante republicana raramente concebida como um fim em si mas mais como um meio para o fortalecimento de laços de associação europeia para além da Península), mas também projectos de federalização do país, assumidos não apenas por figuras menores, isoladas e esquecidas e obscuras seitas políticas, mas por intelectuais cujos nomes são conhecidos de qualquer estudioso da civilização portuguesa, e por movimentos políticos que deixaram a sua marca na história portuguesa. Neste breve artigo não poderemos esgotar o *corpus* do federalismo português – que, de qualquer maneira, ainda não se encontra consolidado na historiografia portuguesa – e ficaremos pelos seus pontos mais importantes. Por uma questão prática, em vez de traçar uma sequência cronológica, trataremos das três distintas variantes analíticas do federalismo consecutivamente, embora sejam inevitáveis sobreposições conceptuais e históricas, sublinhando-se mesmo que os expoentes mais consequentes do federalismo abraçaram essas três formas. Usamos o termo «federalismo» tal como os autores aqui estudados o utilizaram para abarcar federalismo num sentido forte, bem como «confederalismo», ambos os termos por sua vez aplicáveis a acordos entre entidades políticas independentes (*cross-polity*) e dentro de uma mesma entidade política (*within-polity*), e subordinando-lhes mesmo, em algumas das variantes, o municipalismo e o regionalismo.

1. *Federalismo imperial e pós-imperial.*

A história dos impérios ultramarinos da Europa moderna é também uma história de sonhos, aspirações, projectos e propostas federalistas (o que também é verdade para os impérios continentais europeus desde pelo menos a queda do Sacro Império Romano, mas essa é uma história muito menos relevante para o caso português). Mesmo a «invenção sistémica» moderna do federalismo (Finer, 1997) emergiu após uma rebelião contra o domínio britânico. No entanto, foi a Grã-Bretanha, mais do que a América (Smith, 1994), que posteriormente se tornaria o grande patrocinador mundial de federações de outros povos, primeiro nos seus domínios e depois nas suas colónias, desde meados do século XIX até à onda de descolonizações no pós-guerra, com resultados variados de sucessos e fracassos (a política externa britânica também terá encorajado esquemas federativos noutros locais, incluindo a formação da república federal na Alemanha e o movimento pela unificação europeia depois de 1945, enquanto se mantinha dele afastada). Dever-se-á contudo recordar que desde o final do século XIX floresceram projectos de união federal entre a Grã-Bretanha e outros países, em especial, mas não exclusivamente, com os domínios. Um caso intermédio tem

sido a lamentável história dos projectos federalistas britânicos para a Irlanda desde meados do século XIX. O pensamento e a política coloniais franceses foram igualmente férteis em projectos federais que viriam sempre a falhar, e a Holanda também preconizou processos federais nas e com as suas Índias Orientais a partir de 1944, após as rebeliões armadas se terem iniciado (Whittingham-Jones 1947).

A própria história imperial de Portugal encontra-se pejada de esquemas e propostas federalistas: nunca tiveram qualquer sucesso mas afinal a taxa de mortalidade de tais propostas tem sido, em todo o lado, extremamente elevada. No entanto, poder-se-ia dizer que algo como uma «situação federal» (Sawer 1969) foi obtida na relação entre o Brasil e Portugal logo na década de 40 do século XVII, quando os colonizadores brasileiros expulsaram os holandeses do Nordeste brasileiro e contribuíram em larga medida para expulsá-los de Angola – no que terá sido a primeira expedição latino-americana a África. Além disso, e sendo o Brasil a mais importante colónia de fixação, um número bastante significativo de brasileiros foi incorporado no funcionalismo público imperial, após se terem diplomado na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (a única universidade imperial, já que durante a maior parte do tempo, e em flagrante contraste com a política espanhola de proliferação de universidades pela América espanhola, e consequente resultado de formação de elites crioulas, não foi fundada qualquer universidade ou instituição de ensino superior no Brasil) e passaram a participar na administração do império português como juizes e desembargadores, e outros oficiais, em particular a partir de meados do século XVII (podiam servir e serviram fora e dentro do Brasil). Tornar-se-ia evidente entre 1808 e 1820, quando a família real portuguesa, governo, corte e escalões mais altos da burocracia imperial residiram no Brasil, que todo o império português em África, Ásia e Oceânia e a própria Metrópole na Europa eram dirigidos a partir do Rio de Janeiro (há muito que eram esboçados planos de emergência para esta eventualidade, tal como em Espanha: um império centrado no Brasil era ideia comum entre os círculos governantes desde meados do século XVIII, e não se deve ignorar a dimensão profético-messiânica da concepção do mundo luso-brasileiro elaborada pelo Padre António Vieira no século XVII). Esta circunstância seria simbolicamente sancionada pela proclamação do Reino Unido de Portugal e do Brasil em 1815, muito embora este título tivesse sido oportunisticamente dado para ir de encontro aos termos do Congresso de Viena que requeriam que os monarcas europeus residissem nos seus reinos (Portugal era uma das oito potências presentes no Congresso). Este Reino Unido centrado no Rio (único nos anais dos impérios ultramarinos europeus) durou efectivamente de 1815 até ao levantamento em Portugal de

1820 e formalmente até 1822 com a proclamação da independência brasileira. Paradoxalmente Portugal foi governado não apenas da mas também pela sua colónia de 1808 a 1820: os impostos eram pagos ao governo sediado no Rio.

A revolta militar de 1820 em Portugal levou ao poder líderes liberais que convocaram eleições gerais em todas as possessões do Reino Unido multicontinental para a formação de uma assembleia constituinte (as Cortes Constituintes) a ser realizada em Lisboa em 1821, seguindo o (inauspicioso) precedente dos liberais espanhóis e das Cortes de Cádiz relacionadas com o seu império americano (Guerra 1994). Estas eleições gerais foram as primeiras na história portuguesa a basearem-se no voto individual e não no voto corporativo, significando uma rejeição decisiva do princípio da sociedade de «ordens» ou estados; o direito a voto era, para o tempo, alargado, e o sufrágio directo, igual e secreto. A representação brasileira à Assembleia de câmara única foi, tal como a de outros territórios, estritamente de acordo com o tamanho do seu eleitorado. Como o sufrágio estava restrito à população livre adulta masculina, excluindo por isso escravos e servos, bem como outras categorias sociais inferiores, o número de deputados brasileiros determinados *pro rata* era de sessenta e nove, contra um pouco mais de cem de Portugal e do resto dos domínios portugueses, ou seja, quarenta por cento da Assembleia. Este é um número bastante respeitável que não seria subsequentemente copiado, nos últimos dois séculos, em qualquer outro parlamento europeu que contivesse representantes de territórios ultramarinos, mas mesmo assim não estava em paridade com o corpo de deputados metropolitanos (e que de qualquer maneira não podia estar, em termos de princípios de representação liberal não federal), coisa que os brasileiros se sentiam no direito de reclamar, tendo sido formalmente uma das duas metades do Reino Unido e tendo sido economicamente bem mais do que metade. As disputas políticas no seio da Assembleia não coincidiam sempre com representações territoriais mas o que aqui interessa reter é que apenas uma pequena proporção dos deputados brasileiros chegou a desembarcar em Lisboa e que por isso o seu verdadeiro peso nunca se fez sentir na Assembleia.

De acordo com uma proposta de união federal de Portugal e do Brasil apresentada por um grupo de deputados brasileiros às Cortes Constituintes de 1821 cada reino deveria ter o seu parlamento, o seu sistema judicial, burocrático e executivo sob uma figura real. As possessões portuguesas na África, Ásia e Oceânia poderiam escolher a qual dos dois reinos da Federação Luso-Brasileira ou Monarquia Dual deveriam directamente pertencer (claro que se esperava que pelo menos Angola optasse pelo Brasil devido aos estreitos laços económicos baseados no comércio de escravos). Haveria paridade de representação dos dois países (cada um com vinte e cinco deputados) num parlamento imperial que se

encontraria na capital do Império, Lisboa, para tratar dos assuntos comuns imperiais como a defesa, as relações externas e a coordenação económica (Ribeiro 1891-92). Esta proposta federal (a própria palavra «federal» era usada) foi expressa perante um gélido silêncio das Cortes Constituintes: acreditava-se que romperia com o direito público europeu (*jus publicum Europæum*) e que era equivalente a um pedido de independência (o líder com maior ascendência moral sobre todos os líderes liberais, Manuel Fernandes Tomás, mostrou-se intransigente perante esta questão). A questão nunca viria a ser discutida nas Cortes e os acontecimentos entretanto ocorridos no Brasil, únicos nas Américas, rapidamente indicavam o caminho da independência sob o príncipe herdeiro da dinastia de Bragança.

A Constituição acordada após a partida de todos os deputados brasileiros, e escrita como se o Reino Unido de Portugal e do Brasil ainda existisse, continuava a definir a «nação portuguesa» como todos os cidadãos portugueses onde quer que estivessem, especificando «os portugueses dos dois hemisférios»: a definição era precisamente a do nacionalismo europeu moderno tal como foi explicado pelos mais recentes estudos sobre o assunto (Schnapper 1994) mas não havia quaisquer dúvidas de que incluía cidadãos para lá da Europa. Estudos recentes da história de Portugal dizem que a primeira Constituição portuguesa incorporava «características federais» – a única Constituição portuguesa com essas características, apesar de muitas outras constituições de outros estados unitários terem sido definidas nos mesmos termos – devido à retenção do título «Reino Unido de Portugal e do Brasil» e ao estabelecimento de uma Regência e de um executivo subordinado ao Brasil. No entanto, estas provisões estavam muito aquém das propostas brasileiras de 1821 ou mesmo do que o Brasil houvera vivido entre 1808 e 1820 quando o monarca e o governo do império residiam no Rio. É ainda digno de reparo que a primeira Assembleia constituinte, que foi igualmente a primeira Assembleia representativa moderna na história de Portugal, tivesse que levar em conta um programa de união federal de tal magnitude, considerado pelos líderes liberais como absolutamente novo. Os liberais brasileiros muitas vezes educados na mesma universidade e partilhando grande parte do mesmo conjunto de referências doutrinárias dos liberais portugueses, alguns dos quais mesmo com mais experiência de assuntos públicos e governação, também tiveram que rejeitar o federalismo na sua Constituição de 1824. Rejeitaram-no não como união de entidades políticas, mas como sistema para a organização interna do seu país recém-independente, de forma a assegurar a unidade política e territorial e a integridade do país (o federalismo era a palavra-senha dos republicanos ou pretendentes a separatistas, nessa altura e mesmo depois, quando o republicanismo ganhou um novo fôlego no Brasil a

partir de 1870 e a República brasileira era essencialmente federalista). Neste sentido, liberalismo (com a definição moderna de nação) e federalismo foram coevos no mundo luso-brasileiro muito embora o federalismo tenha sido rejeitado em ambos os países.

A partir da década de 90 do século XIX e até à Primeira Guerra Mundial houve uma grande discussão nos círculos intelectuais e políticos em ambos os lados do Atlântico sobre a atracção e mesmo a necessidade de «federações» transoceânicas que juntassem países do Novo Mundo e das antigas metrópoles. Em parte respondendo à campanha contemporânea na imprensa por uma união federal entre a Argentina e a Espanha (respectivamente as ameaças principais ao Brasil e a Portugal) nasceu no Brasil, e mais tarde em Portugal, um movimento de opinião que advogava uma federação luso-brasileira, que depois se extinguiu nos anos 20 deste século (Vieira 1991). Na verdade, e visto que as colónias africanas de Portugal estavam incluídas nesta ideia, a federação luso-brasileira proposta era luso-afro-brasileira pelo menos em termos geográficos. O património comum e as afinidades linguísticas e culturais dos dois países foram preponderantes na perspectiva de um movimento encabeçado por intelectuais, académicos e editores. Escreviam, claro está, num contexto de um grande surto de emigração portuguesa para o Brasil (grandemente incentivado pela abolição da escravatura em 1888) que durou até 1913, ano que constituiu um pico na emigração portuguesa e europeia para as Américas, com todas as suas implicações nos modelos de comércio e na balança de pagamentos portuguesa, para além da vida social e cultural em ambos os países (a emigração portuguesa foi acompanhada de uma emigração numericamente comparável de espanhóis e italianos que estimulou uma preocupação em reforçar os laços entre os dois países independentes lusófonos). A migração de retorno a Portugal ou mesmo o movimento entre os dois países não devem ser negligenciados: alguns notáveis políticos republicanos portugueses como Bernardino Machado e o arquifederalista Magalhães Lima nasceram no Brasil. Não obstante a ênfase na história, língua e cultura, foram também sendo feitas, pelos anos 20 deste século, considerações económicas e de segurança tais como as vantagens do Brasil em ter acesso preferencial aos portos portugueses de África e Ásia e a importância geopolítica do Atlântico Sul (os méritos de uma «aliança ofensiva e defensiva» – tal era a linguagem do tempo – foram várias vezes reiterados). Secundando o poeta republicano, destacado pedagogo e funcionário superior João de Barros, talvez o principal expoente (certamente o mais eloquente) da união luso-brasileira, o «entrelaçamento» dos dois países era a principal preocupação da altura em Portugal, mais do qualquer definição política mais ou menos contenciosa de forma de associação. Embora tais discussões sobre federação política se tenham

tornado, no mínimo, fora de moda nos espíritos nacionalistas da Primeira Guerra Mundial (embora Portugal e o Brasil tenham sido co-beligerantes) o legado que perdurou deste movimento foi a concepção de uma «comunidade» luso-brasileira, ou mesmo de uma luso-afro-brasileira, que está subjacente às recentes e renovadas tentativas de articular e consolidar as afinidades e os laços entre os dois países. Não podemos aqui seguir os diversos esforços de articulação de uma ou outra variante deste ideal operativo em ambos os lados do Atlântico com as várias colorações ideológicas dos anos 40 e 50, dos anos 70 e dos anos 90, feitos a níveis governamentais e não governamentais, atravessando tempos de regimes não sincronizados e de configurações geopolíticas, geoeconómicas e geoculturais em permanente mutação (Martins 1997).

Mas em conclusão será correcto dizer que o integracionismo permaneceu como o tom dominante da ideologia colonial portuguesa (tal como da francesa), mesmo que não necessariamente nas práticas, até ao fim. Já em 1820, e também nos anos 30 desse século houvera tentativas para passar sem um ministério especial para o ultramar (ou mais propriamente dispensar a supervisão dos assuntos coloniais feita pelo ministro da Marinha) na mais estrita lógica do integracionismo, segundo a qual os vários departamentos de estado deveriam lidar com os problemas do país onde quer que estes surgissem. Mas esta tendência seria revertida rapidamente: curiosamente tão tarde quanto os anos 60 deste século a mesma pretensão, tal como a de uma divisa única livremente usada no mundo luso-africano, seria defendida pelos integracionistas *pur sang* (Amorim 1962). Certamente que várias formalidades integracionistas foram observadas: de 1821 a 1973 sempre que havia eleições parlamentares ou presidenciais em Portugal estas também tinham lugar nas colónias/províncias ultramarinas, o que em termos de duração é um recorde de representação ultramarina no Parlamento nacional, sem paralelo nas outras potências coloniais europeias. Para se falar com franqueza o número de deputados ultramarinos ou de membros de cada uma das câmaras até aos anos 70 foi muito pequeno, dado o limitado eleitorado (o grosso das populações nativas nunca teve direito de voto, mas mesmo na metrópole o sufrágio era limitado pelo sexo até 1969, pelo nível de instrução e propriedade até 1975): sete ou oito deputados durante a monarquia constitucional, trinta e quatro sob Sidónio (metade na Câmara de Deputados, a outra no Senado), e mesmo nas últimas eleições legislativas com este tipo de representação, em 1973, os deputados ultramarinos eram apenas um quinto do total da Assembleia Nacional (metade da proporção detida pelo Brasil nas eleições para as Cortes de 1821!). Poucos não europeus foram alguma vez eleitos, comparativamente poucos dos eleitos haviam nascido no Ultramar e as eleições eram tão controladas como na metrópole, se não ainda mais (mesmo

nos períodos liberais). Mas é igualmente verdade afirmar que iam sendo avançadas de vários quadrantes a partir de 1820 e através dos vários regimes propostas devolucionistas federalistas ou de tendência federalista que abarcassem os territórios ultramarinos. Integracionismo e federalismo eram visões rivais co-presentes nas perspectivas portuguesas relativas ao ultramar a partir de 1820 e grandes propostas federalistas foram apresentadas no início e no fim do terceiro império (tal como ficou conhecido o império que mediou entre a independência do Brasil e 1974, por analogia com a historiografia de outros países imperiais); na verdade estas propostas terão surgido em todas as épocas, excepto no período entre o final dos anos 20 e os anos 50 deste século, e mesmo nesse interregno federalista terá havido uma ou outra excepção (em 1943 a oposição ilegal, o MUNAF, falava numa «livre aliança» com os povos coloniais).

Nos anos 20 do século XIX, após a independência brasileira, alguns sonhavam já como os Estados Unidos de Portugal, que compreenderiam Portugal e as possessões ultramarinas em África, Ásia e Oceânia. Em 1884 um funcionário público liberal e escritor recomendava a criação de assembleias locais eleitas nos vários territórios ultramarinos, que elegeriam por sua vez os seus executivos, administrariam os seus assuntos financeiros e controlariam os seus oficiais; o governador-geral, escolhido pela metrópole, apenas poderia intervir em último recurso (o seu papel seria muito parecido com o do ministro da República nas regiões autónomas estabelecidas depois de 1976). Consequentemente a prática de representação ultramarina no parlamento metropolitano seria descontinuada (Bulhões 1884). O modelo era, neste caso, os Domínios e Comunidade Britânicos, cujo estatuto exemplar seria sempre apontado na produção literária portuguesa sobre as questões coloniais até aos anos 20 deste século. Nunca houve representação dos territórios ultramarinos no parlamento britânico: uma das sugestões menos bem sucedidas de Adam Smith (em 1776 n'*A Riqueza das Nações*) foi a de que as colónias americanas deveriam eleger representantes para o parlamento de Westminster. O modelo britânico era evidente nos manuais de administração colonial publicados no espaço de poucos anos no início do século XX por três professores de Direito da Universidade de Coimbra, Marnoco e Sousa, Nobre de Melo e Ruy Ulrich (a Escola Colonial só seria fundada em 1906). O primeiro foi, por coincidência, o último ministro colonial da monarquia constitucional, e os outros dois ficaram associados à direita radical pouco depois, mas as suas recomendações baseadas numa leitura e análise exaustivas de administrações coloniais em termos comparados, em que a superioridade do modelo financeiro, económico e cívico britânico era realçada, convergiam: concessão, pelo menos a algumas colónias, de uma autonomia financeira e de medidas de autonomia administrativa e política incluindo assembleias locais eleitas e exe-

cutivos delas dependentes, com vista a que se tornassem tão prósperas e auto-governadas quanto possível, com uma Comunidade Portuguesa a emergir no longo prazo. Os argumentos de Nobre de Melo eram ainda mais devolucionistas ou «autonomistas», como Macedo viria a chamar esta linha de pensamento, do que os de Marnoco de Sousa (Melo 1917; Sousa 1906), mas dos três talvez fosse Ulrich o mais devolucionista e autonomista. Mesmo após a sua conversão ao integralismo Ulrich reafirmou a sua já antes expressa perspectiva sobre o futuro das colónias: «[a] autonomia tende a educar as colónias de forma que elas se possam governar a si próprias, com instituições e leis por elas criadas» (Ulrich 1916: 218-19).

Com base na sua experiência prática dos problemas dos territórios ultramarinos alguns oficiais do Exército da «geração de 1895» que se haviam distinguido nas campanhas de ocupação em África e que por força haviam tido que lidar com questões de governo não militares de uma maneira independente formularam recomendações semelhantes. Da mesma maneira a Sociedade de Geografia de Lisboa ou pelo menos alguns dos seus dirigentes, incluindo um dos seus presidentes, o positivista e etnógrafo republicano e escritor Consiglieri Pedroso, advogaram políticas parecidas (Consiglieri era um federalista e também um entusiasta de mais fortes laços, preferencialmente federais, entre Portugal e o Brasil). Poder-se-á recordar aqui que a Royal Colonial Society de Londres, uma das inspirações da Sociedade de Geografia de Lisboa, também albergava muitos federalistas (Guimarães 1983).

O mais completo e fundamentado projecto deste género seria o elaborado por José de Macedo (1876-1948), um militante republicano que, tal como muitos republicanos da sua geração, especialmente do norte de Portugal, era um convicto federalista, influenciado por Proudhon e Benoît Malon. Depois de uma residência de sete anos em Angola durante a qual se familiarizou com os problemas e aspirações locais escreveu e publicou em Lisboa, a suas expensas, o estudo *A Autonomia de Angola*, o resultado do provavelmente primeiro encontro significativo da tradição portuguesa republicana-socialista-federalista que até então se ocupara em primeiro lugar da organização interna do país, ou da federação ibérica ou europeia, com a experiência africana. Macedo estudara a fundo administração colonial comparada e tal como os três autores atrás mencionados ficara particularmente impressionado pelo autogoverno dos domínios britânicos. Recomendava a constituição de assembleias locais, provinciais e coloniais eleitas, e de executivos com poderes legislativos e fiscais para substituir a tutela existente de representantes do governo central por uma Confederação de Angola autogovernada. Esta implícita federalização ou confederalização do maior território ultramarino português não parece ter sido seguida como pro-

posta política: pelo contrário, mais tarde até Cabinda foi incorporada na administração de Angola. Em geral, o pensamento colonial português, em marcado contraste com a percepção e prática britânicas em África e noutros lugares, não pareceu prever federações mesmo no seio dos territórios ultramarinos mais poliétnicos ou historicamente diversos, e Macedo salienta-se como a rara excepção. Considerava a população «civilizada» local de todas as «raças» (que era menos de 20 mil nessa altura) suficientemente madura para uma vida cívica autónoma, citando exemplos de numerosas iniciativas e florescentes associações voluntárias, que seriam ainda mais impulsionadas por uma larga autonomia económica, administrativa e política (quando à Rodésia do Sul foi concedido o estatuto de domínio nos anos 20 deste século, com o seu governo e parlamento eleitos, a sua população europeia não era muito maior).

A sua defesa do federalismo colonial derivava em parte de princípios gerais republicanos e socialistas (ético-políticos e sociológicos): muitos outros estudiosos das questões coloniais lutavam pela devolução, desconcentração e descentralização puramente por razões de promoção do crescimento económico. O seu socialismo não estatista, tal como o de outros republicanos federalistas do seu tempo, era uma outra faceta do seu federalismo: «Politicamente o socialismo é a autêntica expressão da autonomia regional e local pois que constituído por pequenos [*sic*] comunas livres elle vae formando uma grande cadeia de forma que as pequenas nacionalidades de tipo democratico suiso será a concatenação final dum longo aprendizado civico» (Macedo 1910: 203). Num certo sentido Macedo via o autogoverno como ainda mais promissor em Angola do que na metrópole, onde uma profunda e prolongada crise moral subjazia aos problemas políticos a que o federalismo se dirigia. Tal como outros autores de temas de administração colonial seus contemporâneos, Macedo subscrevia o princípio de que a única forma de assegurar a verdadeira paz entre uma metrópole e as suas colónias era o estabelecimento de laços federais entre as partes.

Os anarquistas e anarco-sindicalistas portugueses foram talvez o primeiro movimento «político» (embora formalmente rejeitassem toda a «política») a rejeitar categoricamente a ideia de domínios coloniais baseando-se em princípios éticos e advogando a emancipação incondicional das populações indígenas. Publicaram em 1922, especialmente através dos artigos do jovem escritor e jornalista luso-africano Mário Domingues (que nascera em Príncipe em 1899) aterradoras denúncias dos crimes coloniais portugueses, algo que durante mais de cinquenta anos não seria repetido em Portugal (a não ser na imprensa clandestina). No entanto, o mesmo jornal *A Batalha* publicou em 1921 uma proposta de substituição do domínio colonial português e do estado unitário nacional por um estado federalista que possibilitaria a manutenção de laços económicos e

políticos das antigas colónias com a antiga metrópole, mas na base igualitária e de um respeito mútuo «entre todas as raças nacionais». Esta proposta seria apresentada pelos africanos portugueses residentes em Portugal onde a sua organização, o Partido Nacional Africano, uma organização genuinamente independente, sem ligações aos partidos metropolitanos, e com *slogans* como «Indígenas das cinco províncias da África Portuguesa, uni-vos!» e «Negros de todo o mundo, uni-vos!», operava relativamente em liberdade (Castro e Garcia 1995).

A proposta, tal como o igualmente desconsiderado projecto brasileiro de uma união federal de exactamente cem anos antes, ilustra bem a ideia de que o federalismo pós-colonial não é sempre defendido apenas pelos interesses instituídos da metrópole como forma de manter o controle sob outro disfarce constitucional.

Apesar de tudo isto e de outros precedentes que não poderemos enumerar aqui (Martins 1996a), alguns vindos de imaculadas fontes de direita, a supressão da liberdade de imprensa (e dos meios de comunicação em geral) e da liberdade de associação pelo regime autoritário (1926-74) implicaram que um longo silêncio sobre as questões do federalismo e quaisquer outras referentes a uma devolução radical nos territórios ultramarinos prevalecesse durante mais de três décadas. Porém, a iminência de uma rebelião armada contra o domínio português e a sua posterior eclosão em 1961 engendraram um renascimento de projectos federalistas. Na última reunião do Conselho Ultramarino, um dos corpos consultivos do regime, uma figura cimeira da elite governante (e um antigo ministro das Colónias), Marcelo Caetano, que talvez tenha sido um federalista desde os anos 50, apresentou uma curta comunicação advogando a criação dos Estados Unidos Portugueses, uma federalização da relação das províncias ultramarinas com o governo central para assuntos de defesa e de relações externas, bem como de coordenação macroeconómica (essencialmente os Estados Unidos Portugueses juntariam Portugal, Angola e Moçambique). A apresentação desta comunicação aconteceu à porta fechada (*pas devant les enfants!*): a própria existência do texto foi objecto de várias especulações nos cerca de treze anos seguintes e a sua autoria terá sido mesmo, por vezes, negada por Caetano. Propostas semelhantes foram elaboradas em 1962 por um idoso, anticomunista e anticolonialista ferrenho da Oposição, Cunha Leal, num livro por si próprio publicado e que obteve uma circulação muito restrita. O autor dizia que por uma questão de necessidade política imperiosa para os conselhos internacionais Portugal teria que reconhecer imediatamente o princípio de autodeterminação, mesmo antes de qualquer tentativa credível de reconstrução dos termos de associação entre a metrópole e as colónias/províncias ultramarinas (fortemente criticados pelos integracionistas: *vide* Amorim 1962 cap. III). Outros houve, nessa

altura e depois, do seio do regime e do seio da Oposição, militares e civis, na metrópole e nas «províncias ultramarinas» (numa ou noutra altura o general Delgado e talvez até Costa Gomes terão subscrito esta perspectiva), que viram num estado federal, numa união federal, numa confederação ou pelo menos numa comunidade de estados independentes a única forma de Portugal manter laços com os territórios ultramarinos, mesmo que no fundo os seus corações ainda batessem pelo quase intoxicante ideal de Nação Una, «uma nação única, multirracial e pluricontinental». Para alguns, como os «Democratas de Moçambique» encabeçados por Almeida Santos, as propostas federais eram vistas como possivelmente a melhor forma de assegurar a transição pacífica para a independência total para as colónias/províncias ultramarinas (Guerra 1996: 20). Para outros, claro está, o papel a desempenhar pela federalização era precisamente o inverso, ou seja, assegurar de uma maneira não coerciva laços duradouros entre os membros constituintes (Macedo 1910: 202). Mas, afinal, este tipo de dualidade tem sido sempre, para o bem e para o mal, uma das potenciais ambiguidades históricas do federalismo, na prática e na teoria.

Quando Caetano subiu ao poder em 1968 em resultado da incapacidade de Salazar o principal problema que teve de enfrentar terá sido provavelmente a desconfiança de muitos no seio do regime, precisamente em resultado da sua comunicação federalista de 1962, ou, no mínimo, em resultado de rumores sobre as suas tendências federalistas, passadas ou presentes. Caetano conseguiu introduzir na última revisão da constituição autoritária de 1933, em 1971, um modelo de «região autónoma» (uma nova categoria na jurisprudência portuguesa, primeiro estabelecida no constitucionalismo moderno pela Constituição Espanhola de 1931) em directa relação com a sua política de «autonomia progressiva, participada» dos territórios ultramarinos (Amaral 1971). Isto revelou-se sem grande significado em termos operacionais, como seria de esperar de assembleias eleitas sem liberdade de associação e comunicação, apesar de o conceito de «regiões autónomas» estar destinado a triunfar mais tarde. Na verdade assembleias legislativas provinciais e secretariados provinciais (comparáveis aos ministérios centrais) já existiam mas sob a sombra da guerra e dentro dos constrangimentos de um regime autoritário, o que lhes dava uma credibilidade, para já não falar em legitimidade, portanto, questionável.

O prolongamento da guerra colonial (1961-74) originou uma sucessão de artigos e livros de tomada de posição por parte de generais no activo, na sua maioria da facção mais radicalmente integracionista. Mas um houve que tomou a via federalista primeiro, num artigo confidencial que em 1970 submeteu ao primeiro-ministro (que, afinal, fora ele próprio um federalista em 1961), e que depois publicou em livro, no início de 1974, intitulado *Portugal e o Futuro*, no

qual delineava um programa completo para a constituição de uma comunidade federal dos territórios portugueses com a capital federal possivelmente localizada em Luanda. A inspiração geral viera da Comunidade Francesa mas ultrapassava-a, em especial pela ênfase posta no poder judicial e na importância de um Supremo Tribunal para os assuntos federais, obviamente à imagem da experiência americana. O facto de tal posição ser não só expressa por um oficial de topo de carreira, o general Spínola, mas publicada abertamente com significativo número de cópias por uma editora importante, era um mau agouro de iminentes e graves acontecimentos. Se se olhar para o número de traduções e de reedições, em Portugal e fora de Portugal, este terá sido o texto federalista de maior sucesso dos tempos recentes, embora o mais importante tenha sido mesmo a assunção nele contida da impossibilidade de uma solução puramente militar para a guerra colonial/ultramarina. O que se seguiu é por demais conhecido para se tratar disso aqui, mas bastará lembrar que a tentativa do general agora (depois do golpe de 25 de Abril de 1974) Presidente da República de realizar referendos em cada um dos territórios ultramarinos sobre a federação com Portugal e os outros territórios africanos ou a independência fracassou, apesar do generalizado e *de facto* cessar fogo nas ex-colónias. Fracassou em todas as medidas porque a facção spinolista dos oficiais seria derrotada pela facção dos oficiais que optava por uma imediata transferência do poder para os principais movimentos de libertação, sem referendos e sem eleições supervisionadas pela ONU ou pela OUA. Como no caso de todos os programas federalistas apresentados por todas as potências coloniais desse tempo (Holanda, Grã-Bretanha, França) estava destinado a não ser nada excepto um mau disfarce para a continuação da primazia dos interesses económicos da metrópole e do potencial controlo dos assuntos internos dos países emergentes (Carnell 1961). Os movimentos de libertação também se opunham inflexivelmente a quaisquer referendos ou eleições de qualquer tipo que tivessem lugar antes ou depois da saída das tropas portuguesas em 1975, quer fossem supervisionados pela ONU ou pela OUA (embora aparentemente tenha havido algumas movimentações da OUA no sentido de pedir a mediação do Brasil no caso de Angola), como as que haviam tido lugar numa quantidade de ex-colónias francesas e britânicas, em África e noutros locais. Foram precisos vinte anos e centenas de milhares de mortos pela violência e pela fome antes que as primeiras eleições supervisionadas por organizações internacionais tivessem lugar nesses territórios.

2. *Federalismo ibérico e europeu.*

A independência do Brasil e de quase todas as colónias da América espanhola voltou o pensamento dos dois países da Península Ibérica para a consideração de novos laços políticos entre si (a Espanha reteria uma importante colónia nas Américas, Cuba, tal como Porto Rico, até 1898). Um caso interessante é o do grande escritor e político Garrett que em 1830 no seu panfleto *Portugal na Balança da Europa* elogiava os Estados Unidos por terem descoberto como pôr o federalismo a funcionar na era moderna e, noutra passagem, sugeria que na nova conjuntura que se seguia à perda do Brasil e conseqüente sobredependência da Grã-Bretanha talvez um laço federal com a Espanha devesse estar na agenda histórica. Dos anos 40-90 do século XIX em particular, e esporadicamente antes e depois, surgiram muitas propostas para alguma forma de união política dos dois países, avançadas tanto por espanhóis como por portugueses, apoiadas por movimentos políticos e defendidas por intelectuais de renome e escritores mesmo em publicações especiais e panfletos. A «Questão Ibérica» foi o tópico de centenas de livros, panfletos e artigos de jornais nessas décadas (Catroga; Martín 1975; Nogueira 1992).

Estas propostas de uma unidade política ibérica (os republicanos portugueses opunham-se ao nome «União Ibérica» para caracterizar o seu projecto) podem ser agrupadas em dois tipos principais. Havia propostas antiquadas para uma união dinástica, tendo mesmo a coroa espanhola sido oferecida por generais espanhóis a três monarcas portugueses. No entanto pelo menos alguns dos defensores desta ideia previam que os dois países não só teriam em comum um soberano como avançariam através de uma união aduaneira e de outras medidas de integração económica para uma «união mais perfeita» até se tornarem um só (por vezes a este estado final chamavam «fusão»). Nessa altura isto teria significado uma monarquia constitucional liberal para toda a Península mas defensores posteriores de uma aproximação entre Portugal e uma Espanha liderada por Castela, ou uma «aliança peninsular» conceberam-na em termos anti-britânicos e muitas vezes em termos antieuropeus (ou, de qualquer forma, contra o legado da Reforma e do Iluminismo), exaltando o tradicionalismo católico ibérico ou o excepcionalismo ibérico.

Mas o nosso interesse centra-se num outro tipo de programa para a unidade ibérica, ou seja, nas propostas federalistas para criar ligações entre os dois países, que foram na sua maioria republicanas. A associação prevista era, na maior parte das vezes, não na base um-para-um mas na base um-para-muitos, ou seja, não baseada num laço dinástico entre Portugal e Espanha, ou entre uma monarquia ou uma federação dual, mas na pertença de Portugal a uma Ibéria de

multiestados federais ou confederais, cujos constituintes coincidiriam virtualmente com o presente mapa do estado autonomista-federal da Espanha. O pré-requisito essencial para uma união política ibérica para republicanos ou democratas portugueses era o derrube da monarquia espanhola e do centralismo castelhano, seguidos da emancipação coordenada das catorze ou quinze regiões históricas ou «províncias» de Espanha. Ao invés, os projectos para uma associação mais apertada, mas não para uma união, com Espanha vindos dos monárquicos de direita portugueses, como por exemplo dos integralistas durante e depois da Primeira Guerra Mundial, eram pró-castelhanos tanto em termos políticos como em termos culturais. Portugal tornar-se-ia um dos vários (juntando-se às catorze ou quinze regiões históricas da Espanha) estados ibéricos em vez de formar par com um estado unitário espanhol: unidade na multiplicidade, não uma díade, era o que se desejava. A República Ibérica Federal (Estados Unidos da Ibéria, Confederação Ibérica) geralmente entrevistados por esta escola de pensamento poder-se-ia caracterizar como uma confederação bastante aberta, visto que era quase sempre estipulado do lado português que qualquer estado membro da união poderia declarar a secessão em qualquer momento e nunca seria coagido a permanecer na união ibérica se a declarada vontade popular o não quisesse.

Os federalistas republicanos portugueses eram igualmente, e em geral, nacionalistas e um grande número de entre eles mostrou-se muito activo na promoção do crescimento da consciência cívica nacional através das «comemorações camonianas» de 1880 e outras comemorações semelhantes mais tarde. Nisto seguiam os ensinamentos do Positivismo acerca da importância para uma sociedade saudável da realização de festivais cívicos regulares que celebrassem grandes homens e mulheres do passado e as suas contribuições para o bem comum da humanidade. Muitos dos republicanos e positivistas desempenharam um papel preponderante na inauguração do nacionalismo secular com um ciclo regular de festivais cívicos nacionais (sendo sua intenção em parte apropriar-se da função das cerimónias eclesíásticas e da iconografia cristã nas grandes ocasiões da vida pública). Com efeito, o arquifederalista Magalhães Lima gabava-se nas suas memórias (Lima [1924]) do seu desempenho na promoção de tais festivais tão críticos da «educação sentimental» do cidadão moderno e tão subversivos do liberalismo mais antiquado. O Estado Novo herdou o nacionalismo e os festivais da tradição positivista republicana (já para não mencionar o programa educacional nacionalista do federalista João de Barros) e transformou-os mesmo numa espécie de «religião civil», desta vez não em oposição mas em conjugação com um catolicismo reavivado (Martins 1996*b*). No entanto divorciaria nacionalismo de federalismo, de humanitarismo, de crença na autode-

terminação pessoal e cívica, e do anticlericalismo da tradição republicana. A ideia geral portuguesa republicana-federalista não era muito diferente da dos nacionalistas galegos: «[n]acionalismo, republicanismo, federalismo e iberismo são os conceitos que dominam [o Manifesto da Assembleia nacionalista de Lugo]» (Villares 1991: 162).

Havia igualmente fortes convicções entre os republicanos federalistas peninsulares portugueses de que Portugal poderia desempenhar um papel económico e político de relevo no contexto da república federal ibérica ou da república das repúblicas, contribuindo de forma territorial e geoeconómica para a associação confederal, talvez até de maneira a assegurar nela uma hegemonia, ideias expressas em vários textos de alguns republicanos federalistas peninsulares (Ferrari 1878). Mesmo Sampaio Bruno dizia que Portugal tinha um papel no mundo moderno se assumisse novas missões ou ideais colectivos, ou seja, a missão imperial africana e a hegemonia numa federação peninsular (Bruno [1885]). O positivista Teixeira Bastos, criticando embora o *Ultimatum* britânico, sugeria que os territórios africanos estavam destinados à auto-emancipação e que Portugal deveria concentrar as suas energias no seu próprio desenvolvimento económico (Bastos 1894). «Ou escravos da Grã-Bretanha ou confederados com os outros povos peninsulares» era, a um tempo, um *slogan* nacionalista e federalista.

Deve realçar-se que federalistas espanhóis como o catalão Pi y Margall já nos anos 70 do século XIX desejava incluir Cuba no seu sistema de livre associação, e por igualdade de razão esperava-se que os federalistas portugueses concluíssem o mesmo sobre os territórios ultramarinos portugueses pelo menos em termos de futuro, o que alguns terão feito (Macedo, Magalhães Lima). Da mesma forma os federalistas espanhóis incluíam as ilhas Baleares e as Canárias como estados constitutivos e também por igualdade de razão os federalistas portugueses poderiam, e algumas vezes fizeram-no, incluir as ilhas atlânticas portuguesas. O ponto primordial na sua doutrina federalista era o de que qualquer nível de associação social e política, do mais baixo ao mais elevado, teria que ser sempre voluntário e contratual. Mais ainda, uma tal república federada ou confederada ibérica deveria ser apenas uma fase num processo europeu mais alargado, que passaria por uma Federação das Nações Latinas ou uma República Ocidental dos Estados Unidos da Europa, e que num estágio final esperava-se desembocaria nuns Estados Unidos da Europa.

«O primeiro republicano português», «o primeiro socialista português»: tais eram os epítetos reverenciais dados ao longo de décadas a Henriques Nogueira. Merece igualmente ser chamado, senão o primeiro republicano federalista ibérico em Portugal, pelo menos um dos primeiros a escrever e a activamente

apoiar essa causa de uma forma sustentada. Representava o espírito de 1848 em Portugal onde 1848 não aconteceu na esfera dos eventos públicos mas que Henriques Nogueira fez acontecer na esfera do discurso público, com o seu socialismo humanitário e a sua fé na fraternidade e na solidariedade, na bondade, na educabilidade e no potencial de auto-emancipação e acção cívica do povo. Nas suas próprias palavras: «A democracia moderna, inaugurada pela gloriosa revolução de 1848, fundada nos princípios santos, justos e humanitários da liberdade, igualdade e fraternidade de todos os indivíduos e povos, satisfaz, quanto é possível, o *desideratum* político do nosso tempo, que é a máxima perfectibilidade das instituições sociais» (Nogueira 1851: 7). O seu federalismo ibérico também bebia do espírito de 1848, que não era apenas a «primavera dos povos» da Europa Central como também o apogeu dos sonhos e projectos federalistas de outras regiões da Europa, e da Europa como um todo. Começando o seu federalismo de baixo para cima, níveis sucessivos de associação poderiam transbordar as fronteiras do país e unir-se ao renascimento das liberdades municipais e provinciais em Espanha.

Nos seus primórdios o Partido Socialista incluía o federalismo ibérico como um tópico fundamental da sua agenda. Aí as principais influências doutrinárias foram os ensinamentos de Proudhon (Petrus, 1961-65) cujo socialismo pluralista antiestatista compreendia não só federações de associações de trabalhadores (sindicatos, cooperativas de consumo, associações de crédito mútuo) mas igualmente federações de províncias na reconstrução da França, além de outras ideias políticas, após a publicação do seu *Du principe fédératif* em 1863. A aplicação da doutrina em Portugal conduziu naturalmente a um programa de federalismo ibérico no qual as velhas regiões e províncias reconquistariam as suas «liberdades» (no velho sentido da palavra de imunidades e privilégios), a sua autonomia e a vivacidade da sua vida local e regional, enquanto que as associações de trabalhadores, numa sociedade industrial, ganhariam uma nova proeminência. A perda das autonomias regionais sob o absolutismo, iluminado ou não, continuado pelas formas unitárias e centralizadas do estado liberal, eram culpadas da «decadência» dos povos ibéricos.

Embora criado depois do Partido Socialista, o Partido Republicano Português ultrapassou-o rápida e duradouramente. Duas grandes influências (a somar aos ensinamentos de Nogueira) terão contribuído para o empenho republicano no federalismo ibérico e com ele permaneceram e em muito o marcaram até aos anos 90 do século passado e, em menor grau, mesmo depois: o Positivismo e o socialismo reformista ou «integral» de Benoît Malon, muito difundido entre os *maçons* da Europa latina. Comte clamara por uma República Ocidental ou por uma União Ocidental (i.e., uma União Europeia), no que fora apoiado por Littré

que exercia a maior influência sobre os positivistas não religiosos por toda a Europa (Comte também havia repudiado a invasão e ocupação francesas da Argélia mas pouca atenção fora dada a este facto). Esta República Ocidental seria constituída por pequenos países: os grandes teriam que adoptar uma escala mais humana ou, tal como os proudhonistas diziam, teriam que se transformar em federações. Os positivistas republicanos portugueses, na sua análise teórica, argumentavam que o federalismo era o último e mais alto estágio da civilização europeia e que, naturalmente, a federação definitiva europeia seria uma federação de federações (Bastos 1894). Assim a República Federal Ibérica podia muito bem aderir a uma República Federal Europeia, após o estágio intermédio de uma República Federal da Europa do Sul ou Latina: o federalismo ibérico, tanto para republicanos como para socialistas proudhonistas, era visto como uma parte e uma parcela de um movimento geral europeu na direcção de (inseparavelmente) uma unificação e de uma federalização.

Uma figura representativa da síndrome republicano-socialista-federalista, e talvez o mais ardente e persistente apóstolo da ideia federal em Portugal no seu âmbito mais alargado foi o militante republicano e Grão-Mestre da Maçonaria Portuguesa durante décadas, Sebastião de Magalhães Lima (a Maçonaria tem sido uma importante instituição parapolítica em Portugal desde os anos 20 do século XIX com papéis e peso variados em diferentes períodos). Magalhães Lima fez uma propaganda incansável em toda a sua longa vida (1850-1928) a todas as variantes do federalismo incluindo o federalismo ibérico e latino-europeu não só em Portugal como no estrangeiro: chegou mesmo a ser convidado para proferir conferências sobre o federalismo na Universidade Livre de Bruxelas em 1898 (Lima [1924]). Tinha um vasto círculo de conhecimentos e de amizades no exterior, especialmente em Espanha, França e Itália, entre humanistas, pacifistas, federalistas, republicanos e socialistas (muitos dos quais eram *maçons*). Sempre que o federalismo podia ser recomendado – e para ele era uma espécie de panaceia política e social universal – lá estava ele: tem por isso um lugar na história do federalismo luso-brasileiro (nascera no Brasil), do federalismo ibérico, latino-europeu e inclusivamente europeu, bem como na história dos programas de federalização interna (ou pelo menos de municipalização) de Portugal (Lima 1911; 1922). Embora apenas incidentalmente se tenha dedicado a essa questão, apoiava em termos de princípio uma união federal com os Açores (onde, notava, pedidos de autonomia se tornavam cada vez mais ouvidos) e com Angola (que era marcada, como dizia neste trabalho em francês, por tendências crónicas de separatismo), mas, tanto quanto saiba, não se terá dedicado a aprofundar mais estas questões (Lima 1892).

O republicanismo federalista ibérico foi morrendo e praticamente extinguiu-

-se nos anos 90 do século passado por várias razões. Um dos factores foi a divisão entre os republicanos espanhóis, manifesta antes e especialmente após o último encontro entre republicanos portugueses e espanhóis em 1893: o movimento republicano espanhol muito dividido (o legado fatal da desastrosa República Federal de 1873), enquanto que os republicanos portugueses conseguiram manter um grande grau de unidade até depois do advento da República em 1910, e tornaram-se o maior partido anti-sistema no país e no Parlamento, em contraste com a experiência dos republicanos espanhóis. A questão voltaria a ser levantada como um dos papões da imprensa oficial da ditadura após a instauração da República espanhola em 1931: dizia-se que os exilados políticos portugueses (herdeiros do PRP e da Esquerda Democrática, socialistas e outros) conspiravam com o governo espanhol e/ou com os partidos políticos não apenas para derrubar o governo português mas também para finalmente criar uma república federal ibérica e assim provocar a perda de independência de Portugal (Gómez 1998; Farinha 1996). Na realidade, a Constituição de 1931 da Segunda República espanhola introduzia regiões autónomas e não estados federados: era uma república «integral» e não federal.

A questão foi aberta e seriamente discutida em 1944 num colóquio realizado em Londres, nessa altura, tal como agora, cheia de refugiados políticos. Os oradores foram um exilado político português, Armando Cortesão, e vários exilados republicanos espanhóis; as comunicações seriam publicadas um ano depois em Buenos Aires. As discussões foram motivadas por um desejo de clarificar opções para a reconstrução europeia do pós-guerra que esperavam trazer consigo a democratização da Ibéria e um movimento na direcção de uma unificação europeia: Cortesão escrevera sobre o trabalho da organização britânica Federal Trust, particularmente activa e influente nesses tempos, para a revista semanal de Oposição portuguesa *Seara Nova* e parecia partilhar do corrente optimismo acerca das possibilidades de federação na e da Europa após a derrota das potências do Eixo. Antigo alto funcionário do Ministério das Colónias, dizia que as colónias portuguesas deveriam ser colectivamente desenvolvidas por uma república federal ibérica para vantagem de todos, sugestão que não se encontra em qualquer outro texto da Oposição (uma espécie de IberÁfrica que agradaria a Coudenhove-Kalergi com a sua visão de uma EurÁfrica federal). As comunicações do colóquio mostravam as diferenças irreconciliáveis entre os exilados espanhóis acerca da natureza da república pós-franquista: um republicano espanhol (Luis Araquistain, um político socialista por coincidência de há muito interessado em questões portuguesas) opunha-se à federalização da Espanha, embora se dispusesse a aceitar uma federação dual da Espanha e de Portugal, enquanto outros – os representantes dos bascos e dos catalães – não aceitavam

nada menos que uma república federal de multiestados que, com a adesão de Portugal, se tornaria numa república federal ibérica. De qualquer forma, para a maior parte dos republicanos portugueses na oposição, incluindo Armando Cortesão, uma federação dual de Portugal e de (uma unitária) Espanha era tão inaceitável em 1944 como o fora no século XIX (talvez sensatamente, já que as federações duais têm sido singularmente propensas ao fracasso). O que os federalistas ibéricos portugueses sempre procuraram foi pelo menos uma paridade formal com as outras repúblicas constituintes da Ibéria.

O Portugal oficial, embora bem informado do que se passava, não tomou parte nos vários passos da integração europeia do pós-guerra ou, melhor ainda, viu as fases políticas e de tendências federalistas do processo com preocupação e até alarme. O que ainda não parece ter sido suficientemente estudado é a razão pela qual tão pouco interesse terá sido mostrado pelo processo de unificação europeia pela Oposição Democrática reprimida desde 1944 até ao fim dos anos 60 ou inícios dos anos 70, quando alguns socialistas começaram a pensar na questão como a sua Grande Ideia potencial para opor à mística do regime sobre o papel e o estatuto do país essencialmente voltado para o Ultramar. E não apenas a oposição no interior do País: por que é que não havia qualquer exilado político comparável ao espanhol Salvador de Madariaga cuja defesa do federalismo europeu particularmente na década de 40 lhe deu um lugar na história da integração europeia (Martins 1996a)? Ao mesmo tempo que os socialistas começavam a levar a sério a integração europeia, algumas figuras políticas identificadas com a democracia cristã principiavam enfim a evidenciar uma apreciação devida à contribuição democrata-cristã para o processo: um certo número de pessoas da equipa tecnocrática católica sob Caetano (acordos comerciais muito importantes foram assinados com a CEE nos tempos de Caetano) aderiram ao mais parecido que havia com um partido democrata-cristão, o CDS, depois da queda de Caetano. O partido era nessa altura o mais pró-europeu e até euro-federalista de todos os partidos, com Freitas do Amaral (Amaral 1995), mas depois disso talvez o mais euro-flutuante dos partidos portugueses. Após o derrube do regime autoritário e da descolonização radical a questão tornar-se-ia urgente e na perspectiva dos tempos atribulados que ainda viriam, especialmente urgente. A transição para e certamente a consolidação da democracia apenas poderia ser assegurada pela total adesão à CEE, mais em termos políticos do que em termos económicos (também o interesse da Comunidade em trazer para o seu seio Portugal e a Espanha era mais político que económico, como já o fora igualmente no caso da Grécia).

Já em 1974, após o golpe que poria, em Abril, fim ao regime, antes de se iniciar a zelosa corte à Comunidade Europeia, um socialista independente apre-

sentou um dos argumentos mais interessantes (e que continua a ser evocado) contra a opção europeia, que muitos já encaravam mais como uma necessidade do que como uma opção. Aderir à Comunidade Económica Europeia, argumentava, significaria, mais cedo ou mais tarde, um controlo espanhol da economia portuguesa: mais do que a aderirmos à Europa estaríamos, sub-repticiamente, a tornar-nos uma província menor e num subsidiário total da Espanha. Ora, continuava o autor, nunca houve uma identidade ibérica nem uma civilização ibérica em que estivéssemos a reentrar depois de um longo período de diversão imperial. Em vez disso havia duas identidades bastantes distintas, duas civilizações não passíveis de ser reduzidas de forma explicativa a uma única categoria de Ibéria (Teófilo Braga, embora tenha sido um federalista disposto a abraçar a «confederação peninsular» chegara mesmo a falar de duas raças peninsulares!). Enquanto que os monárquicos de direita haviam argumentado que o estabelecimento de relações mais fortes com Espanha salvariam Portugal da Europa democrática, esta tese exactamente inversa alegava que a união com a Europa levaria Portugal a uma subordinação *de facto*, económica e depois política, ao seu vizinho mais próximo. Segundo este ponto de vista a vocação de Portugal é e tem sido ao longo dos séculos não ibérica nem europeia, mas atlântica, com as suas afinidades particulares com o Brasil e a África lusófona. Este argumento desenvolvido pelo historiador Barradas de Carvalho (que vivera e ensinara no Brasil durante alguns anos) obtinha e continua a obter indubitavelmente eco (Carvalho 1974). Este «atlanticismo» fora e é defendido à direita: esta terá mesmo sido a primeira vez que apareceu em público com credenciais de esquerda, sem dúvida devido às iminentes independências dos territórios africanos que, cria-se, pelo menos permitiriam o restabelecimento de relações entre a antiga metrópole e as suas antigas colónias numa base de respeito mútuo.

A facção populista da revolução portuguesa que rejeitava tanto o modelo da Europa democrática ou capitalismo social-democrata como o modelo soviético considerava com simpatia os socialismos do Terceiro Mundo, em especial os novos regimes de Angola e Moçambique (embora Cuba sempre tenha exercido atracção). Por vezes falava como se um eixo Lisboa-Luanda-Maputo, «uma associação fraternal de povos independentes», pudesse substituir as ligações vitais internacionais, antigas ou prospectivas, de Portugal. Esta visão podia mesmo ser uma espécie de desejo de uma forma solta de confederalismo luso-africano que nem se atrevia a assim se denominar, já que neste contexto a palavra «federalismo» caíra em descrédito em 1974 (o Brasil ainda vivia sob ditadura militar). A opção pela Europa não significava que quem defendera, durante mais de uma década, a adesão total de Portugal à Comunidade Económica Europeia como principal objectivo a atingir não tivesse simpatias pela antiga

África portuguesa e pelo Brasil. Pelo contrário, muitos destes têm vindo a procurar redefinir e consolidar os laços portugueses de «sentimento, memória e língua» com esses países, sem prejuízo da participação da União Europeia, e mesmo sem detrimento dos outros círculos de associação dos outros países (como no caso do Mercosur para o Brasil), culminando estes esforços na recém-fundada Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, antes normalmente chamada Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, cujos sete membros são todos estados independentes (Soares in Avillez 1994 e in Guerra 1996: 136-37).

3. *Federalismo interno.*

No final de Agosto de 1789 o embaixador português em França escreveu ao seu ministro dos Negócios Estrangeiros recomendando que a rainha deveria adoptar *de motu proprio* os princípios fundamentais recentemente enunciados pela Assembleia Nacional em Paris: entre as reformas subscritas por estes princípios estava a constituição em Portugal de assembleias provinciais com poderes legislativos para agir sobre as necessidades e circunstâncias especiais de cada província (Costa 1976: 7). Mas, acima de tudo, é desde a reconstrução liberal da administração pública dos anos 30 do século XIX que o pensamento político português se tem concentrado quer na mitigação do seu centralismo burocrático quer, de forma mais radical, nos programas de devolução administrativa e/ou política, de regionalização e de federalização, muitas vezes desafiando o centralismo e o próprio unitarismo do Estado. Modelos alternativos para a vida cívica e política portuguesa têm sido elaborados por todas as correntes à direita e à esquerda, por republicanos e por monárquicos, por reformistas e por revolucionários, por democratas e por antidemocratas, por católicos e por secularistas. Os fundamentos para a construção destas novas entidades políticas têm sido variados. Têm sido territoriais ou funcionais: províncias e freguesias, municípios e regiões, organismos corporativos, associações laborais (sindicatos e outras associações), comunas anarco-sindicalistas, cooperativas de vários géneros (ou mesmo uma mistura destes todos, incluindo combinações de associações territoriais ou ocupacionais). Não será exagero dizer que praticamente todo o pensador político português digno de nota desde os anos 20 do século XIX até aos tempos mais recentes subscreveu uma ou mais destas alternativas ao centralismo da organização política e administrativa. Ninguém que leia com atenção os programas políticos compilados em *Manual Político do Cidadão Português*, de Trindade Coelho, deixará de reparar na importância destes temas para todo o espectro político, especialmente nos programas dos socialistas (cujo programa

de 1895 era abertamente federalista), anarquistas, legitimistas e mesmo dos nacionalistas alegadamente influenciados pelos jesuítas (Coelho 1906). O diagnóstico-base partilhado pelas mais diversas correntes de opinião é o da tibieza dos corpos intermédios que medeiam o indivíduo e o Estado nas vésperas da destruição liberal, ou o do declínio endógeno das instituições e formações sociais antigas: este tem sido um dos grandes temas do pensamento social e político sobre a modernidade por toda a Europa Ocidental desde a Revolução Francesa, com a concorrência de muitos que se diziam herdeiros da Revolução Francesa senão mesmo dos jacobinos, como os republicanos federalistas portugueses (a fraseologia actual fala em «sociedade civil» e da necessidade de resistir às investidas do mercado e ao assédio universal dos meios de comunicação social, bem como do papel tutelar do estado, mas continua a haver uma preocupação grande com as «estruturas mediadoras» em geral). Tendências semelhantes no pensamento social e político podem ser observadas na Grã-Bretanha entre 1880 e 1920 com a importância dos chamados «pluralistas políticos» (que deveriam ter sido chamados pluralistas «sociais» ou «associativos») que têm gozado de um recente revivalismo (Hsiao 1928; Nicholls 1994) e também em França, principalmente entre os filósofos do Direito da década de 20 (Gurvitch 1932), e na realidade por todo o pensamento social e político comunitarista europeu tanto na tradição conservadora como na tradição radical (Nisbet 1962). Mas a relativa saliência de tais tendências no caso português ainda me parece surpreendente, mesmo levando em conta estas referências comparativas.

As queixas generalizadas contra a negligência das questões locais, a «tutagem» abafante da administração pública, a anemia da vida pública e a falta de participação, transparência e responsabilização da política nunca cessaram, mesmo em tempos de política liberal e democrática. O alvo específico mais persistentemente apontado tem sido a organização distrital imposta pelos liberais seguindo os modelos da França revolucionária e napoleónica (que também foram largamente imitados por toda a Europa e não só, como os verdadeiros paradigmas de administração pública nacional tal como a própria terminologia ainda usada em alguns países o indica) e tudo o que representavam. Regionalistas, municipalistas, teóricos cooperativistas, corporativistas, sindicalistas de várias tendências, etc., todos insistiram na substituição da estrutura administrativa distrital do País como um pré-requisito para uma vida pública mais verdadeiramente representativa, embora tenham sempre discordado sobre o carácter das alternativas institucionais ou associativas. O último avatar desta longa disputa é a actual controvérsia da regionalização a que aludimos atrás.

Henriques Nogueira delineou um esboço geral para a reorganização política portuguesa no seu clássico trabalho, muito reverenciado na tradição republi-

cana, *Estudos sobre a Reforma em Portugal* (1851). Esta reorganização teria lugar baseando-se em novas unidades territoriais, os municípios, que seriam por sua vez, tanto quanto possível, fundadas sobre divisões históricas há muito reconhecidas. Os municípios gozariam de uma larga auto-administração sob assembleias directamente eleitas e da mesma forma tornar-se-iam escolas de virtudes cívicas (a ênfase nas virtudes cívicas e na necessidade de as acarinharem perdura por todo o pensamento republicano português, o que lhe confere o título de «republicanismo clássico» ou «republicanismo cívico» no sentido tornado familiar por recentes historiadores do pensamento político, embora seja de duvidar que esta tradição tenha sido tão compacta e homogênea como dizem). A economia local seria em grande parte gerida por uma mistura de cooperativas de produtores e de consumidores, e estas associações locais forneceriam igualmente previdência social e educação, bem como habitação. Contrastando com muitos dos críticos liberais do centralismo excessivo, a autonomia municipal não resultaria de uma decisão do governo central em se excluir da interferência nos assuntos locais: em vez disso, partia-se da presunção de que o governo central não se poderia envolver em assuntos que podiam e deviam ser tratados a nível local (o princípio da subsidiaridade, embora sem esse nome, está aqui presente). Na verdade, poder-se-ia dizer isto ainda de forma mais categórica: o que se percebe deste quadro é que os poderes deveriam ser delegados dos municípios para cima, em vez de no sentido inverso. O autor chegou a escrever que o município «deveria ser tudo ou quase tudo na nossa organização política». No seu projecto haveria sessenta e seis municípios em Portugal continental que seriam muito maiores que os concelhos de então ou que os actuais (o número de municípios seria um terço do número dos concelhos existentes) mas mais pequenos que os distritos (que viriam substituir). O Parlamento nacional unicameral eleito, como as assembleias municipais, com base no sufrágio «universal» (i.e., homens adultos) seria num certo sentido uma assembleia dos representantes dos municípios, deles emanando o Governo central. Poder-se-ia afirmar que a nova república não seria apenas uma «república de indivíduos» como uma «república de municípios», um corpo político liberal mas também comunitário (como veremos mais tarde um projecto formal de constituição em 1911 propunha um parlamento bicameral com uma das câmaras co-legislativas a ser eleita por vereadores).

A geração seguinte de socialistas portugueses foi particularmente influenciada pelos ensinamentos de Proudhon (Petrus 1961-65), mais tarde um dos grandes expoentes do federalismo no século XIX e uma fonte de inspiração federalista tanto para a esquerda como para a direita na Europa latina do século XX, em especial para os projectos de união europeia (Northrop 1954). Os seus líderes doutrinários principais, os grandes escritores e pensadores Antero de

Quental e Oliveira Martins, são muitas vezes referidos a propósito da sua ligação à defesa do federalismo ibérico. No entanto, deveria ser recordado que o federalismo em Proudhon (e como em Nogueira, ainda mais cedo) era concebido como *recursivo* ou *reflexivo*, presumindo-se que toda a federação fosse uma federação de federações. Não havia portanto qualquer possibilidade de uma união federal de estados unitários entre Espanha e Portugal ou mesmo de uma união de uma Espanha federal com um Portugal unitário. O país não seria apenas um estado constituinte de uma união federal como ele próprio se submeteria a uma descentralização radical baseada na associação voluntária de vários tipos: a ideia federal «reduz o Estado à federação republicana de indivíduos e de grupos autónomos», como Antero escreveu. O federalismo proudhonista era também «integral» e não simplesmente territorial ou político: assim, todas as formas de associações voluntárias, incluindo as associações laborais, se juntariam na reforma do país e na verdade tanto os socialistas como os anarquistas portugueses se orgulhavam de estar federalmente organizados (como Proudhon insistia, os princípios da mutualidade deveriam estar subjacentes a todas as fases de vida económica e social). Antero sublinhou repetidamente os problemas gerados pelas estruturas de estados unitários e centralistas, e considerava a supressão das liberdades municipais e provinciais pela monarquia absoluta e seus regimes sucessores como um dos factores principais no aparecimento e perpetuação da «decadência» dos povos peninsulares (Proudhon advogara a restauração das antigas províncias francesas para substituir o estado unitário, burocrático e centralizado, reafirmando os propósitos derrotados do Abade Sieyès na Assembleia Nacional francesa de 1789). Como outros comentadores da sua altura, Antero lembrava que as repúblicas unitárias sucumbiam ao «cesarismo» – uma palavra importante no vocabulário político europeu de então, usada para definir a surpreendente e omnipresente mistura de despotismo e sufrágio universal que terá emergido em França – enquanto que as repúblicas federais gozavam de liberdade e prosperidade (Antero 1982). Ao invés dos contemporâneos tradicionalistas ibéricos campeões do policentralismo, o seu argumento não parte do reconhecimento de fortes laços pré-existentes, santificados e primordiais, de língua, etnia, nacionalidade, identidade regional, «pequenos patriotismos», etc., à boa maneira da «política do reconhecimento» do fim do século XX (Tully 1995): em vez disso, Antero argumenta que uma «democracia moderna» de forma a perdurar e a reconciliar liberdade com igualdade deve «criar tantos centros de autoridade local quantos centros existirem de vida nacional». Pondo prescientemente em itálico um dos grandes termos laudatórios dos nossos dias, defendeu que deveríamos «criar *diversidade* (a única garantia de liberdade) na massa da nação com base na igualdade» (Antero 1982). O federa-

lismo ou pelo menos alguma versão de uma organização sócio-política pluralista não era apenas uma questão de acordos externos mas uma questão dos próprios assuntos internos de Portugal.

A tensão provocada pela rivalidade entre a categoria local e a categoria ocupacional como base às associações que constituiriam os fundamentos de uma sociedade federal, nacional ou multinacional, levou Antero a enfatizar as associações laborais acima de todas as outras, nos seus escritos mais tardios: a república federal dos seus sonhos poderia ser quase equivalente a uma federação do trabalho. O maior pensador socialista português depois de Antero, António Sérgio, foi também um dos seus principais comentadores e levou a questão ainda mais adiante. Escreveu igualmente introduções às reimpressões de *Teoria do Socialismo e Portugal e o Socialismo* em 1952 e 1953, respectivamente, os dois livros federalistas proudhonianos de Oliveira Martins – e os mais completos desta tradição a aparecer em Portugal –, uma das quais constituindo mesmo um ensaio bastante aprofundado. Antero e Oliveira Martins haviam considerado as cooperativas de consumo como uma das formas básicas de associação laboral na luta contra o capital, juntamente com os sindicatos e as associações de crédito mútuo. Curiosamente, havia um republicano positivista, não socialista mas também federalista, Teixeira Bastos, que advogava que as cooperativas de consumo poderiam ser um factor preponderante na transição do capitalismo industrial para a organização final da sociedade científico-industrial ou, na linguagem de Comte, para a «definitiva sistematização do trabalho humano» (Bastos 1894: 394). O socialismo pluralista e não estatista de Sérgio entendia as cooperativas de consumo como o grande mecanismo gerador de uma progressiva socialização da economia e da eliminação da influência da riqueza e propriedade na política. As cooperativas de consumo e, num estágio mais avançado, outras formas de cooperativas seriam assim as unidades-base de uma sociedade fraternal e de uma entidade política devolucionista ou uma república cooperativista, negligenciando-se pois quase por completo as causas da localidade ou da regionalidade, o que hoje em dia não mais pode ser admitido pela importância entretanto adquirida do «agir localmente, pensar globalmente», à luz dos efeitos perniciosos iluministas e da erosão das culturas locais, preocupações essas tratadas por regionalistas recentes (é um ponto discutível que provém da atitude filosófica de Sérgio, a sua versão de idealismo crítico: mais importante ainda é que a sua fé na capacidade de a tecnologia científica ultrapassar todos os obstáculos até à abundância esqueceu os males sociais e ambientais gerados pelo próprio impacto da implementação tecnológica). António Sérgio deixava claro no seu comentário a Oliveira Martins que optava decididamente pelo que a teoria federalista comumente chama federalismo «funcional» (em oposição a territorial), sendo

em qualquer dos casos rejeitado o estado unitário centralista mesmo que o fosse com uma democracia representativa.

Os movimentos republicanos europeus após 1848 achavam-se divididos em praticamente todos os países onde tinham algum significado, tanto em termos de opinião e muitas vezes de organização sobre a questão do federalismo *versus* unitarismo, sobre a questão do presidencialismo *versus* parlamentarismo e ainda, de forma mais mitigada, sobre as questões acerca do peso relativo da democracia directa *versus* democracia representativa. Será importante notar que estas clivagens não coincidiam necessariamente: os federalistas não eram obrigatoriamente presidencialistas e os presidencialistas estavam longe de ser predominantemente federalistas, o que aliás pode ser ilustrado pelos breves relatos que apresentaremos mais adiante de Alves da Veiga e do projecto de constituição apresentado por Magalhães Lima como relator da comissão eleita para o efeito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1911 (*vide* também Martins 1996b). O republicanismo como um movimento organizado começou em Portugal com uma forte, e por vezes mesmo predominante, facção federalista e, em geral, igualmente antipresidencialista (o partido republicano espanhol também começou em 1868 como uma organização fortemente federalista). Um grande número de importantes clubes e centros em Lisboa e Porto e uma grande variedade de publicações periódicas – jornais, cadernos, almanaques (na altura um veículo característico de proselitismo político) – um pouco por todo o país (incluindo as ilhas atlânticas) encontravam-se abertamente empenhados nesta causa, como se pode ver muitas vezes pelos seus próprios títulos (tais como o periódico *A República Federal dos Estados Portugueses* fundado em 1869, *O Trabalho Republicano Federal* de 1872), ou, quanto mais não fosse, no espaço dispensado a esta linha de pensamento. A memória de Nogueira e dos seus ensinamentos acerca do municipalismo e da ideia de uma república de municípios foram mantidos vivos. Para além disso, a influência, ou melhor, a recepção do modelo suíço pós-1874 de república confederal não pode ser subestimada e foi maior do que a de muitos outros modelos federais que também foram então estudados, como o dos EUA e o do Brasil, que em 1891 adoptou uma constituição republicana federal como Estados Unidos do Brasil (Martins 1996b). O impacto do exemplo suíço é evidente em relação não apenas ao federalismo mas também às ideias sobre a presidência (mesmo em Afonso Costa e noutros que preferiam nem ter um chefe de estado), algumas medidas de democracia directa, como a iniciativa, os referendos mandatários e vinculativos, a revogação (o mandato imperativo também foi referido de tempos em tempos) e o conceito de cidadão-soldado que ainda era invocado pelo menos a nível governamental no início da Primeira República. Já salientámos o papel do Positivismo glosado de forma federalista e

pró-socialista. O esboço do programa do movimento republicano federalista de 1888, escrito por positivistas como Teixeira Bastos, foi elogiado pelo líder socialista francês B. Malon (Lima 1892a): incluía o direito ao trabalho, tributação progressiva, provisões sociais para os que não pudessem trabalhar, etc., e preconizava as cooperativas de produtores como as instituições fundamentais de uma sociedade estável, duradouramente «positiva» ou científico-industrial (claro que de forma alguma todos os republicanos federalistas se inclinavam a favor de um socialismo não estatista ou colectivismo, como lhe chamavam, mas muitos fizeram-no). O seu empenho no federalismo ibérico esmoreceu pelas razões que já atrás adiantámos mas a sua fidelidade à ideia federal enquanto tal – que se deveria reflectir no ordenamento interno dos assuntos sociais e políticos bem como em acordos transnacionais – continuou. Por essa razão, a bandeira da primeira insurreição republicana em Portugal, que teve lugar no Porto em 1891, era a do Centro Democrático *Federal* (itálico do autor). E quando a República se instalou em Outubro de 1910 através de um levantamento em Lisboa foi novamente proclamada da varanda da Câmara Municipal e não das escadarias do Parlamento, como se o município fosse o porta-voz mais apropriado da alegada vontade popular.

O canto do cisne do federalismo republicano como projecto de ordenamento dos assuntos internos de Portugal ocorreu em 1911 em dois actos (já discutimos o notável trabalho federalista de Macedo publicado mesmo após o advento da República, dedicado em primeiro lugar às questões coloniais, e especialmente à condição e perspectivas para Angola, embora se inspire em princípios gerais federalistas e na tradição republicana-socialista-federalista portuguesa e que, de acordo com isso, advoga a federalização ou municipalização de Portugal). O primeiro foi o trabalho do republicano veterano e líder civil da insurreição republicana de 1891, Alves da Veiga (1850-1924). O seu livro, *Política Nova* (1911) – que apesar do título banal (largamente usado durante os trinta ou quarenta anos anteriores em Portugal) continha algumas propostas radicais – foi apresentado como uma contribuição extramuros ao processo de redacção da Constituição que então estava a ter lugar. Embora os municípios, tão caros à tradição republicana desde Nogueira, devessem ser «escolas de liberdade, de patriotismo», o nível de governo supramunicipal englobaria oito «estados» (também chamados «estados provinciais» ou «províncias»), cada qual com a sua legislatura eleita, o seu executivo e a sua constituição. Neste projecto para a República Federal de Portugal o Parlamento da nova república teria que ser bicameral, com duas câmaras legislativas ou «duas soberanias», uma a normal Câmara de Deputados eleita pelos cidadãos individuais através de sufrágio universal, a outra uma Câmara de Representantes dos estados que seriam igua-

litariamente representados como é normal em entidades federais. O autor rejeitava o presidencialismo, tantas vezes tão interligado com o federalismo na prática, optando, como a maior parte dos republicanos federalistas portugueses, e mesmo os republicanos não federalistas, por uma presidência fraca (o presidente seria eleito indirectamente). Contrariamente a tantos outros na tradição republicana federalista elogiava a livre iniciativa: o estado federal, respeitando a autonomia local, «promoveria iniciativas individuais, nas quais reside a renovadora e progressiva força, por excelência, das sociedades modernas». Não era feita referência às necessidades e circunstâncias especiais das ilhas atlânticas ou das colónias. Este trabalho, escrito fora do País, não teve qualquer impacto na Constituição (embora de certa forma não fosse mais do que uma elaboração sobre o programa de 1891 do Partido Republicano Português) ou no pensamento político subsequente. No entanto, o antigo insurrecto falava com uma certa presciência: escrevendo no alvor de uma época repleta de golpes dizia que uma das vantagens desta forma de estado policêntrico era que este se tornava muito menos vulnerável a golpes de estado do que um estado unitário e centralizado, visto que a tomada de Lisboa já não seria suficiente para comandar o País, impor-lhe um governo ou derrubar a república.

O segundo acto foi o projecto da constituição preparado por uma comissão eleita para o efeito pela Assembleia Constituinte de 1911 (Lima 1911). Se levarmos em linha de conta que o relator desta comissão não era outro senão o arquifederalista Magalhães Lima não nos surpreenderemos se descobrirmos que era um esboço municipalista. Neste projecto, para além da normal Câmara de Deputados eleita directamente, haveria uma segunda Câmara eleita pelos municípios ou melhor, pelos seus vereadores (algumas das características, tais como a necessidade de os seus membros já terem uma idade avançada, é algo reminescente de um senado): continuando a dominante corrente da tradição republicana portuguesa a república não seria apenas uma «república de indivíduos» mas também uma «república de municípios». Estipulava igualmente uma presidência mais forte do que o género habitualmente preferido pelos republicanos que viam na Suíça ou na Terceira República Francesa os seus modelos de uma presidência minimal, virtualmente sem poder, sem pompa, e indirectamente eleita: o presidente, efectivamente, seria eleito e responderia perante o Congresso Nacional feito de duas câmaras legislativas, a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Municípios, e perderia a confiança do Parlamento se dois terços dos membros do Congresso (não apenas da Câmara dos Deputados) votasse nesse sentido mas seria o chefe do poder executivo e nomearia livremente o governo. Curiosamente este projecto de constituição é quase só referido no que diz respeito ao papel da presidência, com o seu carácter municipalista

a ser relegado para um segundo plano, muito embora a concepção que faça do presidencialismo relevasse da sua aproximação ao federalismo (na medida em que o municipalismo pode ser incluído nesta rubrica, tal como o foi para o relator) e seja ininteligível se não se levar isso em conta. Magalhães Lima preferiria um discurso marcadamente federalista ou municipalista na cerimónia de abertura do Congresso de Municípios de 1922, congresso esse sem grande impacto (Lima 1922).

A comissão trabalhou em vão. A Constituição de 1911, a mais curta na história do país, trazia apenas vagas reminiscências do seu longo projecto, reflectindo principalmente o pensamento e a contida precisão do seu arquitecto, Afonso Costa, que liderava a facção dominante, unitária e jacobina, do Partido Republicano na Assembleia e no País por essa altura. Essencialmente definia uma versão consideravelmente pura de parlamentarismo sem qualquer representação dos municípios ou quaisquer outros corpos: apesar do seu bicameralismo formal a Câmara dos Deputados era quase a única com importância, com a outra «secção» do Congresso da República, o Senado, a desempenhar um papel muito pequeno excepto na eleição do Presidente (sob Sidónio havia alguma representação de corpos colectivos, funcionais e territoriais). Esta Constituição foi também a primeira que declarou que Portugal era um Estado unitário, talvez de forma a prevenir quaisquer possíveis anseios federalistas. Esta declaração foi repetida no início das duas constituições subsequentes, em praticamente todos os outros aspectos substancialmente diferente, uma sendo a carta de um regime autoritário de direita, a outra sendo, na sua formulação original, um texto de esquerda radical.

A Assembleia Constituinte de 1975-76 foi apenas a terceira eleita com esse propósito na história do País. Mas foi a primeira que não teve de considerar uma proposta consubstanciada federalista (nem sequer foi publicada uma proposta nesse sentido exterior às discussões na Assembleia, apesar da variedade de contributos). Reiterava o carácter unitário do Estado no preciso instante em que quebrava o clássico carácter unitário do Estado. E na verdade o papão federalista ergueu a cabeça em relação à criação das «regiões autónomas» nas ilhas atlânticas. O conceito de *regiões autónomas* já havia sido introduzido na jurisprudência constitucional portuguesa na última revisão da lei fundamental autoritária, em 1971, mas apenas aplicável aos territórios ultramarinos. Visto que a nova Constituição tentava negar quase tudo que tivesse alguma ligação com o regime anterior, este era um «empréstimo» curioso e não declarado, embora deva ser dito que as regiões autónomas foram primeiro instituídas nos tempos mais recentes pela Constituição Republicana espanhola de 1931 e subsequentemente adoptadas pela Constituição italiana do pós-guerra e por outros países.

Na Constituição democrática italiana de 1946 haviam sido introduzidas para ir ao encontro das características especiais das ilhas maiores italianas: embora a regionalização de todo o país também estivesse prevista isto permaneceu no papel nos cerca de vinte anos seguintes. Hoje em dia a maior parte (embora não todas) das ilhas grandes ou grupos de ilhas na União Europeia gozam de um estatuto semelhante, tendo os portugueses sido razoavelmente precoces nesta procissão de autonomias insulares. Houve preocupações sobre o alcance dos poderes legislativo, administrativo e fiscal concedidos aos parlamentos das regiões autónomas. Para muitos deputados a provisão que concedia aos governos regionais autoridade para participar em negociações de tratados e acordos internacionais sobre assuntos directamente relacionados com os seus interesses, bem como os benefícios daí provenientes, iria demasiado longe, pois questionava o princípio sacrossanto da «soberania una e indivisível do povo». Estas cláusulas provocaram o *terceiro maior voto contra no projecto de constituição*, ultrapassada apenas pela provisão que empenhava o País na luta por uma sociedade sem classes e pela que previa a apropriação colectiva dos principais meios de produção (como se pode depreender da informação apresentada em Caldeira e Silva 1976). No entanto, estas provisões passaram todas na versão final; depois disso, poderes semelhantes têm sido concedidos a outras regiões autónomas insulares da UE e têm-se revelado úteis em negociações trilaterais entre as regiões autónomas, o governo central e a CEE, a CE ou a UE. As cláusulas relativas às regiões autónomas foram incluídas nos «limites materiais» da lei fundamental, ou seja, os que não são passíveis de serem emendados. Contudo os partidos regionais foram constitucionalmente proibidos (tal como os partidos confessionais).

Havia fortes pressões nas circunstâncias políticas do tempo para dar estatuto de regiões autónomas aos Açores e à Madeira. Embora o clima de opinião grandemente encorajasse a devolução administrativa e mesmo política no continente, não foi esboçado qualquer modelo de devolução (obviamente que o modelo das regiões autónomas não seria o indicado para este contexto). A mística do «socialismo científico» levou uma maioria dentro do Partido Socialista (que detinha a maioria na Assembleia Constituinte) a optar por um reforço das já existentes «regiões de planeamento» no seu esboço constitucional. Outros, mais à esquerda, queriam a co-participação de instituições de «poder popular» (comissões de moradores, comissões de trabalhadores, etc.), ou de sindicatos, nas assembleias regionais e não apenas eleições com base no voto individual. No final ganhou uma maioria favorável a «regiões administrativas» que deveriam mais tarde substituir a organização distrital do país (atacada, como temos visto, há já tanto tempo por todas as correntes de pensamento

político), com os seus poderes residentes em assembleias directamente eleitas e em executivos responsáveis perante essas assembleias e o eleitorado local. Visto que o Parlamento unicameral e o Presidente estariam a representar apenas cidadãos, não havia aqui nenhuma promessa de uma «república das regiões» comparável à «república dos municípios» da tradição republicana mas em certa medida esse seria o seu espírito. Mais de vinte anos depois estas regiões ainda não foram implementadas mas, afinal, a regionalização da Itália continental prevista na Constituição de 1946 terá levado o mesmo tempo a começar em pleno. Não obstante, os governos locais democráticos a nível municipal estão mais vivos do que nunca, apesar de todos os constrangimentos impostos pela lei das finanças locais.

4. *Conclusões.*

Na história moderna de Portugal, a partir de 1821, as questões federalistas foram confrontadas repetidamente em conjunturas críticas da existência nacional. E existe em Portugal um legado considerável de projectos e ideias federalistas: afinal, o republicanismo e o socialismo, duas das mais importantes tradições do pensamento político do País, começaram, e assim continuaram por mais de cinco décadas, como tradições federalistas tanto na aceção de relações entre duas ou mais entidades políticas independentes (*cross-polity*) como na de relações no seio de uma mesma entidade política independente (*intra-polity*). O federalismo proudhonista, que embora significativo no pensamento político e social português, teve pouco impacto prático, desempenhou um papel ao lado de outras correntes de pensamento secular e republicano na formação ideológica do federalismo europeu e na criação da CEE, sem querer contudo esquecer a pelo menos equivalente importância da contribuição democrata-cristã (Northrop 1954). À direita o monarquismo ideológico, tradicionalista ou integralista, tem desde há quase dois séculos vindo a defender uma espécie de monarquia das regiões, de comunas ou de províncias, bem como de corporações, combinando as autonomias territoriais e funcionais (Martins 1996a). Segundo esta perspectiva, «as antigas divisões do território da Nação» (que sem dúvida incluiriam as províncias) eram «tão legítimas quanto Portugal», como um autor integralista escreveu (Braga 1930: 12) – e mais longe não se pode ir!

Contra este cenário, parece incrível e injustificado tratar o federalismo como alguns recentes comentaristas o têm tratado, como meramente um ponto final para discussões ou uma palavra feia, como se as décadas de escrita e entusiasmo federalista nunca houvessem existido em Portugal. Uma das princi-

pais preocupações dos federalistas republicanos era a promoção das virtudes cívicas: se estavam ou não certos em acreditar que as estruturas políticas federal-municipalistas eram as mais adequadas para este objectivo, essa é uma questão que ainda não perdeu qualquer da sua relevância, tendo em conta a recente defesa da «cidadania activa» por várias correntes de opinião política e o fervor do debate liberal-comunitário na filosofia política. Ironicamente, o que chamámos federalismo recursivo ou reflexivo, bem compreendido nas tradições republicanas e socialistas portuguesas (incluindo a ala positivista), é exibido como um movimento pela associação confederal que co-determina pressões dentro de todos os estados não-federais da UE para a emergência de algo parecido com um «estado de regiões» em cada um deles, ou pelo menos para a crescente proeminência de um «meso-governo» (Sharpe 1993). Deve ser recordado que esta tendência se desenvolveu em parte devido ao colapso dos impérios ultramarinos europeus, especialmente com a aceleração da descolonização dos anos 50 e nos anos 60.

O actual debate sobre a regionalização em Portugal reflecte esta tendência prevalente por toda a UE (especialmente entre os países não federalizados), uma tendência que tem afectado sociedades nacionais comparativamente homogêneas tal como sociedades étnica, linguística ou religiosamente diversas, estando Portugal, claro, no primeiro caso. Há igualmente circunstâncias especiais tais como a proporção muito baixa (provavelmente a mais baixa na União Europeia) de rendimentos fiscais atribuídos aos governos locais. Não se põe sequer a hipótese de as regiões administrativas estarem equiparadas às regiões autónomas no que aos seus poderes diz respeito, mesmo que a regionalização do continente seja aprovada por referendo: o regionalismo em Portugal seria então, por assim dizer, um «regionalismo assimétrico» (por analogia com o «federalismo assimétrico» que existe *de facto* ou *de jure* em certas federações, segundo análises recentes). Qualquer que seja o resultado, esperemos que o debate consiga clarificar as distinções necessárias entre fins e meios, palavras e substância, princípios e *axiomata media*, valores e instituições. A regionalização serve o melhoramento dos procedimentos da democracia tais como a participação, a transparência e a responsabilização, ou haverá objectivos substantivos específicos tais como as competências sobre o ambiente local para as quais as regiões poderiam estar particularmente bem preparadas para gerir ou talvez não (Soro-menho Marques 1996)? Em qualquer dos casos, a discussão em si constituirá um teste à maturidade cívica da democracia portuguesa.

Gostaria de agradecer às seguintes pessoas pelas suas sugestões: Carlos Cunha, Anne Deighton, David Goldey, Sacuntala de Miranda e Eduardo Posada. Rui Feijó gentilmente cedeu-me informação biográfica sobre o esquivo José de Macedo.

A Assembleia Constituinte de 1911 e os seus Deputados, 1911, Lisboa.

Amaral, Diogo Freitas do, 1971, «A revisão constitucional em curso: fundamentos e perspectivas», *Economia e Sociologia*, n.º 11.

— 1994, *A Tentativa Falhada de um Acordo Portugal-EUA sobre o Futuro do Ultramar Português*, Coimbra, Coimbra Editora.

— 1995, *O Antigo Regime e a Revolução*, Venda Nova, Bertrand-Nomen.

Amorim, Fernando Pacheco de, 1962, *Três Caminhos da Política Ultramarina*, Coimbra, edição do autor.

Antunes, José Freire, 1986, *Os Americanos e Portugal: os Anos de Richard Nixon 1969-1974*, Lisboa, Dom Quixote.

Avillez, Maria João, 1994, *Do Fundo da Revolução*, Lisboa, Público.

Ball, George W., 1982, *The Past as Another Pattern-Memoirs*, New York.

Bastos, Francisco José Teixeira, 1886, *Projecto de um Programa Federalista Radical para o Partido Republicano Português*, Lisboa, Nova Livraria Internacional.

— 1894, *A Crise. Estudo sobre a situação política, financeira, económica e moral da nação portuguesa nas suas relações com a crise geral contemporânea*, Lisboa, Livraria Internacional de Ernesto Chardon.

Braga, Luís de Almeida, 1930, *Ao Serviço da Terra*, Braga, Livraria Cruz.

Bruno, José Pereira de Sampaio, [1885] 1984, *A Geração Nova*, Porto, Lello e Irmão.

Bulhões, Miguel Eduardo Lobo de, 1884, *A Fazenda Pública em Portugal. Práticas vigentes e várias utopias do autor*, Lisboa, Imprensa Nacional.

Caldeira, Reinaldo e Maria do Céu Silva, eds., 1976, *Constituição Política da República Portuguesa 1976*, Lisboa, Perspectivas e Realidades.

Carnell, F. G., 1961, «Political implications of federalism in new states», in U. K. Hics *et al.*, *Federalism and Economic Growth*, London, Oxford University Press.

Carvalho, Joaquim Barradas de, 1974, *Rumo de Portugal. A Europa ou o Atlântico?*, Lisboa, Livros Horizonte.

Castro, José e José Luís Garcia, 1995, «A Batalha e a questão colonial», *Ler História*, n.º 27/28.

Catroga, Fernando, «A questão ibérica na segunda metade do século XIX».

Coelho, José Francisco Trindade, 1906, *Manual Político do Cidadão Português*, 2.ª ed. (1908), Porto, Empresa Literária e Tipográfica.

Cortesão, Jaime, 1930, «Os factores democráticos na formação de Portugal», in Luís de Montalvor, ed., *História do Regimen Republicano em Portugal*, I, Lisboa, Empresa Editorial Ática.

Costa, Jaime Raposo, 1976, *A Teoria da Liberdade no Período de 1820 a 1823*, Coimbra, Universidade de Coimbra.

- Farinha, Luís, 1995, «1931 a ditadura face ao 'perigo espanhol'», *História*, Dezembro, 1995.
- Ferguson, Niall, 1997, *Virtual History. Alternatives and Counterfactuals*, London: Picador.
- Ferrari, Horácio, 1878, *A Hegemonia de Portugal na Península Ibérica*, Lisboa, Typ. De J. H. Verde.
- Finer, Samuel, 1997, *The History of the Government from the Earliest Times*, vol. 3, Oxford: Oxford University Press.
- Gómez, Hipólito de la Torre, 1989, *La Relación Peninsular en la antecâmara de la Guerra Civil de España*, Mérida, Universidad Nacional de la Educación a Distancia, Centro Regional de Extremadura.
- Guerra, François Xavier, 1994, «The Spanish-American tradition of representation, and its European roots», *Journal of Latin American Studies*.
- Guerra, João Paulo, 1996, *Descolonização Portuguesa. O Regresso das Caravelas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Guimarães, Ângela, 1983, «A ideologia colonialista em Portugal no último quartel do século XIX», *Ler História*, n.º 1.
- Guizot, François, 1840, *Histoire Générale de la Civilisation en Europe*, Paris.
- Gurvitch, Georges, 1936, *L'Idée du Droit Social*, Paris, Recueil Sirey.
- Hobsbawm, Eric e Terence Ranger, eds., 1985, *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hsiao, K. C., 1928, *Political Pluralism*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Kendle, John, 1997, *Federal Britain: a History*, London, Routledge.
- Leal, Francisco Pinto da Cunha, 1962, *A Pátria em Perigo*, Lisboa, ed. do Autor.
- Lima, Sebastião de Magalhães, 1892, *La Fédération Ibérique*, Paris.
- 1892a, *O Socialismo na Europa* (prefácio de B. Malon), Lisboa, Typ. Companhia Nacional Editora.
- 1911, «Draft of the Constitution», in *A Assembleia Constituinte de 1911 e os seus Deputados*, (1911), Lisboa.
- 1922, Discurso inaugural do Congresso Municipalista, publicado nas actas do Congresso.
- [1924] (reimpressão s./d.), *Episódios e Trabalhos da Minha Vida*, 2 vols., Lisboa.
- Loughlin, J. and Ferdinand Kinsky, 1979, «Personalism and Federalism», *Publius*, vol. 9, n.º 4.
- Macedo, José de, 1910, *Autonomia de Angola. Estudo de Administração Colonial*, Lisboa, ed. do Autor (reimpressão em 1988 pelo Instituto de Investigação Científica Tropical, Centro de Socio-Economia, Lisboa).
- Martín, T. Martín, 1975, «El iberismo: una herencia de la izquierda decimonónica», in AA. VV., *Cuatro Ensayos de Historia de España*, Madrid.
- Martins, Hermínio, 1996a, «Portugal and Europe: the federal idea in Portuguese thought» (MSS prepared in connexion with de Brown University Conference on Portugal and Europe).
- 1996b, «Regime change in twentieth Portuguese history» (MSS prepared for the Portuguese Studies Workshop, University of Oxford).
- 1997, «Conceptions of the Luso-Afro-Brazilian world» (MSS paper given at the Institute of Latin American Studies, University of Glasgow).

- Melo, Martinho Nobre de, 1917, *Administração Colonial*, Lisboa.
- Nicholls, David, 1994, *The Pluralist State*, London, Macmillan.
- Nisbet, Robert, 1962, *Community and Power*, New York, Oxford University Press.
- Nogueira, Alberto Franco, 1992, *Juízo Final*, Porto, Livraria Civilização Editora.
- Nogueira, José Félix Henriques, 1851, *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, reimpresso em 1923 pela Imprensa da Universidade de Coimbra, sob a supervisão de Joaquim de Carvalho com nota sobre o autor por Silva Lisboa, e mais recentemente pela Imprensa Nacional - Casa da Moeda na edição das *Obras Completas*.
- Northrop, Filmer Stuart Cockow, 1954, *European Union and United States Foreign Policy*, New York, Macmillan.
- Petrus [pseud. de Pedro Veiga], 1961-65, *Proudhon e a Cultura Portuguesa*, 5 vols., Porto, Editorial Cultura.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Quental, Antero de, 1982, *Prosas Sócio-Políticas*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Ribeiro, Tomás, 1891-92, *História da Legislação Liberal em Portugal*, 2 vols., Lisboa, Imprensa Nacional.
- Saraiva, António José (1982), *A Cultura em Portugal*, vol. I, Amadora: Bertrand.
- Sawer, Geoffrey, 1969, *Modern Federalism*, London, C. A. Watts.
- Schnapper, Dominique, 1994, *La Communauté des Citoyens*, Paris, Gallimard.
- Sérgio, António, 1952; 1953, Introdução a *Teoria do Socialismo; Portugal e o Socialismo*, de Oliveira Martins, Lisboa, Guimarães.
- Sharpe, Lawrence James, ed., 1993, *The Rise of Meso-Government*, London, Sage.
- Smith, Tony, 1994, *America's Mission: The US and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Soromenho-Marques, Viriato, 1996, *Ambiente e Futuro: O Caso Português*, Matosinhos, Câmara Municipal de Matosinhos.
- Sousa, José Ferreira Marnoco e, 1907, *Administração Colonial*, Lisboa.
- Spínola, António de, 1974, *Portugal e o Futuro. Análise da conjuntura nacional*. Lisboa, Moraes Editores.
- Tully, James, 1995, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ulrich, Rui Ennes, 1916, «Colonizações ibéricas», in *A Questão Ibérica*, Lisboa.
- Veiga, Augusto Manuel Alves da, 1911, *Política Nova. Ideias para a Reorganização da Nacionalidade Portuguesa*, Lisboa.
- Vieira, Nelson, 1991, *Brasil e Portugal. A imagem recíproca (O mito e a realidade na expressão literária)*, Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa.

Villares, Ramón, 1991, *História da Galiza*, Lisboa, Livros Horizonte.

Wittingham-Jones, Barbara, 1947, «The Cheribon Agreement», in *The Nineteenth Century and After*.

[Tradução de Marta Benamor Duarte]