

Judite A. Gonçalves de Freitas

O CONSELHO DE ESTADO

NO ANTIGO REGIME E NO LIBERALISMO
PORTUGAL, ESPANHA E FRANÇA

CEPEP - Centro de Estudos de
2020 População, Economia e Sociedade
BIBLIOTECA

N.º 10750

COTA 24441310

DATA 23 2021

ALETHEIA
EDITORES

C
E
NC
PC



CEPESE Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.



União Europeia
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional

© 2020, Judite A. Gonçalves de Freitas e Alêtheia Editores • Todos os direitos de publicação em Portugal reservados por:
Judite A. Gonçalves de Freitas e ALÊTHEIA EDITORES • Zona Industrial da Ponte Seca, 2510-752 Gacinas – Óbidos
• Tel.: (+351) 21 093 97 48/49 • E-mail: aleteia@aletheia.pt • www.aletheia.pt • Capa: Sylvie Lopes • Paginação:
Sylvie Lopes • ISBN: 978-989-8906-64-9 • Depósito Legal: • julho de 2020

Prefácio

O presente volume dá à estampa a versão revista da dissertação de doutoramento defendida por Judite Gonçalves de Freitas no âmbito do Doutoramento em Ciência Política na Universidade Nova de Lisboa, a qual tive o prazer de orientar, intitulada: *Um milagre da biologia institucional? O Conselho de Estado no Antigo Regime e no Liberalismo em Portugal. Estudo Comparado.*

Estou certo que este livro constituirá uma referência para os estudos politológicos, de história institucional e jurídica do multissecular Conselho de Estado, seja pela qualidade e rigor científico, seja pelo fôlego diacrónico e comparativo, pelo contributo para a discussão científica em torno do Estado, ou ainda, pelo entusiasmo com que foi investigado, escrito – e discutido.

Judite de Freitas coloca nesta obra muitas das suas qualidades pessoais. A curiosidade, o espírito de trabalho e humildade intelectual revelam-se na laboriosa investigação de fontes secundárias e primárias; muitas daquelas e quase todas estas têm aqui o seu primeiro tratamento científico sistemático ou em língua portuguesa. O seu rigor e disponibilidade para arriscar traduzem-se no tratamento ambicioso do Conselho de Estado desde o início do período moderno no Antigo Regime até praticamente ao fim da Monarquia Liberal, de um ponto de vista politológico, institucional e histórico. A contagiante capacidade para se desafiar a si própria, típica de quem gosta, e entende, o sentido da viagem como permanente descoberta de si, nota-se na árdua abor-

dagem comparada da evolução do Conselho em Portugal, Espanha e França ao longo de quatro séculos.

A questão central que este estudo visa responder é a da intrigante sobrevivência do Conselho de Estado no longo movimento estrutural entre o Antigo Regime e o Liberalismo oitocentista, focando a evolução do seu perfil institucional e a sua actuação prática. Este estudo mostra quão produtiva pode ser a investigação quando se combina o uso da comparação – não de forma meramente ilustrativa, mas sistemática – com a diacronia na longa duração para melhor apreender os processos históricos de construção do Estado Moderno e, assim, elucidar os factores que explicam como esta instituição de Antigo Regime atravessou conturbados processos revolucionários para o período Liberal seguinte.

A chave para este *milagre da biologia institucional* residiu na enorme plasticidade política e institucional do Conselho de Estado, capaz de se adaptar a geometrias políticas e a quadros ideológicos muito diversos, e mesmo contraditórios.

A autora elabora dois argumentos centrais.

Numa primeira fase do Antigo Regime (século XVI), e acompanhando o processo de centralização do poder régio, um tempo de afirmação das monarquias patrimoniais modernas, o Conselho de Estado surge, regulamentarmente, como órgão político de primeira grandeza. Posteriormente, este órgão viu o seu papel condicionado pela dinâmica do regime polissinodal e pelo desenvolvimento do sistema de Secretarias, acabando 'submerso' por actores institucionais influentes (validos e juntas), e, no século XVIII, tendo que competir por um lugar cimeiro no seio dos órgãos do Estado moderno, com a crescente afirmação de instituições de perfil técnico-administrativo e burocrático, nomeadamente as Secretarias de Estado.

Típico órgão político de Antigo Regime, poder-se-ia pensar que com a emergência do Liberalismo constitucional o Conselho de Estado estaria destinado a uma extinção certa. Ao invés, a autora mostra que não – e porquê. Na verdade, o

constitucionalismo moderno acabou por incorporar e consagrar o Conselho de Estado enquanto espécie de conselho de governação, ora, como em Portugal e Espanha, procurando através dele conter os excessos do poder executivo, atribuindo-lhe funções políticas estritas (de forma similar ao seu papel consultivo no Antigo Regime), ora, como em França, acrescentando-lhe amplas funções jurisdicionais e legislativas. Contudo, no decorrer do Liberalismo, as oscilações, vacilações e recuos que marcam a sequência histórica – ela própria espelhando processos de disseminação e influência recíproca – dos vários regimes políticos e constitucionais (por exemplo, no tocante ao maior ou menor cariz parlamentar), virão a moldar o figurino político e constitucional do Conselho de Estado nos casos em análise, subordinando o seu estatuto político ao resultado da alternância no eixo central da soberania entre as clivagens principais Rei/Cortes e nacional ou parlamentar.

Ao mesmo tempo que se constitui como referência futura para qualquer estudo sobre o Conselho de Estado em Portugal, esta obra visa deliberadamente um horizonte teórico e geográfico mais largo, avançando um contributo valioso na discussão científica – e aqui estará o traço de continuidade mais evidente em relação à investigação publicada em *O Estado em Portugal (Séculos XII-XVI)* – sobre a formação e consolidação das monarquias patrimoniais modernas, o incremento do aparelho de administração central e a transição do sistema polissinodal de Conselhos para o sistema das Secretarias de Estado, o hesitante processo de instauração do Liberalismo, enfim, a consagração do instituto como órgão do governo constitucional moderno.

Por fim, impõe-se relevar o impressionante trabalho de mobilização de fontes, tanto secundárias, como primárias, com realce para a consulta inédita das centenas de Actas do Conselho de Estado durante a Monarquia Constitucional até finais do século XIX. Com efeito, é no estudo do Conselho de Estado no Liberalismo de Oitocentos português que a au-

tora complementa o estudo das Constituições, leis e regulamentos, e a atenção prosopográfica à identidade política e social dos conselheiros de Estado, com o estudo da actuação prática do Conselho em três contextos distintos, explorados enquanto estudos de caso: o Triénio Liberal (1821-23), a questão do apreçamento do navio Charles et George (1857-59) e o Ultimato Inglês seguido da Revolta de 31 de Janeiro (1890-91). Aqui a narrativa cerze a actualidade e ganha o nervo da polémica e da luta política. Este derradeiro movimento de investigação revela a destreza com que Judite de Freitas faz variar as escalas de análise – do micro ao macro, a longa e a curta duração, a sincronia e a diacronia, de forma a iluminar o seu objecto de formas sucessivas e complementares, na melhor tradição internacional da história politológica comparada das instituições e processos políticos.

Oeiras, 1 de Maio de 2020.

—
Professor Doutor Rui Branco
Departamento de Estudos Políticos
da Universidade Nova de Lisboa.

Índice

Prefácio	5
Introdução	9
1. Escolha do tema e delimitação argumentativa do problema	9
2. Multidisciplinaridade e periodização	14
3. Contextualização do tema em estudo: sinopse	16
4. Principais questões a que o estudo procura dar resposta	24
5. Metodologia e fontes	25
6. Estrutura do texto	29
Capítulo I. O Antigo Regime político: tradição e novidade	35
1.1. Do conceito à realidade	35
1.2. Perfil comparado de evolução do Conselho de Estado: do governo por conselho ao governo dos conselhos	45
1.2.1. Portugal	47
1.2.2. França	58
1.2.3. Espanha	73
1.3. Balanço comparado	84
Capítulo II. Liberalismo: revolução e formação do Estado	97
2.1. O liberalismo como forma de Estado	104
2.2. O liberalismo como forma de Governo	107
2.3. Balanço comparado	115
Capítulo III. Modelos político-constitucionais liberais	121
3.1. França	123
3.2. Espanha	138
3.3. Portugal	149
3.4. Balanço comparado	161
Capítulo IV. O Conselho de Estado no sistema constitucional e legislativo	171
4.1. O primeiro fôlego liberal	175

	4.2. O tempo das reformas orgânicas: das hesitações de crescimento à institucionalização	190
5	4.3. Mudança na continuidade	205
9	4.4. Balanço comparado	221
	Capítulo V. O Conselho de Estado no Liberalismo: dinâmicas de atuação em Portugal	233
9	5.1. O triênio liberal (1821-1823): refundação do Conselho de Estado?	238
14	5.2. A questão da barca Charles & Georges (1857-1859)	247
16	5.3. O Conselho de Estado do Ultimatum à Revolta de 31 de janeiro (1890-1891)	259
24	Conclusão	273
25	Bibliografia e fontes	285
29	1. Fontes Manuscritas	285
	2. Fontes Legislativas e outras	285
35	2.1. Decretos e portarias	285
35	2.2. Constituições, leis orgânicas e regulamentos	285
	2.2.1 Espanha	285
45	2.2.2 França	286
47	2.2.3 Portugal	286
58	2.3. Diários das Cortes	289
73	3. Fontes Impressas	287
84	4. Obras de referência	287
	4.1. Dicionários, enciclopédias e cronologias	287
97	4.2. Sínteses	288
04	5. Estudos	288
07	5.1. Espanha	288
15	5.2. França	291
	5.3. Portugal	293
21	5.4. Outras	299
23	Lista de gráficos	300
38	Lista de organogramas	300
49	Lista de quadros	300