

INSTITUTO DE HUMANIDADES

CURSOS AUTÔNOMOS X

O GOVERNO REPRESENTATIVO NO BRASIL

Antonio Paim, Leonardo Prota, Ricardo Vélez Rodriguez

SUMÁRIO

I. NOSSA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE CRIAÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO

- 1. Imperativo de reconstituí-la e valorizá-la**
 - a) Onde residiria o seu segredo**
 - b) Breve enumeração dos antecedentes mais relevantes**

- 2. Leitura complementar**
 - a) Europa no momento da emergência do governo representativo**
 - b) Consolidação do sistema representativo no século XVIII**
 - c) Como a doutrina liberal se distingue do democratismo**
 - d) As reformas pombalinas**
 - e) O democratismo na cultura luso-brasileira**

- 3. O país nas três primeiras décadas do século XIX**
 - a) Situação material**
 - b) A Corte no Brasil. D. Rodrigo de Sousa Coutinho**
 - c) Fatores de desorientação**
 - d) As décadas de 20 e 30**

- 4. Leitura complementar**
 - a) Avaliação da Revolução Americana segundo a ótica de Raynal**
 - b) A sinalização proveniente da Revolução Francesa**
 - c) Inconsistência das propostas formuladas no Brasil**

- 5. A organização do governo representativo e suas características**
 - a) O Regresso**
 - b) As fontes doutrinárias do Regresso**
 - Hipólito da Costa**
 - Silvestre Pinheiro Ferreira**
 - Liberalismo doutrinário**
 - c) As instituições do sistema representativo no Segundo Reinado**
 - Estruturação e aprimoramento da representação**
 - Partidos políticos**
 - Órgãos do Poder Executivo**
 - O Poder Moderador**
 - O Conselho de Estado**
 - d) O entendimento teórico da representação**

II. SÍNTESE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA

1.Cronologia

- 2. Breve caracterização dos cinco modelos**
 - a) Primeiro modelo**
 - b) Segundo modelo**
 - c) Terceiro modelo**
 - d) Quarto modelo**
 - e) Quinto modelo**

III. O PRIMEIRO MODELO : LIBERAL NA FORMA, ABERTO AO AUTORITARISMO

- 1.A propaganda republicana**
- 2.Caracterização geral do modelo**
- 3. O sistema de partido único**
- 4. Principais inovações da Carta de 91
e elaboração teórica que proporcionou**
- 5. Leitura complementar**
 - A política dos estados – Walter Costa Porto**
 - A República Velha – Acontecimentos históricos mais relevantes**

IV. SEGUNDO MODELO: DITADURA DO ESTADO NOVO

- 1. Caracterização geral**
- 2. O contexto doutrinário da Carta de 37**
- 3. Vargas introduz a componente
modernizadora no castilhismo**
- 4. Construção do Estado Unitário
em detrimento da Federação**

V. TERCEIRO MODELO: INTERVENCIONISTA E GERADOR DE INSTABILIDADE

- 1. Caracterização geral**
 - a) Principais marcos**
 - b) A Constituição de 1946**
 - c) Os dois eixos fundamentais**
- 2. A confluência entre anti-getulismo e anti-comunismo**
- 3. Desastrado novo sistema eleitoral**
- 4. Coroa-se a formulação do projeto de Revolução Industrial**

**VI. QUARTO MODELO:
SISTEMA AUTORITÁRIO,
AUTO-PROCLAMADO TRANSITÓRIO**

- 1. Tentativa de periodização**
- 2. A Constituição de 67 e seu desvirtuamento**
- 3. Complementa-se a Revolução Industrial sob a égide do Estado**
- 4. O conceito de autoritarismo instrumental**

**VII. QUINTO MODELO:
FACHADA DEMOCRÁTICA
NUMA BASE INSTITUCIONAL ERODIDA**

- 1. A temática do período**
- 2. A abertura política**
- 3. O governo Sarney (1985/1989)**
 - a) A elaboração constitucional**
 - b) Leitura complementar**
- 4. Os governos Collor/Itamar (1990/1994)**
 - a) As instituições passam uma grave prova**
 - b) A revisão constitucional de 1993 e o novo quadro partidário**

c) O Plano Real e o fim do ciclo inflacionário

5. O governo FHC (1995/2002)

- a) Resultados mais expressivos**
- b) Reforma do capítulo econômico da Constituição e privatizações decorrentes**
- c) Reforma do aparelho do Estado**
- d) Reforma da Previdência**
- e) Rede de proteção social**
- f) A crítica que pode ser desenvolvida ao governo FHC**

6. O governo Lula

- a) Os três ciclos vivenciados pelo Partido dos Trabalhadores (PT)**
- b) Resultados eleitorais da agremiação**
- c) Reviravolta no curso da campanha eleitoral de 2002**
- d) Traços marcantes da gestão petista**

I .NOSSA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE CRIAÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO

1. O imperativo de reconstituí-la e valorizá-la

a)Onde residiria o seu segredo

Entre nós, o processo de criação das instituições do governo representativo somente foi empreendido, de forma bem sucedida, a partir do Segundo Reinado, isto é, no início dos anos quarenta do século XIX. Até então, os caminhos escolhidos, pela recém formada elite política nacional, tangenciaram o essencial: organizar e legitimar a representação.

Essa primeira experiência proporcionaria ao país cerca de meio século de estabilidade política: normal alternância dos governos; ausência de presos políticos; ampla liberdade de imprensa; etc. Nisto reside, precisamente, a comprovação de seu sucesso. O governo representativo destinou-se a superar o conflito armado, organizando a negociação entre interesses conflitantes. Dizendo-o com as palavras de Gianfranco Pasquino, na obra **Curso de Ciência Política** (Bolonha, 1997; 2ª ed., 2000; tradução portuguesa, Principia,2002): “... como é sabido, a experiência clássica do constitucionalismo anglo-saxão está marcada pela tentativa, no essencial coroada de êxito, de substituir as balas (**bullets**) por boletins de voto (**ballots**) como instrumento de resolução dos conflitos, contando cabeças ao invés de as cortar”.

O processo em causa tem sido subestimado ao longo do período republicano. Aparentemente as novas lideranças temeriam o confronto, francamente desfavorável notadamente pelo fato de que não alcançou, ao longo de sua existência, nada de equiparável em matéria de normalidade política. Esse receio prender-se-ia ao entendimento de que aquele desfecho seria atribuível à Monarquia, tornando patente o mais radical desconhecimento da natureza do sistema representativo.

Tal entendimento, vale dizer, a atribuição à Monarquia dos méritos advindos da superação do prolongado ciclo de guerras civis no país, subsequente à Independência, embora equivocado, chegou a ser manifestado por lideranças republicanas, expressivas em seus respectivos momentos.

Basta lembrar que os militares, responsáveis pela implantação da República, associavam à Monarquia a forma parlamentar de exercício daquele sistema, sem levar em conta o aparecimento, na Europa, de República Parlamentar. Então, achava-se amplamente difundida a tese de que a ditadura seria a configuração adequada para a República. Mais tarde, a corrente política que se tornaria hegemônica, o castilhismo --e que

conduziu o país ao Estado Novo-- votava o maior desprezo pelo Parlamento. Na visão de seus partidários, seria **para lamentar**.

No fundo, no fundo, a República brasileira nunca fez as pazes com o Parlamento. Eis porque torna-se essencial passar em revista aquela primeira experiência de governo representativo.

O passo essencial, naquela direção, irá consistir na identificação dos principais antecedentes, apresentados esquematicamente no tópico seguinte, destacando-se aqueles a serem, subsequentemente, detalhados e desenvolvidos.

b) Breve enumeração dos antecedentes mais relevantes

O processo da Independência do Brasil não pode ser compreendido sem nos familiarizarmos com os conflitos políticos verificados em Portugal desde a segunda metade do século XVIII. Devido às guerras religiosas que se instauraram na Europa, graças à adesão à Reforma Protestante de diversos países e numerosos principados, Portugal acabou transformando-se num dos baluartes da Contra Reforma. As instituições passaram a ser dominadas por confrarias religiosas e a Inquisição adquiriu poderes temíveis. Essa recusa do mundo moderno encontrava resistência crescente de parte da elite. Seus líderes eram considerados **estrangeirados**. Com a morte de D. João V e a chegada ao poder de D. José I, em 1750, passa a integrar o Ministério Sebastião Carvalho e Melo (1699/1782), o futuro Marquês de Pombal, figura destacada daquele grupo de reformadores. Rompeu com o princípio consagrado de permanecer de costas voltadas para a Europa Moderna. E tratou de recuperar o atraso, buscando a seu modo aderir aos novos tempos.

No entendimento de Pombal, o essencial consistia em apropriar-se da ciência natural, tratando-se simplesmente de aplicá-la. Desta providência deveria resultar novo ciclo de riqueza. A tarefa de formar uma elite técnica foi delegada à Universidade, totalmente renovada em 1772. A reforma completar-se-ia pela criação de Companhias de Comércio capitaneadas pelo Estado, na certeza da verdade do mercantilismo.

Com a morte de D. José I, em 1777, a herdeira do trono, D. Maria I, imaginou que seria possível desfazer a obra de Pombal e voltar aos velhos tempos. É o movimento que passou á história com a denominação de **Viradeira de D. Maria I**.

A **Viradeira** não vingou, na medida em que Pombal havia criado uma nova mentalidade na elite. Achando-se gravemente enferma a Rainha, o país passou a ser governado pelo Príncipe Regente, o futuro D. João VI, que se convence de que não pode governar ao arrepio da nova realidade. Em 1796, chama para integrar o Ministério a D. Rodrigo de Souza Coutinho (1755/1812), justamente a pessoa que Pombal preparara para dar

continuidade ao processo reformista, quando da substituição de D. José I ou de sua morte. D. Rodrigo, já então Conde de Linhares, seria o chefe do governo de D. João VI na oportunidade da transferência da Corte para o Rio de Janeiro, achando-se portanto diretamente vinculado à nossa história.

A nova elite do poder em Portugal veio a ser considerada como achando-se empenhada na modernização do Estado Patrimonial, existente em Portugal, estando completamente alheia à necessidade de alterações substanciais na monarquia absoluta.

Quando essa questão veio a ser colocada na Ordem do Dia, constatou-se que a maior influência, no processo de transformação da monarquia, seria do **democratismo** e não da doutrina que estabeleceu os fundamentos da vitoriosa experiência inglesa.

Em síntese, o **democratismo** parte da suposição de que o homem nasce bom (idealização que passou à história com a jocosa denominação de **bom selvagem**), sendo corrompido pela sociedade. Assim, é necessário criar uma situação na qual possa manifestar-se aquilo que seria a **vontade geral**. A Revolução Francesa proporcionaria o modelo de implantação daquela almejada situação. Ainda seria a Revolução Francesa a evidenciar ser imprescindível a emergência de personalidade capaz de interpretar a mencionada vontade geral. Neste último caso, Robespierre seria o modelo. Tendo chegado ao poder, resolveu “purificar” a sociedade, pondo em funcionamento a guilhotina. É o denominado **Período do Terror** (junho 1793-julho, 1794) quando, em seus dois últimos meses, apenas em Paris foram guilhotinadas 1.300 pessoas. Cessou quando o próprio Robespierre foi submetido ao mesmo “tratamento cirúrgico”.

O processo de transformação da monarquia absoluta, em Portugal, assumiria feição revolucionária, em 1820, com a chamada Revolução do Porto. Tornando-se a força hegemônica nessa Revolução, o **democratismo** tentou que o Brasil, que fora elevado à condição de Vice-Reino, dispendo em seu território das instâncias superiores da Administração e da justiça, fosse privado desse privilégio, regredindo à situação anterior. Teria sido este o elemento desencadeador da Independência. Com efeito, não há evidências de que a elite aqui constituída, em qualquer momento, tivesse deixado de considerar-se portuguesa. José Bonifácio, muito justamente escolhido para representar a elite responsável pelo desfecho, ao ser batizado de Patriarca da Independência, era cultuado como representante, na Europa, da comunidade científica portuguesa. Durante grande parte de sua vida dirigiu a Academia de Ciências de Lisboa, em cuja sede encontra-se o seu busto. O seu irmão, Antonio Carlos, como deputado às Cortes de Lisboa, não escondeu o choque que tomou ao ouvir de Borges Carneiro -- um dos líderes do **democratismo**, na Constituinte-- que era necessário encontrar “um cão de fila para por em ordem o sr. Brasil.” Até então Antonio Carlos não tinha qualquer dúvida de sua condição de português.

Na mesma linha de revide à desfeita, situam-se aquelas famílias que adotaram nomes indígenas, para tornar irreversível a diferenciação que lhes era imposta.

Parece essencial que nosso ponto de partida leve em conta o abismo que separa o **democratismo** da doutrina liberal, isto é, da elaboração teórica em que se fundamentou a organização do governo representativo, bem como o estabelecimento das regras a seguir para introduzir, em seu funcionamento, as alterações aconselhadas pelo curso histórico.

Optamos por fazê-lo recomendando os textos, adiante inseridos, na forma de **Leitura Complementar**.

No item subsequente, apontaremos os reflexos no quadro político interno, dos mencionados conflitos herdados de Portugal.

LEITURA COMPLEMENTAR

1. Europa no momento da emergência do sistema representativo

A consolidação do sistema representativo na Inglaterra, ao longo do século XVIII, constitui fato marcante na história política do Ocidente. Graças a esse evento, o novo estilo de governo pôde fixar os seus contornos essenciais, tanto no que respeita às grandes linhas de sua atuação como igualmente no aspecto doutrinário. Assim, quando eclodiu a Revolução Francesa, no fim do século – e em decorrência desta, alastrou-se o fenômeno do **democratismo** –, a experiência inglesa serviu de parâmetro para o grande modelo de organização política que a Época Moderna iria proporcionar: o **Estado Liberal de Direito**.

Consoante a preciosa indicação de Max Weber, o sistema representativo resulta da prática milenar do **contratualismo** constituída sob o feudalismo, graças à presença do contrato de vassalagem, que era o suporte legal daquela estrutura política. O **democratismo** posto em circulação pela Revolução Francesa acha-se associado a tradição cultural diversa. É ainda Max Weber quem adverte quanto à existência, na Europa, de uma outra forma de organização social, diferente do feudalismo, a que denominou de **Estado Patrimonial**. Neste, a elite dominante é constituída pela burocracia estatal que, para manter o poder, fomenta as alianças com o populacho. O arquétipo desse tipo de organização seria a Prússia, mas o Estado Francês no século XVIII preservava indubitavelmente essa característica e, no curso da evolução histórica posterior, o Estado Russo viria a ser o principal exemplo na transição do patrimonialismo na direção do totalitarismo.¹

¹ A questão do totalitarismo escapa ao nosso propósito. Os interessados em examiná-la, paralelamente, lerão com proveito as obras de Hannah Arendt (**As origens do totalitarismo**, parte 3, Rio,

É no século XVIII que se situa o impulso básico de que resultaria a delimitação precisa do sistema representativo, em contraposição ao Estado Totalitário e às diversas formas de autoritarismo, cuja base teórica também se encontra na mesma época. A experiência do governo representativo é então fenômeno limitado, circunscrevendo-se à Inglaterra. No continente, o fato mais destacado é a obra de centralização levada ao paroxismo por Luiz XIV, proclamado rei aos cinco anos de idade, em 1643 e cujo governo pessoal se inicia de fato em 1661, durando até 1715, ou seja, mais de meio século. A Revolução Francesa (1789/1799), ao contrário do que geralmente se supõe, é uma continuação dessa linha de desenvolvimento, como mostrou Tocqueville na obra **O Antigo Regime e a Revolução**.

Assim, foi a experiência inglesa – de consolidação do Parlamento e de fixação dos limites da convivência democrática na sociedade – que forneceu os contornos nítidos do que posteriormente se denominou de sistema representativo, democracia liberal ou Estado de Direito, permitindo distingui-lo do chamado **democratismo**, fenômeno muito presente na cultura luso-brasileira e que, em diversas circunstâncias, foi confundido com o liberalismo, razão pela qual cumpre caracterizá-lo, o que faremos logo adiante.

A experiência parlamentar inglesa do século XVIII se completa pelas reformas eleitorais levadas a cabo a partir de 1832. A que foi realizada nesse ano resultou do próprio desenvolvimento da sociedade inglesa. A Revolução Industrial em curso promoveu o surgimento das primeiras cidades modernas, cujas populações aumentam significativamente fazendo surgir outros centros de poder além das comunidades rurais. Os novos interesses conquistam o direito de fazer-se representar no Parlamento o que, por sua vez, vai permitir outros passos liberalizadores, notadamente o triunfo do livre comércio, através das reformas econômicas da segunda metade da década de quarenta.

É interessante registrar aqui o aparecimento, na Inglaterra de meados do século XIX, do chamado **movimento cartista**, aparentado ao **democratismo**, erguendo a bandeira da universalização do sufrágio. A liderança liberal inglesa estava atenta à eventual emergência dos requeridos suportes sociais, vale dizer, a configuração de novos interesses passíveis de se fazerem representar, como referimos. Enquanto isto, o **cartismo** difundia a suposição de que reforma de tal profundidade poderia ser empreendida apenas a partir de considerações teóricas, sem levar em conta o curso histórico real. A firmeza da liderança liberal acabaria determinando

Ed. Documentário, 1974) e os textos de Zbigniew Brzezinski incluídos na coletânea **Totalitarismo e Autocracia** (São Paulo, Edições GRD, 1965), onde estão fixadas as distinções básicas entre esse fenômeno e as formas tirânicas de governo,

que experimentasse retumbante fracasso, não obstante o que seguiu o ideário liberal seu próprio curso na incorporação da idéia democrática.

A disseminação do direito de voto, alheia ao referido imperativo, na França de Napoleão III, somente serviu para reintroduzir a instabilidade e a liquidação do Estado de Direito.

Contribuiu de forma decisiva para a universalização do governo representativo, fora do mundo anglo-saxão, a elaboração teórica empreendida por Kant e pelo Liberalismo Doutrinário, fenômeno da Europa Continental.

b) Consolidação do sistema representativo no século XVIII

No transcurso do século XVIII consolida-se o sistema representativo na Inglaterra, isto é, encontram-se as formas de relacionamento entre o Poder Executivo e o Parlamento, de um lado, e de outro, fixa-se o papel da monarquia no conjunto do sistema. No mesmo período dá-se a estruturação dos partidos políticos. Lançam-se igualmente as bases do ordenamento liberal da vida social com o estabelecimento da liberdade religiosa (liberdade de consciência) e da liberdade de imprensa, bem como os parâmetros fundamentais da liberdade individual.

No primeiro reinado subsequente à Revolução Gloriosa – reinado de Guilherme e Maria de Orange, de 1689 a 1702 – decidiu-se que os impostos seriam votados anualmente, graças ao que ficava o rei obrigado a convocar o Parlamento pelo menos uma vez em cada ano e, ao mesmo tempo, que o mandato dos membros da Câmara Baixa seria de três anos, o que evitava a sua perpetuação, e o risco de dissociar-se dos grupos sociais que representavam. Duas outras questões foram resolvidas com o propósito de impedir novas ameaças de restauração da monarquia absoluta pela ascensão ao trono de reis católicos. A primeira correspondeu à **Lei de sucessão (Act of Settlement)**, votada em 1701, que, considerando não ter Guilherme de Orange herdeiros, sua sucessão dar-se-ia através de Ana Stuart e, depois da morte desta, pelos descendentes de sua prima Sofia, casada com um príncipe alemão (Ernesto), eleitor de Hanover. Jaime II, pai de Maria de Orange, tinha um filho católico.

A Lei de sucessão, por si só, não eliminava os riscos de uma nova situação assemelhada à que se criou no século anterior, levando o país a prolongada guerra civil, permanecendo uma brecha na prerrogativa preservada pela Escócia de escolher um soberano. Para conjurá-los em definitivo, procedeu-se à unificação dos dois países, em 1707. A Lei de União criou o Reino Unido da Grã-Bretanha, pela fusão da Inglaterra com a Escócia, passando a existir um único parlamento. Aos escoceses foi

assegurado determinado número de cadeiras na Câmara dos Representantes e na Câmara dos Lordes.

A Lei da sucessão introduziu a autonomia do Judiciário, ao decidir que o cargo de juiz era vitalício e que seus titulares só podiam ser destituídos em casos de conduta desabonadora da função e por resolução do Parlamento.

Os dois passos mais importantes na plena configuração do sistema representativo são, entretanto, o aparecimento do Conselho de Ministros e a necessidade de alcançar maioria parlamentar na constituição do governo, o que leva à estruturação permanente dos partidos políticos. Tal se deu no quase meio século ocupado pelos reinados de Jorge I e Jorge II (1714-1760), que dão início à dinastia de Hanover. Preservando fortes vínculos com suas possessões alemãs, introduziram o hábito de só tomar conhecimento dos assuntos ingleses através de um dos ministros indicados pelo Parlamento. Este passou a denominar-se **Prime Minister** e, o governo, de **Gabinet Office** (gabinete ministerial), ao que se supõe pelo fato de que, nessa época, o Conselho de Ministros se reunia, para considerar os assuntos de governo, num dos aposentos (gabinete) do Palácio real.

Na **História Constitucional da Inglaterra** (1760/1860), Thomas Erskine May indica que “os dois partidos eram igualmente favoráveis à monarquia; mas os **Whigs** queriam que sua autoridade fosse mantida nos limites da lei; os princípios dos **Tories**, favoreciam o absolutismo na Igreja e no Estado... A Revolução (1689) era o triunfo e o renascimento final dos princípios **Whigs**, porquanto fundava uma monarquia limitada. Entretanto, os princípios dos dois partidos, modificados pelas condições dessa combinação constitucional, permaneciam distintos e opostos. Os **Whigs** continuavam a apoiar toda restrição necessária à autoridade real e a favorecer a tolerância religiosa; os **Tories** tendiam geralmente para a prerrogativa, para as doutrinas da alta Igreja e para a hostilidade aos dissidentes”. Sendo a prerrogativa uma delegação do Parlamento ao Monarca, favorecia certamente o poder pessoal. Seria contudo no século XVIII, prossegue o mesmo autor, que se dá a convergência dos dois partidos nesse aspecto essencial. A esse propósito escreve: “Tornados mestres, os **Whigs** tinham trabalhado, durante mais de quarenta anos depois da morte da rainha Ana (1714), para consolidar a autoridade e a influência da Coroa, apoiada sobre o poder do Parlamento. Os **Tories**, como oposição, foram obrigados a abandonar as insustentáveis doutrinas de seu partido e a reconhecer os direitos legítimos do Parlamento e do povo”.² As duas agremiações, como teremos oportunidade de indicar, irão

² Obra citada, tradução francesa, Paris, Michel Levy Frères. Ed. 1886, p. 6/7.

distinguir-se, sobretudo no século XIX, à luz de questões muito precisas da atuação do Estado. No século XVIII passam a agir em consonância com o princípio do exercício do poder pelo Gabinete, que presta contas e se submete ao Parlamento.

Assim, quando Jorge III, que ascende ao poder em 1761, tenta restaurar o governo pessoal, não mais encontra ambiente propício, nem mesmo entre os **Tories**. Esse monarca criou a grave crise de que resultou a Independência dos Estados Unidos em 1776 e sustentou a guerra contra os americanos, de que saiu derrotado em 1781. Essa derrota contribuiu para que renunciasse ao governo pessoal. A consolidação definitiva do governo de gabinete seria obra de William Pitt (1759/1806), que tendo se iniciado na política como **Whigs**, mais tarde formando com os **Tories**, pôde estruturar uma ampla coalizão que deu estabilidade ao governo (1783/1801) numa fase tumultuada da vida européia, em decorrência da Revolução Francesa.

O grande feito de Pitt consistiu em ter formulado os princípios, mais tarde consagrados, na Reforma de 1832. Consistiram em lutar denodadamente contra os chamados “burgos podres”, isto é, circunscrições eleitorais de reduzida densidade populacional, permitindo a formação de grupos e lideranças dissociadas da realidade do país. Vale dizer: saiu vitorioso no empenho em prol da legitimidade da representação. Por isto se diz que seria o artífice da transferência do governo ao Parlamento, isto é, da criação do chamada parlamentarismo.

Desde então, qualquer que seja o Rei ou a Rainha da Inglaterra, o país é governado pelo Primeiro Ministro. A Monarquia torna-se representação permanente da Nação, sem ingerência direta nas funções executivas.

Durante o século XVIII são igualmente consolidadas as liberdades fundamentais, na maneira peculiar como se dá a evolução do direito na tradição inglesa, isto é, na base da prática e da experimentação. Assim, se a prisão exigia mandado e se reconhecia o direito de habeas-corpus, discutiu-se longamente, à luz de casos concretos, a generalidade de tais mandados judiciais. Nos anos sessenta, é estabelecida, pelo Judiciário, a ilegalidade dos mandados genéricos, oriundos do Executivo, nos quais o executante de mandado de prisão podia arbitrariamente confiscar qualquer dos bens pertencentes à pessoa processada.

A experiência iria apontar o caminho a seguir e os remédios ao alcance da sociedade para defendê-la do que então se denominava **casos de alta traição** (insurreições, incitamento à derrocada das instituições, etc.), sem que a autoridade se valesse da circunstância para agir de forma arbitrária.

A questão da escravidão também foi debatida longamente. Inexistente na Inglaterra, vigorava entretanto na Escócia e nas colônias. Em 1772, a justiça estabelece o princípio de que **todo escravo torna-se livre quando pisa o solo da Inglaterra**. Na Escócia, a escravidão é abolida em 1799. E, nos começos do século XIX, dá-se a proibição do tráfico nas colônias inglesas.

No mesmo espírito é fixada a liberdade de imprensa e as formas de repressão aos abusos.

O maior progresso corresponde contudo à liberdade religiosa. Embora a Lei de Tolerância, votada em 1689, haja estabelecido o livre exercício dos cultos, os protestantes não-anglicanos estavam excluídos do serviço público e a tolerância não beneficiava judeus e católicos. Tais restrições acabaram sendo abolidas paulatinamente.

Assim, o governo representativo configurou-se durante uma prática prolongada. A experiência é que sugeriu a separação e a autonomia dos diversos poderes. O relacionamento entre Parlamento e o Governo foi fixado após a alternância de muitos governantes, o que deu base à identificação daquilo que independia dessa ou daquela personalidade. As questões consideradas eram muito concretas, como por exemplo a imposição de que os impostos seriam votados anualmente, a fim de consolidar a praxe de reunir-se o Parlamento; mandatos curtos para os representantes, obrigando-os a prestar contas periodicamente aos eleitores, submetendo-os deste modo ao seu controle e vigilância com o propósito de dificultar acordos espúrios com o absolutismo monárquico e assim por diante.

O espaço da liberdade frente à onipotência estatal foi sendo conquistado paulatina e sucessivamente.

De tal modo, o alargamento da base social dispendo da prerrogativa de representar-se no Parlamento foi sendo efetivada progressivamente. A Reforma de 1832 extingue o monopólio dos proprietários rurais, permitindo a incorporação dos proprietários de indústrias que começavam a disseminar-se na época, em decorrência da Revolução Industrial. Justamente nesse período aparece a doutrina da representação como sendo de interesses, da lavra de Benjamin Constant (1767/1830), logo incorporada pela elite política inglesa. Em seu surgimento, as **trade unions** tinham o propósito de impedir que as manufaturas passassem a empregar máquinas no processo produtivo e lançaram-se à sua destruição, sendo ferozmente reprimidas. Derrotados nesse mister já que a Revolução Industrial seguiu seu curso, aquelas organizações de operários acabaram evidenciando que tinham um interesse a defender e podiam fazê-lo, como os outros grupos sociais, usando as instituições inglesas e sem a pretensão de subvertê-las. As reformas eleitorais da segunda metade do século

tiveram em vista atender à circunstância. Antes de terminar o século, os adultos masculinos podiam votar. A completa democratização do sufrágio, dali para a frente, dar-se-ia pela incorporação das mulheres. A experiência norte-americana, como veremos, caminhava na mesma direção, com a diferença de que, pelo tipo de colonização ali adotado, a classe proprietária viria a ser muito disseminada.

c) Como a doutrina liberal se distingue do democratismo

Enquanto isso, no continente europeu, no século XVIII, havia sobretudo teorizações deduzidas de circunstâncias inteiramente idealizadas. Veicularam-se doutrinas de nítido cunho romântico, difundindo a crença de que o homem era bom por sua própria natureza. Estragava-o a sociedade, sobretudo a falta de liberdade. Formulação mais ou menos acabada de tais idealizações seria da lavra de Jean Jacques Rousseau (1712/1778). Coube-lhe estabelecer o denominado princípio da vontade geral, isto é, a tese de que o homem, se chegasse a encontrar uma sociedade onde estivesse a salvo de toda arbitrariedade, a vontade que daí emergisse seria eminentemente moral e digna da melhor acolhida.

Na sociedade idealizada por Rousseau, a vontade geral é interpretada por um homem sábio que esteja acima das paixões e dos egoísmos. As leis tenderiam a alcançar uma espécie de perfeição absoluta. Ao governo não caberia legislar mas expedir os decretos requeridos pela execução das leis. Nesse sistema não há nem democracia direta nem poderes legislativo e executivo autônomos.

No sistema de Rousseau tampouco há lugar para o indivíduo. Enquanto o governo representativo tratava de disputar ao Estado um lugar cada vez mais amplo para os indivíduos, o projeto de Rousseau consistia em sufocar essa dimensão.

A sociedade real estava dividida em grupos e interesses conflitantes. A representação que estava permitindo a plena configuração do sistema – como devendo ser democrático-representativo – era reconhecida como sendo de interesses. O máximo a que estes poderiam chegar em matéria de pacto comum consistia no reconhecimento da legitimidade dos diversos interesses, fixando a premissa requerida para a negociação e o entendimento em lugar do confronto armado, que submetia as nações européias em formação a incessantes guerras civis.

Na hipótese de Rousseau, não havendo conflito real mas apenas dificuldade de encontrar a formulação adequada da vontade geral, a democracia é dada logo como absoluta. Finalmente, no Estado assim idealizado não há lugar para a tolerância. Devem ser fixados os dogmas

indispensáveis à vida civil e os que não se submetam podem ser banidos e desterrados.

As teorizações de Rousseau e outros defensores da excelência da natureza humana tiveram uma aplicação nada romântica durante a Revolução Francesa. A partir de então, verificou-se que constituem a base não de um regime democrático mas dos sistemas totalitários que aflorariam plenamente no século XX.

Durante a sua fase inicial, na curta vigência da Carta Constitucional de 1791, a Revolução Francesa – iniciada em 1789 e cujo símbolo comemorativo é a queda da Bastilha, em 14 de julho –, adota o princípio da monarquia constitucional, isto é, de um sistema de governo assemelhado ao da Inglaterra, sem que naquele país se tivesse adotado tal denominação.

Antes de completar um ano, o governo constitucional é derrubado, proclamando-se a República. Entre junho de 93 e julho de 94, vigorou o terror, sendo a guilhotina acionada ininterruptamente. Nos dois últimos meses desse ciclo, apenas em Paris foram guilhotinadas 1.300 pessoas. Afinal, em 95, o país é dotado de uma Constituição Republicana, sem que cessem as agitações, permanecendo inalcançada a estabilidade política. Semelhante quadro, de uma situação de desordem que se prolongava por dez anos, permitiu ao general Napoleão Bonaparte dar um golpe de Estado em 9 de novembro de 1799. Napoleão manteve-se no poder até 1814. Em 1815, consegue voltar ao governo, mas apenas por 100 dias.

A Revolução Francesa pôs em circulação doutrina que passou a ser denominado de **democratismo**, depois aplicada a outras situações.

Num primeiro momento, os revolucionários encarnam a virtude. Expressam a vontade geral. Encontram-se num plano puramente moral não conspurcado por qualquer egoísmo subalterno.

No momento seguinte, toda oposição é logo rotulada de impatriótica. Assim, o grupo que se supõe a própria encarnação da virtude deve, no mais curto prazo, alcançar o monopólio da força. Do contrário corre o risco de ser ultrapassado por outro grupo qualquer que imagina possuir os mesmos títulos.

O democratismo é levado inexoravelmente a dar o passo seguinte e admitir a necessidade de “purificação” do processo. Da premissa de que “todos são bons” passa-se à identificação dos “bons” com os próprios acólitos. A guilhotina na Revolução Francesa – e os batalhões de fuzilamento em outros movimentos – incumbem-se do resto. Sintetizando esse processo no livro **Animal Farm**, Orwell diz que o princípio de que “todos são iguais” exige de pronto uma complementação que formula deste modo: “todos são iguais mas alguns são mais iguais do que os outros”.

Os iluminados que sabem precisamente o que o povo quer acabam por estabelecer abertamente uma ditadura. Em relação às situações vigentes

sob o autoritarismo, muda apenas a retórica. A privação de liberdade atinge tão-somente “os inimigos do povo”.

d)As reformas pombalinas

Sebastião de Carvalho e Melo, marquês de Pombal (1699-1782), fez parte do primeiro ministério organizado por D. José I, que foi coroado rei em 1750, com a morte de D. João V. A partir da energia demonstrada em face do terremoto que, na manhã de 1º de novembro de 1755, destruiu Lisboa quase por completo, teve ascendência total no governo e carta branca para realizar grandes reformas. Antes de tornar-se ministro, fora embaixador em Londres, impressionou-se profundamente com o progresso alcançado pela Inglaterra e buscou compreender suas causas. Chegada a oportunidade, tratou de fazer uso dessa experiência.

Pelo encaminhamento que deu às reformas, vê-se com clareza que Pombal atribuía o progresso da Inglaterra à ciência. Assim, tratou de abolir o monopólio que os jesuítas exerciam sobre o ensino, acabando por expulsá-los do país e das colônias e pôs fim à interdição que até então existia em relação à física de Newton. Ainda que tivesse se ocupado de promover a indústria manufatureira e criado no país companhias estatais de comércio, de reformar o Exército, enfim, correr contra o tempo e impor o ingresso de Portugal na época moderna, apostou, sobretudo, na criação de uma elite possuidora do conhecimento científico de seu tempo.

No século XVIII havia em Portugal muitos homens ilustrados, com plena consciência do descompasso do país em relação à Europa. Foram chamados de **estrangeirados**. Pombal seria o mais bem-sucedido dentre eles.

Em 1761 foi organizado o Colégio de Nobres, com capacidade para cem alunos internos, submetidos a uma disciplina férrea. A par do ensino clássico de humanidades, o propósito central consistia em dar-lhes rigorosa formação científica através do ensino das matemáticas e da física, bem como de ciências aplicadas (hidráulica, arquitetura civil e militar etc.). Foram importados instrumentos e professores, tanto da França como da Inglaterra. O estabelecimento se tornaria o núcleo constitutivo da futura Escola Politécnica. Essa iniciativa não parece haver satisfeito a amplitude da reforma de mentalidade que visava promover, porquanto dez anos mais tarde se voltaria para a Universidade.

Sua reforma da Universidade antecipa de algumas décadas à que seria promovida por Napoleão, e que tanto impressionaria a elite no século passado. Em matéria de instrução, Pombal tomara uma outra iniciativa pioneira na Europa, criando a primeira escola de comércio do mundo.

Contudo, sua grande obra seria a reforma da Universidade de Coimbra. Como diria Hernani Cidade, “foi verdadeiramente a criação de

uma nova Universidade”. Daria a essa reforma tal dedicação que parece, ao mesmo Hernani Cidade, “em nada mais tivesse de pensar.”

Na Universidade pombalina o papel-chave será desempenhado por dois novos estabelecimentos: as Faculdades de Matemática e de Filosofia. Esta se compreendia como filosofia natural, mais precisamente como ciência aplicada desde que seus cursos destinam-se a formar pesquisadores de recursos naturais, botânicos, metalurgistas, enfim, homens capazes de identificar as riquezas do reino e explorá-las. Recrutam-se famosos professores italianos e criam-se estas instituições voltadas para a observação e a experimentação: Horto Botânico, Museu de História Natural, Gabinete de Física, Laboratório Químico, Observatório Astronômico, Dispensário Farmacêutico e Gabinete Anatômico.

Em relação ao Brasil, a administração pombalina tratou de soerguer as atividades econômicas, combatidas pela perseguição que o Tribunal do Santo Ofício movia às pessoas bem-sucedidas. Acreditava-se sobremaneira nas possibilidades da Amazônia, atribuindo diretamente ao irmão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, a tarefa de comandar o inventário de suas riquezas e promover a sua exploração. Eliminou o Estado do Maranhão, que se vinculava diretamente à Metrópole, e extinguiu as capitanias hereditárias remanescentes, medidas que contribuíram para cimentar a unidade nacional, que se evidenciaria como elemento capital no processo da Independência. Promoveu a mudança da capital para o Rio de Janeiro (1763). Na Universidade reformada por Pombal, distinguiram-se muitos brasileiros que passaram a liderar várias das novas esferas do conhecimento científico.

A modernização realizada por Pombal não compreendia a reforma das instituições políticas. Estas continuaram adstritas ao absolutismo monárquico. Preservou-se a Inquisição, para enquadrar oponentes às reformas e continuou sendo admitido o emprego da tortura.

Pombal era adepto das teorias mercantilistas então em voga, segundo as quais a riqueza das nações provinha do comércio internacional, razão pela qual este deveria estar diretamente subordinado ao Estado ou por este supervisionado muito de perto. As teorias mercantilistas foram mais tarde refutadas por Adam Smith (1723-1790), para quem aquela riqueza seria uma decorrência do trabalho e da divisão internacional do trabalho, isto é, incumbindo a cada um produzir aquilo que estivesse em melhores condições de fazê-lo. Essa doutrina, conhecida como **liberalismo econômico**, somente seria difundida no Brasil no século XIX.

A adesão de Pombal ao mercantilismo trouxe conseqüências perversas para nossa história, porquanto, admitindo a riqueza em mãos do Estado, eximiu-se de criticar a tradição precedente que combatia a riqueza em geral e o lucro. Essa circunstância, embora correspondesse ao início de uma nova tradição, nem de longe revogou ou abalou a antiga. A admissão

da posse de riquezas em mãos do Estado passou a coexistir com a velha tradição, crescentemente dirigida contra o empresariado privado.

Pombal também deu à burocracia estatal uma grande supremacia em relação aos outros grupos sociais. O Estado português, que era tipicamente um Estado Patrimonial, isto é, parte do patrimônio do Príncipe e não um órgão a serviço da sociedade, passou a atribuir-se a função de promover a modernização (com predominância econômica) como algo que deveria beneficiar diretamente aquela burocracia.

Ao mesmo tempo, a reforma da Universidade atribuía à ciência o poder de transformar a sociedade, o que nem de longe corresponde à sua real destinação. Além disso, tratava-se aqui de uma ciência pronta e conclusa, devendo circunscrever-se apenas à aplicação. Começa a longa tradição do chamado **cientificismo**, isto é, de um discurso retórico acerca da ciência sem maiores conseqüências.

D. José I morreu a 24 de fevereiro de 1777. Começa o reino de D. Maria I. Pombal é demitido logo no começo de março, seguindo-se diversas iniciativas destinadas a eliminar sua influência. No ano seguinte, tem início o longo processo que lhe moverá a Corte, submetendo-o a interrogatórios e humilhações. A sentença de agosto de 1781 considera-o culpado, mas, à vista das graves moléstias de que padece e do estado de decrepitude em que se encontra, diz o decreto real, é perdoado das penas corporais que lhe deviam ser impostas, sendo, entretanto, condenado a viver “fora da Corte na distância de vinte léguas”. Um ano depois, em agosto de 1782, falece Pombal.

A linha-mestra do governo de D. Maria I consistia no propósito radical de fazer desaparecer da história de Portugal a figura do marquês. A rainha manda arrancar do pedestal da estátua de D. José o medalhão ali existente com o busto de Pombal. Inimigos e perseguidos são trazidos ao primeiro plano da cena. O sonho era fazer renascer os velhos tempos em que o padroado dava as cartas e, quem sabe, tornar de novo freqüentes as fogueiras da Inquisição. Daí que esse período histórico viesse a ser denominado **Viradeira de D. Maria I**.

O empenho estava, entretanto, fadado ao fracasso.

Sebastião José de Carvalho e Meio despertara forças ponderáveis que não se dispunham a assistir passivamente a revanche que se fazia, aparentemente em nome da reparação das injustiças cometidas pela inegável componente obscurantista, punitiva, do período pombalino, porquanto se caracterizava sobretudo como restauração de índole anti-moderna. A nobreza dos anos 80 pouco tinha a ver com a dos meados do século, Fora educada no respeito à ciência e aderira ao projeto de conquistar a riqueza. O estamento burocrático, modernizado, tinha em suas mãos todo o poder, dispensando-se de dividi-lo com a Igreja. Formara-se um novo agrupamento social abastado, decorrente da expansão da manufatura.

Ao cabo de dois decênios, em 1796, o Príncipe Regente, futuro D. João VI, chama para o governo D. Rodrigo de Souza Coutinho, conde de Linhares (1755-1812), o que equivalia ao reconhecimento tácito de que a nobreza reformada por Pombal não se dispunha a volta aos velhos tempos. D. Rodrigo era não apenas uma personalidade representativa da elite renovadora, tendo figurado entre os primeiros diplomados pela Universidade de Coimbra, na década de 70. Mais que isso, achava-se muito ligado à pessoa de Pombal, de quem era afilhado de batismo, tendo sido educado para seu sucessor. Basta ter presente que em sua passagem pelo Ministério do Ultramar, ainda no século XVIII, elabora vasto plano de desenvolvimento para o Brasil, prevendo inclusive a implantação da siderurgia.

D. Rodrigo de Souza Coutinho sempre mantivera relações de amizade com os naturalistas brasileiros diplomados, como ele, em Coimbra, especialmente Câmara Bitencourt (mais conhecido como Intendente Câmara), Conceição Veloso e José Bonifácio de Andrade e Silva. O destino reservara-lhe um papel singular em nossa história, já que seria o chefe do primeiro governo de D. João VI, após a transferência da Corte para o Rio de Janeiro.

Em síntese, o marquês de Pombal cria uma segunda grande tradição na cultura brasileira, destinada, como a precedente, a uma longa sobrevivência. Com a República, os militares iriam apropriar-se da bandeira de que ao Estado é que incumbe promover a riqueza, fazendo com que se perpetuasse até os nossos dias essas reminiscências do mercantilismo do século XVIII. Data de Pombal, igualmente, o entendimento cientificista da ciência, que ainda se encontra presente à realidade brasileira.

No aspecto que ora nos interessa --que pontos de referência tiveram presente as primeiras gerações que buscaram familiarizar-nos com o liberalismo-- Pombal constitui uma figura central. Tendo nos despertado para a modernidade, legou-nos uma tarefa gigantesca: completá-la com a organização das instituições do sistema representativo. Esta a grande aventura a que se lançaram brasileiros e portugueses desde a Revolução do Porto de 1820.

e) O democratismo na cultura luso-brasileira

O democratismo corresponde a uma longa tradição em nossa cultura. O primeiro contato mais impactante que tivemos com o governo representativo deu-se por meio da Revolução do Porto de 1820. Esse movimento tinha motivação diversificada. Entre os elementos unificadores mais importantes encontrava-se o desejo de promover a volta do Rei, ausente, no Brasil, há mais de dez anos. Nesse período, o país fora vítima

de sucessivas invasões estrangeiras. A guerra durou sete anos e produziu uma grande destruição. Morreram mais de cem mil pessoas. As cidades haviam sido saqueadas e devastadas enquanto a economia agrícola fora completamente desorganizada.

Terminado o conflito, o comando do exército manteve-se em mãos de oficiais ingleses. A insatisfação dos oficiais portugueses com essa situação foi reprimida em 1817, enforcando-se os implicados, entre eles militares de muito prestígio, conquistado durante a defesa do país. Na época da Revolução do Porto, havia cem mil homens em armas e sua manutenção consumia 75% das receitas públicas.

Tudo isto seria sanado com a volta de D. João VI, acreditava-se. Seu retorno promoveria a reconstituição das instituições e certamente a sua modernização, consoante a tendência do tempo. A Revolução do Porto atendia assim a profundas aspirações nacionais. Acontece que o movimento foi empolgado por partidários do democratismo.³

O país acabou sendo arrastado a uma situação de instabilidade política seguida de prolongada guerra civil.

Caracterizando o comportamento dessa liderança, José Hermano Saraiva escreve o seguinte: “Quase todos os deputados com formação universitária eram formados em Direito; o formalismo, a submissão do real ao conceitual e a ilusão de que são as leis que moldam os países estarão presentes em toda a sua obra legislativa. Eram, finalmente, ideólogos românticos, por vezes de exaltação mítica, com a qual substituíam uma completa inexperiência das contradições políticas; o caráter radical da Constituição que elaboraram, a atitude assumida para com o rei, quando este regressou; o conflito com o cardeal-patriarca, que foi expulso do País; a recusa de um parlamento bicameral (solução preconizada pelos elementos mais moderados como forma de diminuir a hostilidade das classes privilegiadas), são alguns dos resultados desse idealismo”.

A Constituição elaborada por tal liderança, inspirada na Carta espanhola, segundo o mesmo autor, adotava os seguintes princípios:

idéia da soberania nacional – o único verdadeiro soberano é a nação, não o rei. À nação compete declarar a vontade coletiva, e essa vontade exprime-se na lei. Para isso elege a Nação os seus representantes, só estes podem fazer a lei;

supremacia do poder parlamentar sobre o poder real – as Cortes são constituídas por uma só câmara, de mandato bienal, e eleita por

³ Em nossa historiografia, durante muito tempo denominou-se essa vertente de **liberalismo radical**, inclusive os seus representantes brasileiros. Tal denominação acarretava grande imprecisão porquanto sua luta acaba sendo precisamente contra os liberais. Por esse motivo, o conhecido historiador português Joel Serrão propôs que fosse chamado de democratismo. Os partidários da Carta de 22 foram rotulados também em **vintistas** e seus seguidores do decênio seguinte de **setembristas**.

sufrágio universal e direto, excluídos analfabetos, mulheres e frades. Exercem as suas atribuições sem dependência alguma. O rei não pode suspender as Cortes, dissolvê-las ou interferir no seu funcionamento. Compete-lhe apor, nos projetos de leis, a sanção e ordem de publicação. No caso de recusa, o projeto voltará às Cortes e, desde que aprovado por dois terços, o rei é obrigado a sancionar;

limitação da autoridade real – o rei só tem, em princípio, a autoridade que a Nação lhe atribui, nos termos da Constituição. É o rei o chefe do poder executivo, que exercerá através de secretários de Estado por ele nomeados; mas as Cortes podem nomear os secretários de Estado quando perigar a liberdade da Nação ou o sistema constitucional. “As decisões do rei só serão válidas, quando assinadas pelos respectivos ministros. E nem o rei nem os ministros poderão tomar qualquer iniciativa legislativa”⁴.

O país foi inexoravelmente dividido entre partidários da monarquia absoluta (chamados de miguelistas, em decorrência da liderança de D. Miguel, irmão de D. Pedro) e partidários do democratismo. Em fins da década de vinte, após a morte de D. João VI, o Parlamento foi fechado. A guerra civil campeou de 1828 a 1834. Abdicando da Coroa do Brasil, D. Pedro envolveu-se naquele conflito e conseguiu recompor o sistema constitucional. Depois de sua morte, em setembro de 1836, o democratismo consegue novamente empolgar o poder e mais uma vez Portugal é arrastado à instabilidade, formando-se inclusive uma organização paramilitar, a Guarda Nacional, em que se apoiava o democratismo. O mais ativo desses batalhões, o dos **arsenalistas**, formado por trabalhadores do Arsenal e comandados por um dos chefes da Revolução de Setembro, deixara crescer as barbas, ao que se dizia, “para meterem mais terror à população inerme da Capital”. Impossibilitada de governar, a parte daquela liderança que se achava no poder decidiu-se por dar uma demonstração de força. Na noite de 13 de março de 1838, as tropas do governo cercaram os arsenalistas no Rossio e os metralharam.

O massacre do Rossio passou a se constituir um símbolo do exercício do poder pelo democratismo. Partindo de idealizações absurdas, cria uma situação de ingovernabilidade, ensejando soluções de força.

Ao contrário de Portugal, no Brasil o democratismo não conseguiu chegar ao poder no ciclo da Independência. Mas, até o **Regresso** de 1840, impediu virtualmente que se organizassem as instituições do sistema representativo.

Em seguida à proclamação da República, fez nova aparição no cenário nacional. Assim, na década de noventa criou mais uma situação de

⁴**História Concisa de Portugal**. Lisboa, Ed. Europa-América, 1978. p. 259-260.

ingovernabilidade. Naquela oportunidade, ao contrário dos anos quarenta, os liberais foram derrotados e a República nascente optou pelo encaminhamento autoritário.

No século XX, em sucessivas ocasiões, o **democratismo** contribuiu para o endurecimento do regime, a exemplo da década de trinta e dos anos sessenta. Evoluiu também para uma feição que foi denominada de **populismo**.

3.O país nas três primeiras décadas do século XIX

a) Situação material

Estima-se em 5,3 milhões a população de 1830 e em 7,2 milhões a de 1850. Neste último ano, o número de escravos era de 2,5 milhões, equivalentes, portanto, a 34,5% do total. Em 1872, quando se realiza o primeiro Censo, a população é de 10.112.000 e os escravos 1.511.000 (14,9%). Em 1890, o número de habitantes alcança 14,2 milhões. Entre 1872 e 1890, o aumento populacional é de 4,2 milhões de pessoas, provindo da imigração 570 mil, ou seja, a contribuição do elemento estrangeiro para aquele crescimento equivalia a 13,5%⁵.

Em 1890, havia um certo equilíbrio entre a população do Nordeste (6 milhões) e do Sudeste (6,1 milhões). No Sul encontravam-se 1,4 milhão; no Norte, 47 mil, e no Centro-Oeste, 321 mil.

O Rio de Janeiro em 1890 tinha 522 mil habitantes, sendo Salvador a segunda maior cidade (174 mil) e Recife (112 mil) a terceira. São Paulo era então um centro diminuto (65 mil habitantes), pouco maior que Belém (50 mil) ou Porto Alegre (52 mil). Manaus e Fortaleza tinham cerca de 40 mil habitantes cada.

Na década de noventa, a imigração incrementou-se significativamente, ingressando no país 903,5 mil pessoas (23,4% do crescimento populacional registrado no mesmo decênio, pouco mais de 4 milhões). Nas duas primeiras décadas do século XX chegaram ao país 940 mil imigrantes, e nos vinte anos seguintes (1921-1940), 860 mil. O fluxo declina na década de quarenta, provavelmente devido à guerra na Europa, tendo chegado ao Brasil, entre 1940 e 1950, 107 mil imigrantes.

Na **História do desenvolvimento econômico do Brasil** (Rio de Janeiro, Casa do Livro, 1967), Buescu aprecia deste modo o impacto da mudança da Corte sobre a economia em 1808: “A entrada de um novo grupo de classe média e nobiliária, de rendas mais elevadas, incentivando o consumo e possibilitando investimentos, a abertura dos portos, a entrada de colonos e capitais estrangeiros, o maior intercâmbio cultural elevando o nível educacional e criando uma consciência empresarial, a constituição de certos elementos de infra-estrutura, como o Banco do Brasil --tudo

contribuiu para criar aos poucos um ambiente totalmente diferente do que era antes de 1808. O setor dessa fase dinâmica da economia brasileira continuou sendo a exportação, graças a um novo produto conjuntural, o café, que ia permitir a elevação dos níveis de renda e capitalização, com reflexos em todos os outros setores da economia.”

O café implantou-se inicialmente no Rio de Janeiro e Minas Gerais, expandindo-se subseqüentemente na direção de São Paulo. Este estado, em 1860, produzia apenas 9% do total brasileiro. Mas em 1890 já ofertava mais que as duas outras regiões juntas. A construção das estradas de ferro Santos-Jundiaí (1860) e Jundiaí-Campinas (1870), bem como de outros troncos, foi decisiva para a expansão da cafeicultura paulista. Ainda segundo Buescu, a exportação média era de 1,2 milhão de sacas, em 1840, 3,8 milhões em 1870 e 9,8 milhões em 1900.

No que se refere à implantação de indústrias, são inexpressivas as iniciativas da primeira metade do século. Em 1844, introduziu-se uma tarifa protecionista, para induzir a produção local de certos bens. Outros fatores que atuaram na mesma direção são apontados por Buescu: “O nível tecnológico elevou-se em decorrência do progresso cultural e da entrada, cada vez mais maciça, de imigrantes europeus. O setor cafeeiro fornecia mais recursos, aos quais se juntaram, além dos capitais estrangeiros, os capitais liberados em decorrência da abolição do tráfico negreiro. O espírito empresarial abriu-se para horizontes mais largos. Foi a época dos grandes empreendimentos de Irineu Evangelista de Sousa, visconde de Mauá, que compreendeu a importância da infra-estrutura, lançando-se na criação de bancos, linhas de navegação, ferrovias, etc. O poder público interveio também, embora tímida e insuficientemente construindo ferrovias (a partir de E. F. D. Pedro II, em 1854) e rodovias (a partir da União e Indústria, em 1856).” Em 1808, existiam pouco mais de 200 fábricas, que se elevaram a 636 em 1889, distribuídas nos seguintes setores: têxtil, 60%; alimentação, 15%; química, 10%; madeira, 4%, vestuário e metalúrgica, 3%, cada; outros, 5%.

b) A Corte no Brasil. D. Rodrigo de Sousa Coutinho

A Corte Portuguesa chegou ao Rio de Janeiro a 7 de março de 1808. Chefiava-a o futuro D. João VI. Na ocasião, governava com o título de Príncipe Regente dada a circunstância de que D. Maria I enlouquecera. Foi coroado Rei em 1817, quando do falecimento da Rainha.

Logo no dia 11 de março, na prática imediatamente após a sua chegada, D. João nomeia Ministro dos Estrangeiros e da Guerra a D. Rodrigo de Sousa Coutinho. Tornar-se-ia patente que passou a atuar como o verdadeiro chefe do governo. Registrando essa convicção, Hipólito da Costa confronta o seu desempenho ao dos dois outros ministros, nestes

precisos termos: “Os três ministros eram como três relógios. Um, D. Rodrigo, andava demais, adiantando-se; outro, D. Fernando José de Portugal atrasava-se; e, o terceiro, o Conde de Anadia, andava sempre parado”. Deste modo, tendo exercido essas funções até o falecimento, no início de 1812, durante quatro anos, portanto, fixou determinado estilo que, --tudo leva a crer-- teria um grande impacto nos rumos seguidos pelo país. Cumpre, pois, determo-nos nessa personalidade.

D. Rodrigo de Sousa Coutinho nasceu a 3 de agosto de 1855 e era filho de D. Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho (1726/1781), que exerceu altas funções no Reinado de D. José I. Seus irmãos tornaram-se homens públicos proeminentes, tendo um deles (Francisco Maurício Sousa Coutinho) governado o Pará, na década de noventa e, com a mudança da Corte, passou a integrar o Conselho Militar Supremo, no Rio de Janeiro.

D. Rodrigo de Sousa Coutinho sempre teve o seu nome associado ao do Marquês de Pombal. Sendo seu afilhado de batismo, foi educado sob a sua direta orientação. Afirma-se que destinava-se a exercer papel assemelhado ao seu quando ascendesse ao trono o filho mais velho de D. José, destinado a substituí-lo. Tendo falecido antes do pai, coube o lugar a D. Maria I que, segundo foi indicado, tentou inverter o curso da história.

Ainda que não tenha sido bem sucedida, conforme foi referido, D. Rodrigo sofreu os reflexos da **Viradeira**, porquanto viu-se virtualmente exilado, mandado para representar Portugal em Turim, capital do Reino da Sardenha, então um dos estados independentes em que se subdividia a Itália. Ali permaneceu durante 15 anos, tendo regressado para integrar o governo do Príncipe Regente, em 1796, na condição de Ministro do Ultramar e da Marinha.

Sua passagem por esse Ministério mostra bem o seu estilo. Ali organizou uma instituição científica denominada Sociedade Real Marítima, Militar e Geográfica, destinada a recuperar a tradição portuguesa dos estudos náuticos mas também de perseguir o dinamismo econômico do ultramar. No discurso inaugural, pronunciado a 22 de dezembro de 1798, D. Rodrigo aponta o caminho da superação do “relativo atraso econômico em relação aos países do Norte do continente”, valendo-se dos conhecimentos que a ciência colocava ao nosso alcance. Reserva especial papel, na consecução de tal objetivo, à racional exploração da Amazônia, referindo não só o corte mas igualmente o replantio, com base em novas espécies. Para orientar essa iniciativa, anuncia a aquisição “de todas as melhores obras que se conheciam, publicadas em França e na Grã-Bretanha, a respeito das grandes culturas próprias daquele continente.”, destinando-as o Rei a “seus vassallos portugueses que habitam o Brasil”.

Na chefia do governo, organizado no Rio de Janeiro, D. Rodrigo seguirá a orientação que expressaria em carta ao Príncipe Regente, datada de 16 de agosto de 1809 --comentada por Oliveira Lima no clássico **D.**

João VI no Brasil (4ª edição, Topbooks, 2006, p. 139)-- que tem o seguinte teor:

“Portugal há de ganhar mais com o aumento que há de ter depois dos liberais princípios que V.A. R. mandou estabelecer, do que antes ganhava com o sistema restritivo e colonial que existia”.

Ao referir o “sistema restritivo e colonial que existia”, muito provavelmente teria em mente o alvará de 5 de janeiro de 1785, expedido por D. Maria I, no período da **Viradeira**, que proibia o estabelecimento de manufaturas e fábricas no Brasil. Essa providência foi derogada por alvará de 1º de abril de 1808.

Ainda que, no tocante às atividades econômicas, tenha sido dada maior atenção à agricultura, também se procurou desenvolver manufaturas, conforme será indicado.

O Jardim Botânico, implantado nas proximidades da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, fazia parte do seu projeto de modernização, segundo a linha de Pombal. Assim, colocou-o ao serviço da diversificação da agricultura: produção de mudas das chamadas especiarias (pimenta, cravo, canela e noz moscada) e também da planta do chá.

O projeto incluía a cultura da vinha.

No tocante às manufaturas, cumpre assinalar o que se segue.

A repartição incumbida da ingerência nas indústrias extrativas minerais foi entregue ao renomado naturalista brasileiro Manoel Ferreira da Câmara Bitencourt e Sá (conhecido como Intendente Câmara). Medidas protecionistas foram expedidas para reanimar os remanescentes da mineração de ouro, voltando-se a atenção, também, para a extração de diamantes. Nessa linha e visando o mesmo objetivo, foi facultada ampla liberdade aos ourives.

Data desse período as primeiras tentativas de implantação no país da indústria siderúrgica. Técnicos franceses foram contratados e instalados em Sorocaba (São Paulo). Resultados mais rápidos seriam alcançados pelas iniciativas, na mesma direção, levadas a cabo na província de Minas Gerais. A 7 de dezembro de 1812, o alemão Barão Guilherme Von Eschwege conseguiu fundir ferro, pela primeira vez no país, em Congonhas do Campo. Sob a supervisão direta do Intendente Câmara alcançou-se a fabricação de ferro gusa, no Pilar, em 1814. A fábrica de Sorocaba iniciou a produção pouco mais tarde, em 1818.

Basicamente, buscou soluções duradouras, como forma de superação do “sistema restritivo e colonial que existia”. Não se tratava de que D. Rodrigo estivesse trabalhando para a independência do Brasil. Seu empenho consistia em proporcionar ao país autonomia econômica. Exemplo de tal empenho pode ser documentado pelo seguinte fato: em fins de 1808 faltava carne no Rio de Janeiro. Solução encaminhada por D. Rodrigo: abrir um caminho permanente entre São Paulo e a Região das

Missões, onde se implantara a pecuária.

Constata-se maior dedicação ao esforço em atuar segundo o modelo pombalino, na busca obsessiva de forjar uma nova mentalidade na elite. Na organização da Real Academia Militar atuou --parodiando Hernani Cidade na caracterização da maneira como Pombal se ocupou da reforma da Universidade--, como “se nada mais tivesse que fazer”. Assumiu pessoalmente a supervisão de todas as tarefas, inclusive a escolha de lentes e compêndios. Controlou minuciosamente o andamento da obra.

Assim, o grande feito de D. Rodrigo consistiu na criação da Real Academia Militar, a propósito do que, o eminente educador Laerte Ramos de Carvalho (1922/1972) teria oportunidade de afirmar que não se limitaria a promover a reorganização dos estudos militares, em seqüência às providências iniciadas na década de setenta do século anterior --organização de cursos em Recife e Salvador, em 1774 e 1778, respectivamente--, e da Academia de Fortificação e Desenho, no Rio de Janeiro, em 1792. A seu ver, correspondia a arrojado e esclarecido empreendimento, no qual se consubstanciam algumas das mais sábias diretrizes da política cultural de D. João VI.

De fato, coube-lhe a missão de sistematizar o estudo da matemática e das ciências físicas, estruturando um núcleo destinado não só a acompanhar a evolução de tais estudos na Europa como igualmente de participar em seu desenvolvimento.

Na década de cinquenta, o governo consagra a situação que se configuraria, na prática, no ensino da Real Academia, que formava não apenas militares mas igualmente engenheiros e outros quadros técnicos. Desmembrou-a em dois estabelecimentos: o ensino militar, transferido para a Praia Vermelha; e, o ensino de matemática, ciências físicas e naturais e engenharia, aberto tanto a militares como a civis, que ficava no Largo de São Francisco, com a denominação de Escola Central. Essa última passaria a chamar-se Escola Politécnica, em 1874.

A **Viradeira** não se consolidou graças ao fato de que Pombal havia mudado a mentalidade da elite. D. Rodrigo seguiu o mesmo caminho, criando as condições para a constituição de uma elite governamental liberta da restritiva mentalidade colonial.

c) Fatores de desorientação

Empenhado no fortalecimento da monarquia absoluta, Pombal considerou indispensável a manutenção da Inquisição, da censura e do cordão de isolamento, em relação ao mundo exterior, quando se tratava da mudança política em curso. É bem sintomático da preocupação com este último aspecto, o fato de que, em 1768, a Real Mesa Censória (criada com o propósito de unificar os órgãos precedentes) tenha proibido a venda, no

original ou em tradução, do **Ensaio sobre o entendimento humano**, de Locke, em que pese tenha Luiz Antonio Verney (1713/1792), como Pombal, crítico dos jesuítas, se haja inspirado amplamente nessa obra. Optou-se, portanto, por não correr nenhum risco. Abrir o flanco a Locke, apoiando-se nele para exaltar a experiência, leit-motiv da reforma universitária, poderia funcionar como passe livre para o teórico do governo representativo.

Entretanto, esse tipo de precaução não foi capaz de impedir que a elite tomasse conhecimento do grande debate europeu acerca da reforma das instituições políticas. Talvez tivesse mesmo proporcionado resultado contrário ao perseguido. Os interessados naquela discussão não dispuseram da possibilidade de aferir, confrontar ou selecionar as fontes a que tiveram acesso. É bem expressivo dessa situação o prestígio alcançado por um autor cuja obra iria proporcionar uma visão distorcida da Revolução Americana, adiante caracterizada. Somente muito mais tarde, quando o **democratismo** já se achava amplamente difundido, é que a intelectualidade pátria pode tomar conhecimento da crítica de Edmond Burke (1729/1797) à Revolução Francesa. E assim por diante.

Deste modo, era praticamente inevitável que a elite brasileira ao fazer o seu batismo de fogo, na direção do país tornado independente, tivesse primeiro que experimentá-la e, somente então, na prática, dar-se conta da incapacidade da doutrina que abraçara --o **democratismo**-- de assegurar-nos o mínimo de tranqüilidade para estruturar um sistema capaz de proporcionar-nos o bem maior da convivência social: a estabilidade política.

d) As décadas de 20 e 30

Desde que chegou ao Rio de Janeiro a notícia da Revolução do Porto, mais ou menos dois meses depois de sua eclosão, em outubro de 1820, a política ocupa de maneira gradativa todos os espaços, com a peculiaridade de abrir-se à elite brasileira, até passar inteiramente às suas mãos. Desde então, as pessoas de escol não se sentiam com o direito de ocupar-se da cultura. A radicalização fez o resto, transformando o choque elétrico --de que fala Silvestre Pinheiro Ferreira no seu depoimento daqueles meses iniciais que denominou (**Cartas sobre a revolução do Brasil**)-- numa espécie de grande curto circuito.

Os fatos da radicalização são bem conhecidos, razão pela qual limito-me a dispô-los em ordem, para destacar a magnitude crescente:

- Dissolução da Assembléia Constituinte em fins de 1823;
- Confederação do Equador (1824), que convulsionou de Pernambuco ao Ceará;

- Agitação intermitente no Rio de Janeiro, inclusive com levantamentos militares em 1831 e 1832, entremeada pelo desfecho colossal que foi a abdicação de Pedro I (7 de abril de 1831);
- Guerra civil no Pará (1835-1840);
- Guerra civil na Bahia (1837-1838);
- Guerra civil no Maranhão (1838-1841);
- Revolução Farroupilha nas províncias do Sul, começada em 1835 e que só terminaria em pleno Regresso (1845).

O Ato Adicional de 1834 inclinava-se francamente por uma República, de estilo americano, ao estabelecer eleição direta de um Regente único, extinguindo ao mesmo tempo o Conselho de Estado.

As guerras civis travavam-se com grande ferocidade. Para exemplificar, na Sabinada (guerra civil da Bahia) morreram em combate 1.685 indivíduos, dos quais 594 governistas e 1.091 insurretos, com cerca de 3 mil feridos em ambos os lados.

Dispensamo-nos de insistir na caracterização doutrinária do radicalismo, desde que se pretende apenas chamar a atenção para o fato de que a política teve que ser praticada em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, como diríamos hoje. José Bonifácio deixa de lado a pesquisa mineral, que tanta celebridade lhe dera nos círculos científicos europeus e norte-americanos. Cairu abandona a obra de tratadista do direito para fazer-se panfletário Martim Francisco e Feijó, introdutores do kantismo no Brasil, acham-se igualmente absorvidos pela ação.

A experiência republicana fracassou de maneira fragorosa. Aos fins da regência Feijó (setembro, 1837), como indica Octávio Tarquínio de Souza, chega-se a uma certa saturação do monopólio e do fascínio da política. A esse propósito escreve: “O certo é, porém, que do país, pela classe que ascendera à direção política, se apoderou um cansaço de lutas tão ásperas, um grande desejo de ordem e estabilidade”.

A Regência Araújo Lima, subsequente à de Feijó, desembocou diretamente no **Regresso**, iniciado em julho de 1840, que lança as bases do mais longo período de estabilidade política da história brasileira.

Apontaria os seguintes indícios de que agora há condições (e tempo) para a cultura:

1. Criação da Revista **Niterói**, que teve dois números impressos, em Paris, no ano de 1836, com a colaboração de jovens que muito se destacariam durante o Segundo Reinado: Domingos Gonçalves de Magalhães (1811-1882); Manuel de Araújo Porto Alegre (1806-1876) e Francisco de Sales Torres Homem (1812-1876). Assinale-se que a revista **Niterói** insere um artigo de Silvestre Pinheiro Ferreira (“Idéia de uma

sociedade promotora de educação industrial”), o que evidencia a permanência de seus laços com a elite brasileira;

2. Estruturação do Colégio Pedro II (fins de 1837), que atraiu desde logo intelectuais promissores para constituir seu Corpo Docente; e,

3. Mais relevante que tudo, a criação do Instituto Histórico, em outubro de 1838.

De sorte que é na segunda metade dos anos 30 que estão dadas no país as condições para a efetivação de um debate filosófico de grande significado, cujo mote, segundo teremos oportunidade de referir expressamente, foi dado por Silvestre Pinheiro Ferreira.

4. Leitura complementar

a) Avaliação da Revolução Americana segundo a ótica de Raynal

Acredita-se que a Revolução Americana tenha impressionado vivamente aquela parte da elite brasileira que sonhava com a Independência e até conspirou para alcançá-la, no século XVIII, sem resultado, como se sabe. Interessa-nos aqui averiguar qual o entendimento que aquela elite poderia ter adquirido do evento, como forma de reconstituir o processo segundo o qual nos aproximamos da doutrina liberal, isto é, da teoria do governo representativo.

No Brasil, tomou-se conhecimento da Revolução Americana por meio do abade Raynal (Guillaume Thomas François Raynal, 1713/1796) notadamente pela obra que intitulou **A revolução da América**.

Padre jesuíta, servia como vigário em Paris quando abandonou a Ordem, em 1748, aos 35 anos de idade, passando a frequentar os enciclopedistas. Manteve relacionamento muito estreito com Diderot, que colaborou diretamente em sua obra. A partir do seu afastamento da Companhia de Jesus, publicou livros sucessivos em que estudou a luta de libertação dos Países Baixos bem como diversos aspectos da história da Inglaterra e da Europa. Sua notoriedade começou, entretanto, em 1770, com a publicação da obra **Histoire Philosophique et politique des établissements et du commerce des européens dans les deux Indes**, onde traça a história da colonização européia na Ásia e na América, referindo inclusive o Brasil (Livro IX). Acredita-se que a iniciativa estivesse relacionada com o desejo de que a França se lançasse a novas conquistas ultramarinas em vista do espírito contrário que se instalara após a perda do Canadá e de outras possessões. O livro sofreu duas revisões, a primeira em

1774 e a segunda em 1781. Alcançaria retumbante sucesso, tendo as primeiras versões chegado a merecer 17 edições entre 1770 e 1780 enquanto em sua forma definitiva outras 17 edições entre 1781 e 1787.

Na revisão da **História dos europeus nas duas Índias**, Raynal passa a atribuir importância crescente à América do Norte, ocupando-se na última da guerra da Independência. Esta parte da obra seria a base de **A revolução da América**, que aparece em conjunto com a última revisão do livro principal (geralmente citada como 3ª edição, de 1781), em Londres, em francês em inglês. Os dois textos acabariam proibidos em diversos países, a começar da própria França, seguindo-se Portugal e Espanha. Foi incluído no **Index** que a Inquisição continuava estabelecendo e condenada pela Sorbonne. Tudo isso serviu sobretudo para incitar à sua leitura por aquela parte da elite que chegaria a promover movimentos em prol da Independência, tanto no Brasil como na América Espanhola.

Perseguido na França, Raynal fez o percurso de outros exilados ilustres, refugiando-se na Prússia de Frederico Guilherme II e na Rússia de Catarina II. Em 1787 teve permissão para regressar à França, mas foi proibido de fixar residência em Paris. Com a Revolução de 1789 são suspensas as proibições que pesavam sobre a sua pessoa e obra. Discordaria dos rumos seguidos pela Revolução e teve que se esconder para escapar do Terror. Sob o Diretório, cessam as perseguições, sendo nomeado para o Instituto Nacional. Faleceria logo a seguir, em março de 1796.

Acerca de sua repercussão no Brasil, os autores do prefácio da recente tradução brasileira (**A revolução da América**, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1993), Luciano Figueiredo e Oswaldo Munteal Filho indicam o seguinte: “As bibliotecas coloniais quase sempre tiveram exemplares dos livros do abade Raynal em suas estantes. Mesmo quando isso não acontecia, suas idéias eram motivo de discussões entre os letrados recém-chegados de seus estudos em universidades européias e que por ele dedicam viva admiração”. E logo adiante: “Em Minas Gerais, a devassa realizada para investigar a Conjuração revelou a enorme receptividade deste autor entre os letrados. Os livros de Raynal tinham grande circulação. Duas são as partes de sua obra que representaram um papel importante neste processo. A primeira foi o “livro” sobre o Brasil (de número 9), que depreciava Portugal, condenava a influência inglesa e defendia a proposta de que os portos brasileiros deveriam se abrir ao comércio de todas as nações. Contudo, não é este o capítulo determinante sob o ponto de vista de suas conseqüências políticas, já que não chegava a aventar a independência. Isto é feito somente em **A revolução da América** (ou no livro XVIII, da edição. de 1780) que, desta forma, deteve maior importância junto ao pensamento e nas ações políticas da crise.” (p. 28-29).

A revolução da América constitui um relato sobre o acontecimento

cercando-o da mais ampla simpatia, sendo precedida de uma caracterização (condenatória) da ação da Inglaterra. Interessa-nos aqui a parte doutrinária (contida nos Capítulos 5, “As colônias tinham direito de se separar de sua Metrópole, independentemente de todo o descontentamento”, e 8, “As colônias rompem os laços que as uniam à Inglaterra e declaram-se independentes”).

Sem referir a expressão, Raynal parte do **estado de natureza**, onde o homem “abandonado a si mesmo não pode fazer nada por sua conservação, o que o leva a associar-se aos outros homens, graças ao que moldou este globo ao seu uso”. Indica a esse propósito: “A obra que um homem sozinho não teria podido, os homens executaram, todos, juntos, de comum acordo. Tal é a origem, tais são a vantagem e o fim da sociedade”. O governo decorre da necessidade de prevenir injúrias. “Assim”, escreve, “a sociedade nasceu das necessidades dos homens, o governo nasceu dos seus vícios!”

A desigualdade entre os homens é de origem natural. Afirma: “Existe entre os homens uma desigualdade original à qual nada pode remediar. É preciso que ela dure eternamente, e tudo o que se pode obter da melhor legislação não é destruí-la: é impedir os abusos”. Identifica nessa circunstância a origem da tirania.

Nenhuma forma de governo tem a prerrogativa de ser imutável. Toda autoridade neste mundo começou pelo consentimento dos súditos ou pela força do senhor. Num e noutro caso ela pode terminar de maneira legítima. A verdade desses princípios torna-se essencial dado que todo poder tende ao despotismo.

No mesmo Capítulo 5, em que esboça a teoria da sociedade política antes descrita, Raynal examina os argumentos ingleses para manter a América do Norte na condição de colônia. A transcrição adiante dá uma idéia do que se trata: “Separadas da Grã-Bretanha por imensos mares, que vos importa se as vossas colônias aceitam ou rejeitam as vossas constituições? Que diferença isto faz a favor ou contra a vossa força, a favor ou contra a vossa segurança? Esta unidade, cujas vantagens. exagerais, não passa de mais um vão pretexto. Vós lhes objetais as vossas leis quando elas os vexam; vós as pisoteais quando elas reclamam em seu favor. Vós vos taxais a vós mesmos, e quereis taxá-los. Se este privilégio sofre a menor ameaça, vós lançais gritos de fúria, tomais as armas, estais prontos a vos deixar degolar. E levais o punhal à garganta de vosso concidadão para obrigá-lo a renunciar. Vossos portos estão abertos a todas as nações, e vós lhes fechais os portos de vossos colonos. Vossas mercadorias vão para todas as partes que vos aprouver, e as deles são forçadas a ir para vós. Vós manufaturais; e não quereis que eles manufaturem. Eles possuem peles, eles possuem ferro. E estas peles, este ferro, devem vos ser entregues em estado bruto. O que vós adquiris a baixo preço, eles devem comprar de vós ao preço ditado pela vossa capacidade. Vós os imolais aos vossos

comerciantes. E porque a vossa Companhia das Índias periclitava, era preciso que os americanos reparassem as perdas. E Vós os chamais concidadãos, e é assim que os convidais a receber a vossa Constituição. Ora, ora. Esta unidade, esta liga que vos parece tão necessária, é como aquela dos imbecis animais da fábula, entre os quais vós vos reservastes o papel do leão (p. 82-83).

Raynal apresenta o que lhe parece seria adequado para restaurar a paz entre os ingleses divididos pelo Atlântico, consistindo basicamente em conceder aos americanos a máxima autonomia a começar pela fixação dos impostos. Ao invés disto, a Inglaterra decidiu-se a reduzir as suas colônias pela força, que é o título atribuído ao Capítulo 7. Segue-se o capítulo em que considera a declaração da Independência.

Na caracterização do arranjo institucional, o texto é pouco explícito, como veremos. Diz inicialmente que os Estados Unidos da América deram-se uma Constituição federativa que acrescentava, às vantagens internas do governo republicano, toda a força externa da monarquia.

Quanto à organização do poder nas unidades federadas, limita-se ao seguinte: “Cada província teve uma assembléia formada pelos representantes dos diversos distritos, em que assentava o Poder Legislativo. Ao seu presidente, coube o poder Executivo. Seus direitos e suas obrigações eram os de escutar todos os cidadãos; de convocá-los quando as circunstâncias o exigissem; de prover ao armamento e à subsistência das tropas, e de organizar com seus chefes as operações. Foi-lhe entregue a chefia de um comitê secreto que deveria manter ligações permanentes com o Congresso Geral. O tempo de sua gestão foi limitado a dois anos, mas as leis permitiam que fosse prolongado”.

As relações entre as unidades federadas e a União estão indicadas deste modo: “As províncias não deveriam prestar contas de sua administração ao grande conselho da nação, ainda que este fosse composto de deputados de todas as colônias. A superioridade do Congresso Geral sobre os congressos particulares limitava-se ao que se relacionasse à política externa e à guerra” (p.180)

Discute apenas a questão do direito da União de fazer a guerra e a paz. Há quem suponha, escreve, que, em tais circunstâncias, os representantes precisariam ser vigiados de modo permanente, mesmo que para tanto tivessem que se reunir em praça pública. Pondera: ainda que tais princípios sejam verdadeiros, só se aplicam àquelas repúblicas, como a Holanda ou a Suíça, que ocupam um território de pequena extensão. Em contrapartida, os Estados Unidos constituem um vasto continente e aduz: “Se o Congresso nada pudesse decidir sobre os interesses políticos sem as deliberações particulares de cada província; se a cada acontecimento imprevisto fossem precisas novas ordens, e, por assim dizer, um novo poder aos representantes, este corpo permaneceria sem atividade. As

distâncias a vencer, a duração e o volume dos debates poderiam com demasiada frequência prejudicar o bem comum”.

No capítulo final, o autor avança conselhos à nova nação, depois de avaliar as suas possibilidades econômicas, que não considera excepcionais. As recomendações dizem respeito aos riscos que podem advir de uma repartição demasiado desigual da riqueza. Insiste na necessidade de renunciar ao espírito de conquista, usando as armas para a defesa e nunca para o ataque; o reconhecimento do valor do trabalho, das ciências, das artes e da educação; o respeito à lei e a tolerância religiosa.

O livro de Raynal com certeza deve ter despertado para a liberdade a liderança espanhola e portuguesa radicada na América e até mesmo suscitado a esperança na obtenção de um estatuto que atendesse aos seus reais interesses. Contudo, no que se refere ao caminho para a institucionalização de um novo regime, o livro não é instrutivo. A singularidade da organização política dos ingleses sequer é assinalada. Tampouco refere a novidade que consistia o aparecimento de regime presidencial afeiçoado à monarquia constitucional, no que respeita ao papel do Parlamento. Embora negue a possibilidade da democracia direta em nações com maiores extensões territoriais, não trata especificamente do sistema representativo.

Mais grave parece-me o fato de que não se tenha detido no exame da natureza da representação. Ao longo das guerras civis inglesas, houve um Parlamento constituído em bases religiosas, integrado exclusivamente pelos puritanos, excluídos os anglicanos por presumíveis concessões aos católicos. Essa experiência terminou conduzindo à ditadura de Oliver Cromwell (1599-1658), que durou de 1653 até sua morte, restaurando-se subsequente a monarquia e os riscos de dominação católica que se pretendia eliminar. O grande mérito do **Segundo tratado do governo civil**, de John Locke, é que deslindou os problemas teóricos subjacentes ao novo sistema político que se desejava constituir, unificando a elite para o desfecho que representou a Revolução Gloriosa de 1688. Raynal não o refere.

Desse modo, a obra de Raynal, se despertava a elite brasileira no sentido da Independência (ou da liberdade e autonomia num novo arranjo com a Metrópole), não servia como bússola orientadora para a estruturação do sistema representativo.

b) A sinalização proveniente da Revolução Francesa

A Revolução Francesa suscitaria uma nova doutrina política, diferente do liberalismo inglês, que durante muito tempo esteve associada ao liberalismo, tendo chegado a ser batizada de **liberalismo radical** quando, na verdade, não guarda maior parentesco com o sistema

representativo. Em língua portuguesa, creio que se deve atribuir a Joel Serrão o mérito de haver sugerido denominação apropriada – **democratismo--**, que veio a ser adotada no Brasil.

Joel Serrão é autor de obra verdadeiramente monumental, tendo coordenado o **Dicionário de história de Portugal** (1971, 8 v.). A mencionada tese aparece em muitos de seus escritos sendo o mais recente “Democratismo versus liberalismo” in **O liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX** (Lisboa, Sá da Costa, 1982, v. 1)

Para ter presente o tipo de sinalização que a Revolução Francesa proporcionou aos contemporâneos --terminando por merecer avaliação negativa quase unânime, embora por razões muito diversas se forem confrontados os liberais aos que desejariam apenas restaurar a situação anterior--, transcrevo adiante a Cronologia elaborada por Ubiratan Macedo:

Breve cronologia da Revolução Francesa e de seus desdobramentos políticos na França

maio, 1789-setembro, 1791: convocadas pelo Rei, as Cortes (também denominadas Estados Gerais) acabam se transformando em Assembléia Nacional Constituinte. Revolução popular a 14 de julho (denominada Queda da Bastilha). Em agosto, revolta no campo acaba com o regime feudal. A Assembléia aprova várias reformas e concluiu a elaboração da Carta Constitucional em setembro de 1791. Inicia-se a Monarquia Constitucional.

agosto, 1792: queda da Monarquia e proclamação da República.

setembro, 1792-junho, 1793: chamado Governo dos Girondinos, sob o qual tem lugar a execução do Rei.

junho, 1793-julho, 1794: denominado período do Terror pelo fato de que a guilhotina foi acionada com intensidade crescente. Nos dois últimos meses desse ciclo, apenas em Paris foram guilhotinadas 1 300 pessoas.

1795: é aprovada uma Constituição Republicana.

outubro, 1795-novembro, 1799: chamado período do Diretório, de enorme agitação política.

9 de novembro de 1799: golpe de Estado de Napoleão Bonaparte.

1800-1804: Napoleão governa com o título de Cônsul, preservada a República.

1804-1814: Napoleão governa como Imperador.

6 de abril de 1814: abdicação de Napoleão Bonaparte.

maio, 1814-março, 1815: Primeira Restauração. Conde de Provença governa com o nome de Luís XVIII.

março, 1815: Napoleão se reinstala em Paris e governa durante cem dias.

1815-1830: conhecida como época da Restauração. Promulgada uma

nova Constituição, em 1814, esteve largos períodos sob influência dos ultras (conservadores extremados), que perseguiram e mataram partidários de Napoleão e intentaram restaurar o Antigo Regime.

julho, 1830: Revolução Liberal. Inicia-se a Monarquia de Luís Felipe, cujo governo seria amplamente influenciado pelos doutrinários.

fevereiro de 1848: Revolução Popular que inicia a Segunda República na França e novo ciclo de instabilidade política.

Permito-me ainda transcrever a síntese magistral que desse movimento nos proporcionou Ubiratan Macedo:

“A Revolução Francesa evoluiu para identificar-se com a apologia da soberania do povo e com o modelo racionalista. Esse modelo racionalista leva não apenas à adoção de uma Constituição, mas a inúmeros outros desdobramentos. As fronteiras da França devem ser reconstituídas segundo parâmetros racionais; a divisão tradicional do país, substituída por formas geométricas perfeitas. Esse racionalismo chegou a certas iniciativas ridículas como a reforma do calendário, atribuindo nomes novos aos meses e redimensionando sua duração. Algumas dessas denominações tornaram-se simples referências históricas como a **Journée du 9 Thermidor**, golpe de Estado de 27 de julho de 1794, que marca o fim do terror e o início do período denominado da Convenção. O sistema métrico decimal é concebido nesse período e veio a ser adotado por sua comodidade, embora os anglo-saxões resistam até hoje alegando que substitui coisas concretas por abstrações, tornando a vida cotidiana complicada. Na verdade as demais tradições culturais viram no sistema métrico uma solução bastante cômoda.

O modelo a que se afeiçãoou a Revolução Francesa era do Estado republicano com uma única Assembléia. Tratando-se de impulsionar a idéia da Revolução Permanente, de mudança contínua das coisas, essa Assembléia decidia no pressuposto do mito da soberania geral. Auto-proclamava-se representante de toda a Nação. Suas leis expressavam a vontade geral do povo e destinavam-se a promover a felicidade de todos. Os revolucionários identificavam-se com a virtude. Todo ato do Governo era manifestação da virtude. Trata-se portanto de uma vertente de pensamento que nada tem a ver com o liberalismo inglês, que partia da noção de que a representação era de interesses. A doutrina revolucionária inspira-se sobretudo em Rousseau e foi denominada por Joel Serrão de **democratismo**, denominação que vem sendo consagrada na literatura política de língua portuguesa.”

A transcrição indicada provém da caracterização que efetivou do **liberalismo doutrinário** na obra coletiva **Evolução histórica do liberalismo** (Belo Horizonte, Itatiaia, 1987). Ubiratan Macedo, que faleceu em 2007, teria oportunidade de estudar a versão brasileira dessa corrente,

notadamente na obra de Paulino José Soares, visconde de Uruguai (1807-1866), no seguinte ensaio: O Visconde de Uruguai e o liberalismo doutrinário no Império in **As idéias políticas no Brasil**, São Paulo, Convívio, 1979 (obra em dois volumes, organizada por Adolpho Crippa).

c) **Inconsistência das propostas formuladas no Brasil**

Aos fatores que dificultavam a adequada compreensão da especificidade do sistema representativo, como alternativa ao absolutismo monárquico, antes enumerados, cumpre acrescentar a organização de lojas maçônicas. Embora atuassem secretamente e fossem perseguidas, funcionavam tanto em Portugal como no Brasil em fins do século XVIII.

Pregando a liberdade e a fraternidade, contribuíram para despertar sentimentos nativistas. Contudo, ainda que o futuro apresente a Maçonaria como firme aliada da causa liberal --fazendo parte de suas fileiras um grande número de personalidades que participaram da Independência e da luta em prol da consolidação do sistema representativo a começar do Imperador Pedro I e de José Bonifácio de Andrada e Silva-- sua pregação não era de molde a contribuir para fixar o adequado caminho a empreender no plano institucional.

De sorte que inexistiam no Brasil condições para formulações doutrinárias consistentes, e estas não se fizeram presentes conforme se indica nas notas a seguir.

Das conspirações abortadas em fins do século XVIII, em Minas Gerais e na Bahia, recolhe-se a impressão de que não havia maior clareza quanto ao novo ordenamento institucional que se pretendia implantar em caso de vitória. É certo que as fontes de que se dispõe são os processos instaurados contra os participantes. No caso de Minas, a documentação publicada chamou-se **Autos da devassa da Inconfidência Mineira** (Rio de Janeiro, MEC, 1936). Marcelo Caetano ponderou que adotar essa denominação (Inconfidência) implica aceitar que se comportaram como ‘traidores do Rei’. Para julgar crimes de lesa-majestade, organizava-se alçada especial denominada ‘juízo de inconfidência’. Apesar da ponderação, os historiadores não entraram em acordo. Hélio Viana prefere Conjuração Mineira e Conjuração Baiana. Costuma-se distinguir os dois movimentos pela presença, na primeira, de expressivas figuras da elite, enquanto, na segunda, indica Hélio Viana, encontravam-se “simples homens do povo, alfaiates e soldados, todos mulatos”. Pelo menos no último caso parece comprovada a presença da Maçonaria.

Os movimentos visavam à Independência. Em relação a Minas, escreve Hélio Viana, “se um dos conspiradores, Álvares Maciel, parecia francamente republicano, outro, o Cônego Vieira, era monarquista. Se dois

se mostravam favoráveis à abolição da escravatura, outro manifestou sua inconveniência. Concordavam mais em assuntos puramente regionais: mudança da sede da capitania para São João Del Rei; criação de uma universidade em Vila Rica”. (**História do Brasil**, edição revista, São Paulo, Melhoramentos, 1963)

As opiniões não eram apenas conflitantes mas imprecisas, como destaca Vicente Barretto: “A estrutura do novo Estado seria formada, como vemos no depoimento de José de Rezende Costa Filho, de ‘uma República, que constaria de sete Parlamentos, sendo a capital a Vila de São João Del Rei, em que se havia de fundar uma universidade, como a de Coimbra...”. O novo Estado teria, além do Executivo, sete parlamentos, que exercia no século XVIII a atividade judiciária. A mesma idéia de diferentes parlamentos foi admitida no depoimento de José Carlos Corrêa de Toledo e Melo: “... e trataram que se havia de estabelecer, feita ela, uma República, que havia de haver nela um Parlamento principal, e em todas as Vilas outros subalternos”. (**Evolução do pensamento político brasileiro**, Belo Horizonte, Itatiaia, 1989, p.48)

Como se vê, o emprego do termo parlamento está longe de significar entendimento da novidade inaugurada pelo sistema representativo.

Se os autos das devassas não constituem fonte confiável para aferir o nível de maturidade das propostas dos conspiradores, no caso das insurreições pernambucanas de 1817 e 1824, dispomos de textos da lavra dos próprios insurretos, o que nos permite efetivar a pretendida avaliação. Se tomarmos a Frei Caneca como paradigma, podemos fazê-lo sem medo de errar.

Frei Caneca (Joaquim do Amor Divino Rabelo e Caneca, 1774-1825) ordenou-se sacerdote em 1796, antes, portanto, da organização do posteriormente famoso Seminário de Olinda --que ocorreria em 1800--, embora ninguém haja talvez explicitado melhor as conseqüências da simbiose que a mencionada instituição tentou promover entre religião e ciência. Pouco se sabe de sua vida até o momento em que, tendo participado da primeira revolução pernambucana (1817), foi preso e deportado para a Bahia, onde permaneceu encarcerado até 1821. Desde então teve atividade política intensa, que culminou com o movimento insurrecional de 1824, destinado a organizar no Nordeste brasileiro um Estado que se denominaria Confederação do Equador. Preso e condenado à morte em decorrência do fracasso dessa segunda insurreição, foi fuzilado a 13 de janeiro de 1825.

A obra de Frei Caneca veio a ser publicada em 1875-1876, acrescida de todas as peças integrantes do processo a que foi submetido em 1824, tendo sido reeditada há pouco tempo. É integrada por textos didáticos e políticos, correspondendo esses à maior parcela.

Os textos políticos de Frei Caneca são basicamente panfletários e

dirigidos a circunstâncias específicas. O mais extenso deles é o jornal **Typhis Pernambucano** em que se descreve a campanha militar da Confederação do Equador e realiza-se a defesa de seu programa político. Elaborou, contudo, alguns textos expressamente doutrinários.

A geração que fez a Independência seria educada com base nas doutrinas adotadas pela reforma pombalina da Universidade. Sobretudo, nutria profunda desconfiança em relação à metafísica e às disputas de cunho filosófico, reduzindo o novo saber da natureza (a ‘filosofia natural’, denominação que passou a circular para designá-lo) à ciência aplicada. Acreditava que esta faria renascer a riqueza e a glória de Portugal.

Na organização do Seminário de Olinda, José Joaquim de Azeredo Coutinho (1724-1818) seguiu à risca os estatutos pombalinos da Universidade. A crença no novo saber da natureza e na sua capacidade de influir no curso histórico era transmitida a homens que teriam por missão salvar as almas. Tal é o pano de fundo em que se assentaria a adesão desse grupo ao **democratismo**.

Os padres formados no Seminário de Olinda iriam constituir o núcleo principal das duas revoluções pernambucas. Frei Caneca seria não apenas um de seus líderes, mas aquele que exprimiria de forma acabada a plataforma em que se empenhavam.

Frei Caneca estava convencido de que o clero exercia no país imensa autoridade e podia decidir da sorte de qualquer movimento, na medida em que este dependia da adesão popular, notadamente da tropa. Por isso afirmava, em contraposição às teses nucleares do próprio democratismo -- eminentemente laico e até mesmo anticlerical por suas origens-- que Deus mandara constituir as sociedades civis.

O ‘governo constitucional’ a que aderiu não era fruto da necessidade de coexistirem, na sociedade, pontos de vista e interesses diversos. Muito pelo contrário. O ponto de vista constitucional tinha o propósito de esmagar e vencer o ponto de vista monárquico. Se o Rio de Janeiro desejava abrigar-se sob o manto da Monarquia, Pernambuco que era “constitucional” devia organizar-se de forma autônoma.

Diz expressamente: “O Brasil só pelo fato de sua separação de Portugal e proclamação de sua independência ficou de fato independente não só no todo como em cada uma de suas partes ou províncias e estas independentes umas das outras Ficou o Brasil soberano não só no todo, como em cada de suas partes ou províncias Uma província não tinha direito de obrigar a outra província a coisa alguma, por menor que fosse; nem província alguma, por mais pequena e mais fraca, carregava com o dever de obedecer a qualquer outra, por maior e mais potentda. Portanto, podia cada uma seguir a estrada que bem lhe parecesse; escolher a forma de governo que julgasse mais apropriada às suas circunstâncias; e constituir-se da maneira mais conducente à sua felicidade”. (**Typhis Pernambuco** 10-6-

1824 in **Obras políticas e literárias**, Recife, Tipografia Mercantil 1875-1876, p. 559)

Como se vê, o **democratismo** tangencia por inteiro a questão do encontro de uma fórmula apta a assegurar a coexistência de interesses diversos, justamente o que assegurou o sucesso do sistema representativo. Contudo, até que sua proposta fosse recusada, levou o país a inauditos sofrimentos e à beira do precipício.

5. A organização do governo representativo e suas características

a) O Regresso

Conforme tivemos oportunidade de assinalar no tópico precedente, desde o momento em que chegaram ao Rio de Janeiro as primeiras notícias da Revolução Constitucionalista do Porto, iniciada em agosto de 1820 e vitoriosa no mês seguinte, até a organização do gabinete conservador, em março de 1841, que marca o começo da fase histórica denominada Regresso, o país viveu período da mais intensa agitação. Durante vinte anos a nação quase soçobrou, e, em vez de ser consolidada a unidade nacional, correu o risco de consumir-se a separação de partes importantes do país, no Sul, no Nordeste e no Norte. Do ano em que se proclama a Independência até a abdicação de Pedro I, em 1831, atropelam-se as questões, todas afinal ofuscadas pelo problema magno de solidificar-se a separação de Portugal. No período de organização constitucional, mostram-se irreconciliáveis três facções extremadas: radicais (partidários do democratismo), que iriam evoluir para o franco separatismo provincial; autoritários, que acabariam preferindo a monarquia absoluta; e os conciliadores, desejosos de encontrar as fórmulas que permitissem a estruturação de monarquia constitucional. Nesse período, sobrevém a morte de D. João VI, e o Imperador brasileiro torna-se herdeiro do Trono português. Embora tenha renunciado à prerrogativa, a Independência e a separação de Portugal pareciam ameaçadas. A oposição extremada a D. Pedro I leva-o afinal à abdicação.

Sem Imperador, sem instituições consolidadas, exacerbando-se o espírito federalista, muitas vezes identificado com o puro separatismo, que caminho empreender? A situação na década de 30 é deveras dramática. Vota-se o Ato Adicional que dá ganho de causa aos partidários da concentração dos poderes em mãos das Províncias, em detrimento do Poder Central. Entre as fórmulas imaginadas e experimentadas, aparece a da eleição direta do Regente. Se a experiência tivesse aprovado, estava aberto o caminho à proclamação da República. Mas o todo-poderoso Regente Feijó fracassa, renuncia. Tudo conspirava no sentido da plena instauração do caos.

Em fins da década de 30, o centro moderado consegue articular-se e o Parlamento vota de maneira sucessiva um conjunto de providências -- Lei de Interpretação do Ato Adicional, reduzindo os poderes das províncias; maioria do Imperador etc.-- de que iriam resultar a estruturação das instituições nacionais. Nos quatro decênios subseqüentes aparece plenamente o entendimento de que a questão magna corresponde à organização da representação.

Paulino José Soares, com o propósito de acentuar a perplexidade que então se havia apoderado da elite, relacionou os projetos que lograram o apoio de um terço da Câmara dos Deputados:

*Sessão da Câmara de 27 de maio de 1831: que o governo do Brasil seja federal e uma lei marque as circunstâncias da federação.

*Sessão de 3 de junho de 1831: que a religião seja negócio de consciência, e não estatuto de lei do Estado. Nessa fase, muitos liberais passam a supor que a religião poderia acabar com os conflitos e tensões, segundo se pode ver na obra do visconde de Cairu.

*Sessão de 16 de junho de 1831: que a Justiça seja eletiva, abolindo-se as penas. Os fins da Justiça serão: conciliação dos desavindos, satisfação da obrigação, reparação do dano, correção ou repressão do malfeitor e segurança dos ofendidos. Lembra Paulino Soares, a propósito, a iniciativa de Saint Just, durante a Revolução Francesa, no sentido de entregar a Justiça a “seis velhos notáveis”, “enfeitados com uma faixa tricolor e penacho branco”, “Se a perturbação continua, os velhos anunciam o luto da lei; os que insultam um velho são reputados maus e perdem a qualidade de cidadãos”... etc.

*Sessão de 12 de outubro de 1831: cada Província nomeará uma Assembléia, que fará sua própria Constituição.

*Sessão de 16 de junho de 1831: que o Governo do Brasil seja ora vitalício na pessoa do Imperador Pedro II, depois temporário na pessoa de um Presidente das Províncias confederadas do Brasil.

*Sessão de 27 de junho de 1835: transferência dos impostos para as províncias, dividindo-se entre elas as cotas que cobrissem as despesas gerais da nação.

Com a votação da Lei de Interpretação do Ato Adicional e, em seguida, do Código de Processo, surge no país um novo pólo aglutinador que acabaria logrando apaziguar os ânimos. Mas, para tanto, estruturou-se a representação, que era o elemento novo enxertado nas velhas instituições do Estado português.

No livro **A consciência conservadora no Brasil** (2ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, Cap. VI), Paulo Mercadante observa que a capacidade polarizadora do elemento moderado resulta do próprio

agravamento da situação. A esse propósito indica: “Meia dúzia de homens acrescentam bem amiúde uma ponta de moderação nas crises políticas que sacodem o Império. Não se trata de pulso de ferro, imprimindo um rumo novo aos acontecimentos, mas da palavra firme e sensata. Tudo faz crer que o radicalismo fosse, muitas vezes, conduzir o país a uma revolução, mas o equilíbrio dos líderes aparece de molde a contaminar as aspirações desenfreadas e assustadoras”. A atuação desse grupo, em seguida à abdicação de Pedro I, é bem expressiva da relevância que vai assumindo.

Eis como descreve o quadro: “A onda democrática avolumara-se e levava de vencida a tendência suspeita de restauração que parecia existir no espírito do Imperador. Pela manhã, a anarquia dos primeiros momentos poderia ter conduzido o país a uma república ou ao fracionamento das províncias. D. Pedro I abandonara o Trono; o Ministério incapaz de deter a avalanche, não tinha onde apoiar-se, já que contra ele fora feito o motim; a Assembléia e o Senado estavam em recesso. Não havia autoridade nenhuma nem força militar que se encontrasse apta para sustar a marcha revolucionária, impregnada de aspiração republicana e federalista.

“Nessa extremidade, podia a revolução deflagrar-se. Não obstante, os membros das Casas legislativas que se encontravam na capital reuniram-se à pressa para formar um governo e assim levantarem um dique às pretensões do elemento **sans-culotte**”.

Semelhante desfecho, acentua Paulo Mercadante, evidenciou a prevalência daquela “tendência que melhor traduzia as aspirações da sociedade, realizando-se outra vez para a preservação da ordem existente”. Vencia o partido que advogava as modificações moderadas e que, no dizer de Moreira de Azevedo, “desejava que os progressos e mudanças na ordem social marchassem de acordo com os progressos da inteligência e da civilização, que as reformas, a fim de permanecerem, fossem operadas lentamente e pelos meios legais”.

Mercadante define-os ainda como “os líderes realistas da política de transação” e indica que deles sairia também a falange da Interpretação e do Código de Processo.

A alteração fundamental introduzida neste último diz respeito à eliminação das eleições para Juízes de Paz e a revisão de suas atribuições. No livro **Ensaio sobre o direito administrativo** (1862), Paulino José Soares, visconde de Uruguai, que foi o artífice dessa reforma, examina em detalhes seus fundamentos.

Mostra, em primeiro lugar, que a herança legal recebida de Portugal inseria uma grande confusão entre a Administração e o Poder Judiciário, decorrente aliás, como indica, da circunstância de tratar-se de monarquia absoluta, alheia à divisão dos Poderes. Segundo aquela legislação, os juízes exerciam muitas funções administrativas.

Antes de introduzir as reformas pertinentes ao novo regime, isto é,

adequar a monarquia tradicional aos institutos do sistema representativo, competia, segundo Uruguai, separar inteiramente as funções administrativas das judiciárias para em seguida delegá-las aos poderes competentes. Nada disso se fez, cuidando-se tão-somente, segundo suas próprias palavras, de “tornar a autoridade judicial, então poderosamente influente sobre a administração, completamente independente do poder administrativo pela eleição popular. O governo ficou, portanto, sem ação própria sobre agentes administrativos também dos quais dependia sua ação, e que todavia eram dele independentes”. Os Juizes de Paz, “filhos da eleição popular, criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar”, foram cumulados de atribuições, na esfera criminal e outras, abrangendo, inclusive, aquelas relacionadas com o processo eleitoral.

“Sucedida vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas Províncias”, prossegue Uruguai. “A maioria da Assembléia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido e, por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitalícios. Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia Juizes de Paz seus, e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os jurados e nomeavam, indiretamente, por propostas, os Juizes Municipais, de Órgãos e Promotores. Edificava-se assim um castelo, inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o Governo Central.” Quer dizer, um instrumento do novo regime --a eleição-- fora colocado a serviço da dominação de uma das facções em luta, contrariando frontalmente suas verdadeiras funções, que eram a seleção do representante apto à defesa dos interesses, mas obrigado a fazê-lo mediante a negociação em vez da imposição.

Nas reformas do período do **Regresso** aboliu-se a eleição do Juiz de Paz. As instituições do Judiciário e da polícia passaram então a subordinar-se ao Poder Central. Criavam-se as condições para a organização da justiça em bases definitivas, assegurando-lhe a possibilidade de ser de fato independente. A esse respeito escreve Uruguai: “A Lei de Interpretação do Ato Adicional, e a de 3 de dezembro de 1841 (Código de Processo), modificaram profundamente esse estado de coisas. Pode por meio delas ser montado um partido, mas pode também ser desmontado quando abuse. Se é o governo que monta, terá contra si, em todo o Império, todo o lado contrário. Abrir-se-á então uma luta vasta e larga, porque terá de basear-se em princípios, e não na luta mesquinha, odienta, mais perseguidora e opressiva, das localidades. E se a opinião contrária subir ao Poder, encontrará na legislação meios de governar. Se quando o Partido Liberal dominou o Poder no Ministério de 2 de fevereiro de 1844, não tivesse achado a Lei de 3 de dezembro de 1841, que combateu na tribuna, na imprensa e com as armas na mão, e na qual não tocou nem para mudar-lhe

uma vírgula, se tivesse achado o seu adversário acastelado nos castelos do sistema anterior, ou teria caído logo, ou teria saltado por cima das leis. Cumpre que na organização social haja certas molas flexíveis, para que não quebrem quando aconteça, o que é inevitável, que nelas se carregue um pouco mais”

Assim, nos começos da década de 40, foram estabelecidas as regras segundo as quais os segmentos da sociedade que podiam fazer-se representar tinham assegurado esse direito, tornando-se sucessivamente desnecessário o recurso às armas. Começa o ciclo em que ganham forma os instrumentos capazes e proceder à negociação e sancionar a barganha, em primeiro lugar os Partidos Políticos, que eram então simples blocos parlamentares, como nos demais países em que se ensaiava a prática do sistema representativo. Eram, porém, capazes de fazer valer os interesses dos grupos sociais, que tinham acesso à representação. O aprimoramento desta seria um tema que não mais se excluiria da ordem do dia.

O aprimoramento em causa, que se estendeu por mais de quarenta anos - interrompendo-se, afinal, pelo advento da República-- compreendia a delimitação rigorosa da base territorial abrangida pelo mandato do representante, o problema da representação da minoria e, finalmente, a ampliação da base social possuidora do direito de fazer-se representar.

b) As fontes doutrinárias do Regresso

-Hipólito da Costa

Durante cerca de 15 anos, de junho de 1808 à proclamação da independência, em 1822, Hipólito da Costa editou regularmente o **Correio Braziliense**, jornal mensal que compunha em Londres, com o propósito de familiarizar a elite com o novo regime que deveria substituir a Monarquia absoluta. Editado sem qualquer censura, correspondia o periódico a feito verdadeiramente extraordinário, tendo aberto o caminho para a compreensão do novo sistema político que ensaiava os seus primeiros passos no continente, depois de se haver consolidado na Inglaterra.

Hipólito da Costa nasceu em 1774, no extremo sul do país, onde seu pai (natural do Rio de Janeiro) servia nas tropas reais. Frequentou a Universidade de Coimbra e logo a seguir, em 1798, aos 24 anos, foi mandado estudar a experiência norte-americana, em matéria de agricultura, por D. Rodrigo de Sousa Coutinho, então ministro da Marinha e do Ultramar. Permaneceu dois anos nos Estados Unidos. De volta a Portugal, liga-se à Maçonaria, acabando por ser preso. Após três anos de encarceramento, conseguiu fugir e refugiar-se na Inglaterra. Era então 1805. Em dezembro de 1822 deu por encerrada a carreira jornalística, ingressando nos serviços diplomáticos do jovem Império brasileiro,

resultante da Independência. Chegou a ser nomeado cônsul-geral na Inglaterra, mas faleceu em setembro de 1823, antes de assumir o cargo. Tinha então 49 anos, dos quais 18 vividos na Inglaterra, onde casou e deixou descendentes.

O **Correio Braziliense** não tinha, tanto pelo formato como pelo conteúdo, feição de jornal, mais parecendo uma revista, para o nosso entendimento, havendo números com 200 páginas. Embora o autor buscasse comentar os acontecimentos, as dificuldades de comunicação não eram de molde a permiti-lo. Assim, só comenta a abertura dos portos, estabelecida em janeiro de 1808, no número de agosto. A notícia da insurreição pernambucana, iniciada a 6 de março de 1817, só é conhecida em Londres a 24 de maio. Por isso, quando o **Correio** (número de junho) chega ao Brasil (agosto), o movimento já havia sido abortado. Devido a tais circunstâncias, revestiu-se sobretudo de caráter doutrinário. Além do mais, circulando sem censura, ele ocupa posição ímpar até a Independência. O Brasil não dispunha de tipografias, sendo a primeira importada por D. João VI para dar lugar à Imprensa Régia (1808).

O **Correio Braziliense** comentou todas as obras que pudessem ser do interesse da elite então radicada no Brasil, com a mudança da Corte, mesmo quando editadas em inglês ou francês, dando-se ao trabalho de traduzir e transcrever o que lhe parecia essencial. Esse papel formativo refletia-se também nos comentários que dedicou à política européia, notadamente o comportamento da Santa Aliança. Embora condenasse os descaminhos da Revolução Francesa, achava inúteis os esforços contra o constitucionalismo, movimento que lhe parecia “resultado do nosso estado de civilização, em direta oposição às formas estabelecidas em tempos bárbaros e apoiadas pela força dos senhores feudais; enfim, é uma guerra de opinião, contra a qual é ineficaz a potência física dos governos”. Neste passo escrevia: “A história da Revolução Francesa, a causa da aniquilação do poder de Bonaparte, os meios por que os governos de Alemanha recobram a sua independência, tudo tende a mostrar que há na Europa um indomável espírito de liberdade individual, que não admite reconciliar-se com o despotismo, por mais brando que ele seja, por mais que se exorne com o esplendor de vitórias, e por mais que se disfarce com as aparências de formas legais” (junho de 1821).

Comentando esse posicionamento, na obra que lhe dedicou (**Hipólito da Costa e o Correio Braziliense** (São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1957) Carlos Rizzini indica que embora apoiando as medidas do Congresso de Viena restritivas ao poder ofensivo da França, quando “constituíram-se, na Santa Aliança, em força contrária à evolução das instituições políticas, admitindo o ressurgimento dos jesuítas, perseguindo a imprensa e as sociedades secretas e obstando o advento de regimes constitucionais, verberou o **Correio** o obscurantismo daqueles déspotas e o

engano de terem destruído em Waterloo as conquistas espirituais do século”.

O **Correio Braziliense** acompanhou detidamente a luta pela Independência da América Espanhola. Considerava que “a obstinação em que está a Europa de querer considerar aquelas importantes e poderosas regiões como pequenas colônias em sua infância é um erro que a experiência dos Estados Unidos da América devia ter ensinado a retificar. Mas, tal é a força dos prejuízos e da educação, que a mesma experiência mal pode remediar os seus efeitos”. Entendia não ter a situação nada de similar com o caso brasileiro. A ocupação da Espanha pela França deixara-a sem governo. Não cabia reconstituí-lo sem a participação da América Espanhola nem muito menos deixar passar a oportunidade para introduzir o regime constitucional.

O Brasil encontrava-se em situação diversa desde que passara a abrigar a Corte. A separação não convinha a nenhuma das partes. Neste sentido, o **Correio** apresentou um programa minucioso, que compreendia desde a criação de uma Universidade e o aprimoramento do sistema escolar até o estabelecimento da mais ampla liberdade de imprensa. A reforma por ele proposta compreendia a organização de um Judiciário independente e o abandono da prática odiosa de delegar a justiça ao arbítrio policial. Em matéria de organização econômica, propugnava a abolição da escravatura, melhoramentos técnicos na agricultura e fomento de manufaturas.

No tocante ao ordenamento político, parecia-lhe que a história de Portugal oferecia a experiência na qual se devia inspirar, restaurando-a. Tinha presente que a força das instituições inglesas provinha do seu tradicional enraizamento popular. Explica-se: “Um governo popular é na minha opinião o mais bem calculado para sacar a público os talentos, que há na Nação, e para desenvolver o entusiasmo, que resulta de se considerarem todos os cidadãos em via de ter parte ou voto na administração dos negócios públicos. Mas, quando assim falo, entendo o chamamento de Cortes e outras instituições que formavam a parte democrática da excelente Constituição antiga de Portugal. Não quero, pois, entender, de forma alguma, por governo popular a entrega da autoridade suprema nas mãos da população ignorante, porque isto é que constitui verdadeiramente a anarquia; e nesta se deve cair necessariamente todas as vezes em que o vigor e o entusiasmo do povo excedem a energia e o talento dos que governam” (II. 175. fev. 1809).

Tudo fez para que os leitores tivessem presente o que chamou de “legitimidade da monarquia portuguesa”, porquanto Afonso Henriques, o fundador da nacionalidade, foi eleito pelas Cortes de Lamego. Desse ponto de vista, apresenta superioridade em relação à monarquia inglesa. No curso de sua evolução, esta última superou a portuguesa ao deixar de ser “monarquia hereditária absoluta”, como em Portugal, para tornar-se mista,

“porque o poder Legislativo reside no Parlamento, compreendendo-se por tal o Rei, a Casa dos Lordes e os Comuns”. Escreve: “As Cortes são uma instituição nacional, e a população do Brasil é tão considerável que com toda a justiça pode requerer o entrar com seus procuradores nessa respeitável Junta (...) O não serem os povos do Brasil representados em Cortes é a primeira origem dos seus males presentes e será causa de muitos outros para o futuro” (nov. 1809).

Hipólito da Costa apoiou a Revolução do Porto na esperança de que poderia significar o reinício do funcionamento de instituições, notadamente as Cortes, para que eliminasse de vez a necessidade de futuras revoluções. Tinha presente os males trazidos pela Revolução Francesa ao insistir que as reformas devem ser feitas pelos governos e não pelos povos. Entretanto, à medida que os líderes daquela Revolução empreendem o caminho de restaurar a situação anterior em que se encontrava o Brasil, passa a prestigiar o movimento pela Independência. Repete que, com a desunião, mais perderia Portugal que o Brasil.

A decisão de Hipólito da Costa de suspender a edição do **Correio Braziliense** resulta da convicção de que, ao ser instaurada a liberdade de imprensa no Brasil Independente, estava cumprida a sua principal missão. Seu último conselho dirige-se à Assembléia Constituinte: seguir o bom senso na elaboração da Carta Constitucional, evitar o impulso de em tudo imiscuir-se, ter presente que as reformas de grande magnitude não se fazem num dia, confiar em que as Constituições se aperfeiçoam ao longo do tempo.

Como em Portugal, o aprendizado da liberdade tornou-se penoso. Viveríamos praticamente duas décadas de lutas fratricidas. Mas a semente plantada por Hipólito da Costa iria frutificar, sobretudo naquelas personalidades que soube preparar para a compreensão do significado da mensagem de Silvestre Pinheiro Ferreira e do liberalismo doutrinário.

-Silvestre Pinheiro Ferreira

A importância de Silvestre Pinheiro Ferreira, para o ordenamento institucional propiciado pelo **Regresso**, advém do fato de que estabeleceu sólidos vínculos com muitas das personalidades que viriam a assumir os destinos do país. Tal se deu pelo fato de que, tendo acompanhado a mudança da Corte, permaneceu no Rio de Janeiro cerca de onze anos, onde manteve um curso de cultura geral. Sua hipótese era a de que a experiência de governo representativo, que vinha sendo implementada no continente europeu, em meio a graves dificuldades, somente tornar-se-ia compreensível a partir da consideração do conjunto das novidades suscitadas pela Época Moderna. Entendia também que, dado o papel destacado da ciência nesse conjunto, era imprescindível partir da

reviravolta que o seu surgimento provocara na teoria tradicional do conhecimento, ligada a Aristóteles. Em Portugal, chegou-se a dizer que “era de fé” a tese aristotélica da existência de formas substanciais e acidentais. Essa tese vinculava-se à Contra Reforma e à necessidade de reivindicar o papel da Igreja, negada pelos protestantes. Em contrapartida, com a emergência de Pombal, passou-se para o extremo oposto, negando qualquer validade à obra de Aristóteles.

O curso que ministrou no Rio de Janeiro, ao ser editado, mereceria o nome de **Preleções Filosóficas**.

Mais tarde, notabilizar-se-ia por ter se tornado chefe do governo de D. João VI, regressando a Portugal com a Corte e assumindo a responsabilidade de representar a moderação no processo de transição para a monarquia representativa. Inexistindo clima para a moderação, exilou-se em Paris, onde dedicar-se-ia exclusivamente à complementação de sua obra teórica. Desta vez ocupar-se-ia de estruturar a doutrina liberal, então denominada de “direito constitucional”.

Ao longo de toda essa fase final manteve os vínculos que estabelecera com os brasileiros, agora tendo assumido os destinos do país. Atuou portanto como conselheiro, dispondo de grande audiência. O seu grande feito iria consistir em ter familiarizado a corrente moderada, em formação, com a doutrina da representação como sendo de interesses. Insistiu na necessidade de identificá-los e tratar de organizar a sua representação no Parlamento. Este teria que ser entendido como o local da negociação, com a incumbência de por termo à luta armada que grassava tanto no Brasil como em Portugal.

Tratando-se de personalidade tão multifacetada, nos tópicos a seguir procuraremos resumir as informações substanciais dos aspectos, a nosso ver, mais relevantes.

Dados biográficos- Silvestre Pinheiro Ferreira nasceu a 31 de dezembro de 1769, em Lisboa. A família destinou-o à vida eclesiástica, fazendo-o ingressar na Ordem do Oratório, em 1783, aos 14 anos de idade. Permaneceu no Oratório durante cerca de dez anos e ali recebeu sua formação intelectual.

Na Ordem, a influência de Verney (Luiz Antonio Verney, 1713-1792) — o crítico do ensino escolástico — haveria de ser muito presente, desde que até a sua morte faria divulgar sucessivos textos, dando seqüência ao programa formulado no **Verdadeiro Método de Estudar** (1746-1747). Assim, os horizontes filosóficos deveriam ser fixados pela doutrina filosófica batizada de **empirismo** mitigado, obra do próprio Verney e do filósofo italiano Antonio Genovesi (1713-1769). Silvestre Pinheiro Ferreira iria chocar-se com essa doutrina dominante, o que o levaria, primeiro, a abandonar o projeto eclesiástico, e, pouco mais tarde, segundo se mencionará, a emigrar de Portugal.

Afastando-se do seminário, ministrou aulas particulares em Lisboa, mas logo (1794) obteve por concurso, na Universidade de Coimbra, o lugar de lente substituto da cadeira de filosofia racional e moral do Colégio das Artes.

Na nova situação, buscou aprofundar a crítica ao sistema filosófico vigente. Semelhante iniciativa não foi bem aceita pela comunidade, que o denunciou às autoridades. Ameaçado de prisão, foge de Portugal, embarcando clandestinamente em Setúbal, a 31 de julho de 1797. Tinha, portanto, menos de 30 anos.

No exílio, Silvestre Pinheiro Ferreira estabeleceu relações com Antônio de Araújo, futuro conde de Barca, ministro de Portugal em Haia, pessoa de influência ascendente e que iria introduzi-lo na carreira diplomática. Assim, foi secretário interino da Embaixada em Paris, a seguir, secretário da Legação na Holanda (1798) e, depois (1802), encarregado de negócios na Corte de Berlim.

A permanência na Alemanha prolongou-se até 1810. Acompanhou de perto o movimento idealista pós-kantiano, tendo assistido a conferências ou debates com a presença, entre outros, de Fichte e Schelling. Suas simpatias, contudo, eram todas para o sistema Wolf-Leibniz que, naquela oportunidade, ainda contaria com a adesão da maioria das universidades. Regressou diretamente para o Brasil, em 1810, quando a Corte já se achava sedimentada. Cercava-o, então, a fama de erudito e liberal, que a posteridade comprovaria não ser imerecida, mas que lhe acarretaria inúmeros dissabores.

No Rio de Janeiro, Silvestre Pinheiro Ferreira volta à condição de professor de filosofia. Seu magistério contribuiu decisivamente para eliminar a influência da teoria do conhecimento posta em circulação -- denominada **empirismo mitigado**. A experiência brasileira comprovaria que esse sistema acabou se combinando com o democratismo. Assim, sem minar seus fundamentos últimos e sem a formulação de novos elementos teóricos, não teria sido possível o ulterior predomínio dos moderados.

A Corte o prestigiava ou hostilizava segundo a maré montante do liberalismo. Com a Revolução Constitucionalista do Porto (1820) e sua repercussão no Brasil, decide o Monarca entregar a chefia do governo a Silvestre Pinheiro Ferreira. Nessa condição, regressa a Portugal com o regresso da Corte. O clima vigente em Portugal não era entretanto de molde a facilitar a transição da monarquia absoluta para a constitucional. Nas Cortes, predominavam os partidários do **democratismo** que se resistiam a praticar a monarquia constitucional, o que, por sua vez, açulava o elemento restaurador. Diante da crescente ascendência desse último grupo -- liderados por D. Miguel -- Silvestre Pinheiro Ferreira não se sente em condições de manter-se no posto. Abandona o governo e exila-se na capital francesa. Ali permaneceria até o início da década de quarenta. Tendo sido, pela terceira

vez, eleito deputado, em 1842, decide-se afinal por regressar a Portugal. Tinha então 73 anos, saúde debilitada, supondo-se que haja na verdade optado por morrer em solo pátrio. E, com efeito, menos de três anos depois, viria a falecer, a 2 de julho de 1846.

Obra teórica- Durante a longa estada parisiense, cerca de vinte anos, Silvestre Pinheiro Ferreira elaborou extensa obra de filósofo e publicista político. Comentou e criticou à exaustão as Constituições brasileira e portuguesa, discutiu em detalhes os problemas da doutrina liberal e, em 1834, publicou a síntese de suas idéias no **Manual do cidadão em um governo representativo**, em três tomos, que ora se reedita pelo Senado.

No entender de Silvestre Pinheiro Ferreira, o direito constitucional, como então se denominava o liberalismo político, se encaixava num amplo sistema filosófico cuja concepção seria obra do período brasileiro. Como naquela oportunidade não pôde dedicar-se a apresentá-lo por escrito, o que só em parte se efetiva em **Preleções filosóficas** --publicação que reúne o material do curso ministrado no Rio de Janeiro--, em Paris cuidou de fazê-lo em **Essai sur la psychologie** (1826) que mais tarde (1836 e 1839) resumiria, em forma de compêndio, na obra **Noções elementares de filosofia geral e aplicadas às ciências morais e políticas: Ontologia; Psicologia e Ideologia** (1839).

Em período recente, além da reedição das **Preleções filosóficas**, foram publicados **Idéias políticas** (Rio de Janeiro, Documentário, 1976), uma antologia de seus principais textos sobre a matéria preparada por Vicente Barretto, e **Ensaio filosófico** (Rio de Janeiro, Documentário, 1979), compreendendo a obra filosófica concluída no exílio, em Paris. O Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro, sediado em Salvador, dedicou-lhe uma de suas **Bibliografias e estudos críticos** aparecida em 1983. Essa publicação insere os principais ensaios sobre sua obra, de autores portugueses e brasileiros. Também em Portugal sua obra tem sido reeditada e estudada, especialmente por José Esteves Pereira, autor de **Silvestre Pinheiro Ferreira: seu pensamento político** (Coimbra, 1974), texto que se tornou referência obrigatória.

Doutrina política -O exame detido a que se dedicou dos percalços da organização do sistema representativo, tanto no Brasil como em Portugal, interessou vivamente à elite brasileira que se deparava com esse problema. O Visconde de Cairu habitualmente dava conta a seus pares, no Senado, de cada nova obra de sua autoria. Vê-se pelo Catálogo da Editora Garnier, daquele período, que a produção intelectual de Silvestre Pinheiro Ferreira merecia sempre o maior destaque.

A contribuição fundamental de Silvestre Pinheiro Ferreira reside no entendimento da doutrina da representação política. Em seu tempo, as principais doutrinas em voga eram da autoria de Edmund Burke e de Stuart Mill, que, entretanto, não haviam conseguido uma solução capaz de

contribuir para o adequado entendimento da natureza do sistema representativo. O primeiro aventou a hipótese de que, embora devendo prestar contas ao distrito que o elegera, o parlamentar tornava-se representante de toda a Nação, o que lhe asseguraria certa independência. Perguntava-se: o que o levava a nutrir a suposição de que poderia ocupar tal posição na sociedade? Stuart Mill iria difundir a teoria de que a independência do representante seria justificada pelo fato de que é (ou deve ser) mais instruído e mais sábio que seus eleitores.

A doutrina de Silvestre Pinheiro, inspirando-se em Benjamin Constant, popularizou a tese de que a representação política seria de interesses. No **Manual**, antes citado, deteve-se amplamente nesse aspecto, inclusive tentando identificar os segmentos, na sociedade luso-brasileira, que teriam interesses perfeitamente configurados. Pronunciamentos de diversos integrantes da liderança política brasileira da época explicitam a sua adesão à tal doutrina, justamente ao que se pode atribuiu o empenho com que se ocuparia, no Segundo Reinado, de aprimorar esse instituto.

O **Manual do cidadão em um governo representativo**, agora reeditado, assinala que, em prol da concisão, tornou-se praxe, entre publicistas e juristas, dizer que “o procurador representa o seu constituinte, quando, em prol da clareza e da exatidão, competia dizer que “o procurador representa os interesses do seu constituinte”. Ao que acrescenta: “Se os juristas tivessem avaliado a importância desta observação, teriam concluído sem hesitar que a jurisprudência da representação não pode ser outra que a do mandato. Quando se tratasse de fixar os direitos e deveres dos mandatários ou representantes, quaisquer que sejam, é na natureza dos **interesses** que se devem procurar os motivos; mas perdendo de vista esta idéia tão simples ou omitindo a palavra interesses, e conservando a de pessoa, caíram em graves erros, mormente quando trataram de direito constitucional e de direitos e deveres dos agentes diplomáticos...”.

Considerando a importância da personalidade de Silvestre Pinheiro Ferreira --e do próprio texto-- para o ordenamento institucional alcançado no Segundo Reinado, o Senado Federal promoveu a reedição de **Manual do cidadão em um governo representativo** numa primorosa, edição fac-similar.

O **Manual do cidadão em um governo representativo**, aparecido em 1834, corresponde à versão popular, em forma de diálogo, do **Curso de direito público interno e externo** (1830) que por sua vez é parte de um conjunto de obras destinadas a consolidar, no plano legal, a transição da monarquia absoluta para a Constitucional, em Portugal e no Brasil. Tudo leva a crer que o livro teve papel importante no ordenamento institucional que começa com o chamado Regresso (1840).

A partir da Revolução do Porto (agosto-setembro de 1820), tanto o

Brasil como Portugal experimentam dois decênios de extrema turbulência. Guerras civis prolongadas, em nosso caso, agravadas pelo separatismo, instabilidade política, acefalia do poder Monárquico (abdicação de Pedro I no Brasil e usurpação do trono por D. Miguel em Portugal). O quadro viu-se muitíssimo complicado graças à total inexperiência quanto ao funcionamento do sistema representativo. Paulino José Soares, visconde de Uruguai (1807-1866), em sua obra **Ensaio sobre o direito administrativo** (1862), relata como a Câmara dos Deputados, ainda nos anos 30, interferia no preenchimento de cargos do Executivo, envolvia-se em questões da administração, pretendendo impor diretrizes de ordem prática. Relaciona grande número de proposições que, embora contrariando frontalmente a Constituição, chegaram a merecer o apoio de um terço dos representantes.

Atento à circunstância, Silvestre Pinheiro Ferreira comentou de maneira exaustiva as Constituições do Brasil e de Portugal, concebendo um conjunto de leis que facilitasse a conclusão do novo arranjo institucional. O **Curso de direito público** destina-se também a expor a teoria do governo representativo isto é, a doutrina liberal que, então, se denominava direito constitucional.

A obra do ilustre homem público forneceu a orientação básica a partir da qual notável grupo de políticos brasileiros conseguiu assegurar cerca de meio século de estabilidade política, durante o segundo Reinado, feito que não mais se repetiu em nossa história.

O primeiro tomo do **Manual** contém a parte doutrinária. O segundo está dedicado às alterações a ser efetivadas na administração, cuja caracterização inicia-se, aliás, na última parcela do tomo primeiro. Na parte final do tomo segundo consta a apresentação dos princípios do direito internacional e um índice alfabético de toda a matéria considerada nos dois tomos iniciais. Finalmente, o terceiro insere o projeto das leis fundamentais e constitutivas de uma monarquia constitucional, a que chama de Código Geral.

Na parte doutrinária (tomo primeiro), Silvestre Pinheiro Ferreira começa pelo preâmbulo das Cartas constitucionais que se formularam desde a Revolução Americana, isto é, trata dos direitos e dos deveres, seguindo-se a caracterização dos diversos poderes. Aqui, contudo, a questão central, parece-me, consiste na teoria da representação. Tão importante que ele atribui à questão, que se decide por considerá-la como um poder autônomo (o poder eleitoral). Essa, aliás, é a novidade básica da monarquia constitucional por oposição à absoluta.

Silvestre Pinheiro Ferreira tinha perfeita intuição de que, se fosse possível organizar adequadamente a representação, se criaria um novo desaguadouro para os conflitos. Enquanto na discussão levada a cabo pelos americanos no **Federalista** ou nos primórdios do chamado **utilitarismo** (Jeremy Bentham, 1748-1832, cujas idéias tornam-se mais conhecidas a

partir do aparecimento do periódico **Westminister Review** (1824) e de sua vulgarização por James Mill (1773-1836), os interesses individuais são encarados de forma negativa, admitindo-se contudo a possibilidade de emergirem e terem livre curso os interesses gerais desde que assegurada a liberdade de iniciativa dos cidadãos (no fundo, ‘a mão invisível’ de Adam Smith), Silvestre Pinheiro Ferreira iria não só avaliar de modo diferenciado a natureza dos interesses, como, por este meio, abrir o caminho à possibilidade de organizar a sua expressão.

O autor do **Manual** arrolou doze tipos de atividades (agricultura, mineração, comércio e os principais segmentos do Poder Público) reunindo-as em três ‘estados’ (comércio, indústria e serviço público), voltando sua atenção, de preferência, para a forma de escolha que assegurasse autenticidade à representação. “Ainda mesmo no caso de possuir conhecimentos mui extensos em outras partes da administração”, escreve, “os representantes devem possuir sobretudo familiaridade com os interesses que lhes incumbem representar”. Diz expressamente que não é levando em conta aqueles conhecimentos gerais (sobre os quais não se tem “um interesse mui remoto”) que “os eleitores estabelecem sua confiança”. Na visão de Silvestre Pinheiro Ferreira, a maneira sugerida permitiria compor o Legislativo de forma mais adequada que a em geral praticada, “enquanto”, escreve, “nos métodos vulgares cada eleitor escolhe sem saber que condições deve reunir o candidato”. Ao que acrescenta: “Por isso vemos que os interesses dos diferentes estados são mui imperfeitamente representados nos congressos de quantas nações se presumem viver debaixo do regime constitucional; pela simples razão de que a lei não dirigiu a atenção do eleitor a fim de que ele se concentrasse no círculo de seus conhecimentos e procurasse entre as pessoas de seu mesmo estado os mais capazes de representar os respectivos interesses”. No fundo, o que advoga é o afunilamento dos interesses, função de que os partidos políticos acabariam por desincumbir-se.

A ambição de Silvestre Pinheiro Ferreira é no sentido de que os próprios responsáveis pelo Executivo sejam eleitos e não apenas os membros do Legislativo.

A legitimidade da representação e o novo arcabouço institucional onde os interesses (devidamente ordenados e organizados) devam sentar para negociar ao invés de confrontar-se pelas armas, completam-se pela identificação daquela esfera moral que precisa estar acima de qualquer barganha. Os legisladores brasileiros optaram pelo Poder Moderador, exercido pelo monarca, assistido pelo Conselho de Estado. Silvestre Pinheiro Ferreira preferiu diluir tal responsabilidade, a ser exercida pelo que chamou de Poder Conservador. Trata-se de garantir os direitos individuais dos cidadãos e de assegurar harmonia e independência entre os poderes.

Na proposta de Silvestre Pinheiro Ferreira essa incumbência cabe

aos eleitores, ao Congresso Nacional, aos Tribunais de Justiça, ao Executivo e, por fim, ao Conselho Superior de Inspeção e Censura Constitucional, composto mediante eleição. Essa diluição se recomenda porque “ninguém ignora que os príncipes estão de tal modo cercados de lisonja e de intriga”, que a verdade dificilmente chegará ao trono. Na matéria, o Congresso Nacional tampouco está “em condições mais favoráveis do que quaisquer outros cidadãos”.

-Liberalismo doutrinário

Outra fonte através da qual a elite imperial teve acesso à doutrina liberal consiste no denominado **liberalismo doutrinário**, corrente francesa que enfrentou os ultras, no plano teórico, conseguindo ganhar a opinião e isolá-los no seu empenho de reconstituição do Antigo Regime, tendo logrado chegar ao poder com a Revolução de 1831. A presença dos doutrinários no governo durou até 1848. Embora breve, nesse curto período histórico conseguiram fixar com clareza em quais instituições deveria repousar a monarquia constitucional. Os doutrinários tiveram uma filosofia (o espiritualismo eclético) que acabou tornando-se a vertente dominante no Brasil em grande parte do século XIX.

Para caracterizar o liberalismo doutrinário tomaremos por base o magnífico ensaio que Ubiratan Macedo (1937/2007) lhe dedicou, aparecido no livro **Evolução histórica do liberalismo** (Belo Horizonte, Itatiaia, 1987). Define-o deste modo:

“O liberalismo doutrinário é a versão francesa do liberalismo inglês, embora não se trate de simples cópia ou transplante. Ao contrário, os doutrinários franceses elaboraram questões teóricas da maior relevância, que não se encontravam no horizonte das preocupações da liderança liberal inglesa. Por isto mesmo ocupam, juntamente com Kant, uma posição fundamental na evolução histórica do liberalismo. Desde os meados do século XIX, este não é apenas a experiência, as instituições e a doutrina inglesa mas esse conjunto acrescido da meditação de Kant e dos doutrinários. De modo que o processo de democratização da idéia liberal na segunda metade da centúria, de que a Inglaterra é também o arquétipo, já não se inspira apenas na atividade teórica local, mas leva em conta a contribuição do continente. Na obra de Kant e dos doutrinários é que se encontram os argumentos para a crítica do **cartismo** — expressão inglesa do democratismo continental”.

Ubiratan Macedo entende que tem na figura de Benjamin Constant (1767-1830) o seu grande precursor. Constant é outra personalidade familiar à nossa elite imperial, sendo o Brasil o país que adotou a sua proposta de constituir o Poder Moderador, proposta essa que tanto impressionaria D. Pedro 1. A esse propósito, Ubiratan Macedo lembra que

Benjamin Constant era conhecido na época como o **Chef de la Gauche**, parecendo-lhe plausível admitir que D. Pedro dele “se aproximou justamente por sua condição subversiva”. Ao que acrescenta: “... o nosso primeiro imperador lutou denodadamente contra o absolutismo monárquico e na formação desse seu espírito liberal o conhecimento da obra de Benjamin Constant há de ter desempenhado um papel decisivo, fato atestado pelo seu biógrafo Octavio Tarquinio de Souza. Não seria estranho à predileção do nosso primeiro imperante a tumultuada vida pessoal de Benjamin: paixões e casamentos sucessivos, duelos, a postura boêmia, nada conservadora”.

Benjamin Constant considerava a liberdade como o núcleo do seu sistema. A partir de tal princípio concebeu a monarquia constitucional, de governo representativo, embrionariamente parlamentarista e bicameral, como definiu Ubiratan Macedo. À segunda Câmara (o Senado), duradoura, incumbe não apenas a prudência nas reformas, mas, sobretudo, evitar retrocessos na marcha política para maior liberdade e igualdade. O modelo de Constant atribui papel especial ao Monarca, ao lhe delegar a função que se chamou de Poder Moderador.

Explica Ubiratan Macedo: “Na fase em que viveu o nosso autor, a questão não se resumia à harmonia entre Judiciário e o Executivo ou entre este e o Parlamento. A rigor não existia Parlamento mas duas Câmaras separadas e freqüentemente em conflito. Havia também atritos entre o Rei e seus Ministros, num tempo em que somente na Inglaterra se consagrara a figura do Primeiro-Ministro. De sorte que tem toda pertinência a idéia de criar-se uma outra Magistratura, com atribuições de exercitar a coordenação dos vários poderes; pairando acima deles como árbitro. Essa doutrina deve ser avaliada à luz da circunstância concreta em que apareceu. Em sua época a idéia era absolutamente válida e, de certo modo, imprescindível, porquanto o sistema de governo constitucional, inaugurador de uma nova realidade de poder descentralizado, ainda não havia formado os mecanismos coordenadores que se criariam de formas múltiplas, segundo a experiência de cada país”.

O liberalismo doutrinário formou-se em contraponto a Benjamin Constant, reunindo, como líderes, um grupo de intelectuais de grande nomeada, como François Guizot (1787-1874) e Pierre-Paul Royer-Collard (1763-1845). Royer-Collard é o fundador da Escola Eclética, sendo seus discípulos Victor Cousin (1792-1867) e Theodore Jouffroy (1796-1842). Alguns brasileiros, como Domingos Gonçalves de Magalhães (1811-1882) e Salustiano Pedroza (fim do século XVIII/1858) teriam oportunidade, em Paris, de ser alunos de Jouffroy. Ao liberalismo doutrinário associa-se Alexis de Tocqueville (1805-1859), cujo grande feito consiste em haver recuperado o valor do ideal democrático, de todo desmoralizado pelo democratismo. A partir de sua obra — sobretudo de **A democracia na**

América (1835) — começa o processo de democratização da idéia liberal, sendo seu grande artífice o líder liberal inglês William Gladstone (1809-1898).

Ubiratan Macedo resume deste modo as principais teses dos doutrinários:

1. A Revolução Francesa é um fato a ser aceito com suas conseqüências. A volta ao Antigo Regime é impensável, tanto em nível prático como teórico;
2. A Revolução não pecou por demasia. A sua doutrina teórica (o democratismo) é que era falha;
3. O constitucionalismo é condição indispensável de organização do Estado. Os direitos e liberdades individuais não têm, contudo, origem racional, mas resultam de condições históricas concretas;
4. A soberania popular é um mito, ponto no qual discordam frontalmente de Benjamin Constant. A Câmara representa interesses e correntes de opinião e não a noção abstrata de povo; e,
5. Ao sistema representativo não incumbe representar apenas correntes de opinião e interesses, mas todas as forças e instituições existentes no país, inclusive a Monarquia. Ao mesmo tempo, recusa a idéia de Poder Moderador.

Concluindo a sua brilhante análise, escreve Ubiratan Macedo: “Assim, os doutrinários deram uma contribuição fundamental no sentido de preservar o espírito da idéia liberal, no século anterior virtualmente circunscrita à Inglaterra, distinguindo-o nitidamente do democratismo difundido pela Revolução Francesa, sem voltar as costas ao sistema representativo e deste modo distinguindo-se também do tradicionalismo, que em nosso país, ainda hoje, lamentavelmente é entendido como única forma de conservadorismo. Sua atuação não se circunscreveu ao plano doutrinário, sendo inestimável a contribuição que deram à configuração de instituições liberais. Está neste caso o grande esforço que desenvolveram no sentido de tornar a Universidade pública uma instituição laica. Os doutrinários conceberam e plasmaram as Forças Armadas como uma instituição profissional.

“Dessa sua atuação prática não resultou a sonhada estabilidade política e talvez essa ambição estivesse muito acima de suas forças

e) As instituições do sistema representativo no Segundo Reinado

-Estruturação e aprimoramento da representação

À geração que fez a Independência competia criar as *instituições* do sistema representativo, matéria na qual não dispunha da menor experiência.

A presença da Corte no Brasil durante mais de um decênio permitira que se estruturasse a última instância das diversas agências governamentais, antes sediadas em Lisboa. Mas essa máquina administrativa refletia uma longa tradição na qual o Estado era virtualmente tudo, cabendo-lhe até mesmo instaurar atividades econômicas, que davam nascedouro ou sustentavam grupos sociais.

Como se sabe, os dois primeiros decênios da nova situação foram muito dramáticos, devido sobretudo ao fato de que a elite fracionou-se nas mais variadas opiniões. Interesses regionais se constituíam em elemento adicional para agravar o quadro.

Aos poucos a Constituição de 1824 tornou-se o principal ponto de referência. Esse instituto optara pela manutenção do arcabouço institucional herdado da monarquia absoluta, nele enxertando mecanismos, atenuadores de seu poder até então ilimitado. Tais mecanismos eram sobretudo a Câmara dos Deputados, renovada periodicamente, o Senado vitalício e o Conselho de Estado. Sob Pedro I a prática anterior não se alterou de maneira substancial, além de que, com a morte de D. João VI, em 1826, a questão da Independência volta à ordem do dia, obscurecendo a magnitude do problema institucional.

Com a abdicação de D. Pedro I, a elite parece inclinar-se francamente por uma experiência republicana. Outro não é o sentido do dispositivo do Ato Adicional votado em 1834 no qual se determina a eleição do Regente.

O Ato Adicional expressa com clareza o processo pelo qual a Constituição de 1824 irá transformar-se no principal elemento aglutinador, desde que tem em mira a eliminação da linha aprimorada da monarquia e a sua substituição por um sistema inteiramente novo.

Depois de estabelecer as atribuições das Assembléias Provinciais, então criadas, substituindo aos Conselhos Gerais, o Ato Adicional, promulgado em 12 de agosto de 1834, introduz estas alterações na direção dos negócios do Império:

“Art. 26 Se o imperador não tiver parente algum que reúna as qualidades exigidas no art. 122 da Constituição, será o Império governado durante a sua minoridade por um regente eletivo e temporário, cujo cargo durará quatro anos, renovando-se para esse fim a eleição de quatro em quatro anos.

“Art. 27. Esta eleição será feita pelos eleitores da respectiva legislatura, os quais reunidos nos seus colégios votarão por escrutínio secreto em dois cidadãos brasileiros, dos quais um não será nascido na Província a que pertencerem os colégios, e nenhum deles será cidadão naturalizado.

“Apurados os votos, lavrar-se-ão três atas do mesmo teor, que contenham os nomes de todos os votados e o número exato de votos

que cada um obtiver. Assinadas estas atas pelos eleitores e seladas, serão enviadas uma à Câmara Municipal a que pertencer o colégio, outra ao governo geral por intermédio do presidente da província, e a terceira diretamente ao presidente do Senado.

“Art. 28. O presidente do Senado, tendo recebido as atas de todos os colégios, abri-las-á em assembléia geral, reunidas ambas as câmaras, e fará contar os votos: o cidadão que obtiver a maioria destes será o regente. Se houver empate, por terem obtido o mesmo número de votos dois ou mais cidadãos, entre eles decidirá a sorte.

“Art. 29. O governo geral marcará um mesmo dia para esta eleição em todas as províncias do Império.

“Art. 30. Enquanto o regente não tomar posse, e na falta de impedimentos, governará o Ministro de Estado do Império; e na falta ou impedimento deste, o da Justiça.

“Art. 31. A atual regência governará até que tenha sido eleito e tomado posse o regente de que trata o art. 26.

“Art. 32. Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o título 3º, cap. 7º, da Constituição”.

A experiência não seria bem-sucedida. Tiveram prosseguimento as desordens e insurreições nas províncias. O governante mais forte do período, o Regente Feijó, renunciou ao mandato conquistado em eleição direta --de verdadeiro Presidente da República, desde que a criança que deveria assumir o trono, se chegasse a ser instituído, não contava para nada-- e mais tarde encabeçou uma insurreição contra o Poder Central que inutilmente tentara consolidar e fazer respeitar.

Não amadurecera suficientemente a compreensão de que a questão nuclear consistia em organizar a representação, reconhecendo a diversidade e a legitimidade dos interesses e zelando para que fossem criados obstáculos a que determinado interesse tivesse condições de sobrepor-se aos demais. Essa compreensão despontaria a partir do Regresso, que costuma ser datado da aprovação pela Câmara da chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, que teve lugar em 12 de maio de 1840.

O essencial consiste na subordinação ao Poder Central (ao Ministério da Justiça) dos institutos vinculados ao processo eleitoral, que se inicia com a reforma do Código do Processo Criminal, patrocinada por Paulino José Soares, em novembro de 1841, e teria continuidade ao longo do Império, para culminar com a denominada Lei Saraiva (1881).

Até a reforma Paulino Soares, o aparelho judicial e policial achava-se subordinado aos juízes de paz, eleitos e como tal vinculados a essa ou àquela facção provincial. A centralização não era com certeza tudo e o autor da reforma o reconhecia plenamente, como assinala João Camilo de Oliveira Torres:

“A argumentação de Paulino é seca e simples antes, com juízes de paz responsáveis pela polícia, além de se faccionar a autoridade em mil centros dispersos, retirando ao Poder Central os meios de fazer valer a sua vontade, estabelecia o jogo das facções.

E com franqueza e agudo senso das realidades, em palavras de homem que não se deixa levar pelo som harmonioso das teorias grandiloquentes, mas conhece o terreno onde tem os pés, bem fincados no solo, diz: ‘As pequenas facções que nas localidades disputam as eleições... não cometem tantos excessos para que a eleição recaia no homem mais capaz de administrar justiça e mais imparcial; mas sim para que sejam eleitos homem de partido, mais decididos, mais firmes, mais capazes de coartar, por quaisquer considerações, para o servir e para abater e nulificar o contrário. E qual resultado? Uma luta continuada, uma série não interrompida de reações com que as paixões cada vez mais se irritam, que o governo não pode conter e de que, todavia, é sempre acusado’. E conclui: ‘Todo favor, toda a proteção para aqueles que os ajudam a vencer, toda a perseguição aos vencidos’.

Paulino conseguiu com a lei de interpretação do Ato Adicional transferir para o Governo Central a Justiça de primeira instância — que uma interpretação liberal do Ato Adicional passara para as províncias —, e com o lei de 3 de dezembro fundou a Justiça unificada e a polícia centralizada no Brasil. Graças à legislação de 1841, as autoridades policiais deixaram de ser eleitas e passaram a nomeadas. Mas, então, toda a máquina policial do país passou a ser revista a cada alternância de situação política. Paulino, esta a verdade, conseguiu apenas a metade de suas aspirações: abolira a anarquia, é verdade, mas não conseguiu acabar com o espírito de facção: os delegados assim nomeados passaram a agentes do partido dominante. E, até hoje, em muitos Estados, as delegacias de polícia são preenchidas de acordo com os interesses e as necessidades das facções em luta.

Paulino compreendeu, esta a verdade, todo o interesse político de sua reforma’.

A citação de João Camilo de Oliveira Torres provém da obra fundamental, **Construtores do Império** (Cia. Editora Nacional, 1968, págs. 29-30) à qual teremos oportunidade de voltar.

O outro lado da questão consistia na organização do corpo eleitoral. Nesse sentido, podem ser identificadas duas linhas básicas:

- 1- Reexame freqüente da base territorial (distrito eleitoral) em que deveria ser escolhida a representação, de modo a distribuí-la com equilíbrio

pelo conjunto do país; e,

2- Liberalização do censo nas cidades, acompanhando o processo de democratização do sistema representativo que tinha lugar na Inglaterra

-Partidos políticos

O processo de constituição dos Partidos Políticos imperiais estendeu-se ao longo das duas primeiras décadas da Independência. Durante o Primeiro Reinado havia sobretudo governo e oposição. É no período regencial que se formaria polarização diversa.

Na fase de regência anterior à eleição de Feijó, estiveram no poder os moderados, então denominados **chimangos**. A oposição fracionou-se em dois grupos: os exaltados (radicais, federalistas extremados, promotores da Revolução Farroupilha e de outros levantes provinciais) e caramurus (restauradores, que sonhavam com a volta de Pedro 1). Com o falecimento do antigo monarca, em 1834, desaparece a razão de ser do Partido Caramuru. Nesse mesmo ano é votado o Ato Adicional e os exaltados, em parte vitoriosos, voltam-se para o processo eleitoral. Com a eleição de Feijó constitui-se o Partido Progressista que daria origem, posteriormente, ao Partido Liberal.

A oposição a Feijó denominou-se de início **regressista**. Seus elementos, granjeando o apoio de antigos caramurus e outros descontentes, dariam origem ao Partido Conservador. Embora se considere que o Partido Conservador estivesse formalmente constituído em 1837, sendo posterior o surgimento do Partido Liberal, as distinções doutrinárias entre as duas entidades apenas se tornariam expressas muito mais tarde, em decorrência da prática da monarquia constitucional. Ambas eram sobretudo blocos parlamentares, a exemplo das agremiações políticas então existentes em outros países. Além disso, predominaram os elementos moderados, tanto entre conservadores como entre liberais. No Segundo Reinado, o então chamado liberalismo radical (democratismo) estaria reduzido à facção minoritária.

Entre outras coisas, a questão do Poder Moderador, que se estudará e adiante, faculta compreender o tipo de divergência que separava liberais e conservadores.

Como se sabe, o sistema representativo do século dezenove não era democrático, desde que o direito de fazer-se representar estava virtualmente circunscrito à classe proprietária rural. As reformas destinadas a ampliar o direito de voto começam na Inglaterra em 1832, beneficiando em primeira instância outras camadas proprietárias, em especial urbanas, prolongando-se ao longo do século. Só em 1884 constituem-se distritos eleitorais de peso equiparável e tem lugar a ampliação do corpo eleitoral mediante a eliminação da discriminação originada pela renda (permaneciam as

restrições em relação às mulheres, aos analfabetos etc.). A elite imperial brasileira cuidaria de acompanhar este processo, sobretudo através da liberalização do censo nas cidades.

-Órgãos do Poder Executivo

A Constituição de 1824 estabeleceu que “o Imperador é o chefe do Poder Executivo e o exercita pelos Seus ministros de Estado” (art. 102). Para Pedro I, essa prerrogativa significava que o Ministério deveria merecer a sua confiança. E o papel da Assembléia? Não significava a preferência pela monarquia constitucional uma opção automática pelo regime parlamentar? Incapaz de resolver esse problema, Pedro I acabaria abdicando. Nas duas décadas seguintes o conflito desaparece porquanto se desloca diretamente para as facções políticas em choque, inexistindo imperador capaz de exercer a mediação constitucional.

De acordo com a Constituição, o Imperador tinha inteira liberdade na escolha dos ministros. A indicação de uma só pessoa para constituir o ministério ocorreria em 1843. Dessa experiência amadureceria a idéia de criar-se a Presidência do Conselho de Ministros, formalizada pelo decreto de 20 de junho de 1847. A rigor, dá-se o início do funcionamento do sistema parlamentar de governo, mediante o qual passa o Ministério a depender da confiança da Assembléia.

O reconhecimento de que o Ministério formava um Conselho, a ser constituído e dirigido por um Presidente, equivalente ao Primeiro-Ministro ou Chefe do Gabinete, existente nas monarquias constitucionais européias do mesmo período, —, facultava uma interpretação liberal do dispositivo constitucional que dava ao Imperador a chefia do Executivo, na linha expressa pela consigna “o rei reina, mas não governa”. Tal entretanto não ocorreria no país, como veremos a seguir.

-O Poder Moderador

Tudo leva a crer que Pedro I somente aceitaria o texto constitucional que lhe outorgasse prerrogativas aptas a assegurar a sua supremacia sobre a Assembléia. A idéia de dar-lhe a denominação de Poder Moderador e a forma de que se revestiu, na Constituição de 1824, parece ter surgido na Constituinte, quando da discussão do projeto de Regimento. Este deveria estabelecer a forma da promulgação de seus documentos e, em consequência, o papel do Imperador. Antonio Carlos entendia que ao Monarca só cabia curvar-se ante a vontade da Assembléia, não sendo admissível a figura do veto em vista do caráter constituinte do órgão. A seu ver, apenas cabia veto em matéria legislativa ordinária. Nessa oportunidade, Carneiro da Cunha, o futuro Marquês de Caravelas,

ponderou que “negando ao Imperador a sanção nas leis regulamentares ou administrativas, que decretamos nesta assembléia, nós com efeito despojamos de um direito essencial e inseparável do caráter sagrado do Monarca, de que ele se acha revestido”. No discurso de Carneiro da Cunha é que pela primeira vez se menciona o Poder Moderador, nestes termos:

“Cumpre que jamais percamos de vista que o Monarca constitucional, além de ser o chefe do Poder executivo, tem, demais, o caráter augusto de defensor da Nação; ele é a sua primeira autoridade vigilante, a guarda dos nossos direitos e da Constituição. Esta suprema autoridade, que constitui a sua pessoa sagrada e inviolável, e que os mais sábios publicistas deste tempo têm reputado um poder soberano distinto do Poder Executivo por sua natureza, fim e atribuições, esta autoridade, digo, que alguns denominam Poder Neutro ou Moderador e outros Tribunício, é essencial nos governos representativos.”

A obra doutrinária de Benjamin Constant, em que caracteriza esse poder e denomina-o Neutro, era bem conhecida daquela parcela da elite familiarizada com o direito constitucional.

Essa idéia parece ter, desde logo, agradado a Pedro I, que nela terá visto uma fórmula para preservar os seus poderes ainda que a monarquia se revestisse da forma constitucional, isto é, em presença de Câmara Legislativa eleita. No prefácio à reedição do livro Braz Florentino --**Do Poder Moderador**, reeditado pelo Senado em 1978-- Barbosa Lima Sobrinho teria oportunidade de escrever:

“A criação desse Poder Moderador foi a fórmula que permitiu a Pedro I aceitar a instituição da monarquia constitucional. E como teve receio de que a Assembléia Constituinte de 1823 não a admitisse, valeu-se de qualquer pretexto para dissolver a Assembléia. Nada mais do que de um pretexto, como tantas vezes acontece, quando se trata de recorrer a poderes discricionários, que resultam mais da mentalidade dos que os promovem do que da importância ou da gravidade dos acontecimentos a que desejam atender. É Octávio Tarquínio de Souza quem informa que na primeira redação do texto da Constituição, que havia de ser outorgada pelo Imperador, já figurava, logo no começo, no art. 2, redigido com a letra de Francisco Gomes da Silva, e ditado pelo Imperador, o preceito que consagra a instituição de quatro, e não de três poderes, incluído neles o Poder Moderador. O que leva Octávio Tarquínio de Souza a comentar que “a soma de poderes que o projeto da Constituição do Estado lhe deixava nas mãos (ao Imperador) há de ter agradado aos seus pendoros de mando, no zelo com que defenderia sempre a sua autoridade”. Concordo com ele que foi o texto do Poder Moderador que deu livre trânsito à idéia da elaboração

de uma Constituição, que tantas cerimônias demonstrava no cercear a auto-ridade do Imperador que, ainda assim, tanto não se ajustava a limites constitucionais que foi afinal arrastado à crise de 1831 e ao ato de abdicção, que era o termo inevitável de sua concepção de uma monarquia constitucional.

No texto da Constituição de 1824, promulgada por Pedro I após a dissolução da Assembléia Constituinte, adotou-se esta fórmula: “Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial” (art. 10), declarando-se de maneira taxativa que “todos estes poderes do Império são delegações da Nação” (art. 12). As funções do Poder Moderador acham-se enunciadas como segue:

“Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e Seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência e harmonia dos mais poderes políticos.

Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada. Ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus títulos são: Imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil, e tem o tratamento de majestade imperial”.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador:

1. Nomeando os Senadores, na forma do art. 43.
2. Convocando a Assembléia Geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, quando assim o pede o bem do Império.
3. Sancionando os decretos e resoluções da Assembléia Geral, para que tenham força de lei.
4. Aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais.
5. Prorrogando ou adiando a Assembléia Geral e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra, que a substitua.
6. Nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado.
7. Suspendendo os magistrados, nos casos do art. 15.
8. Perdoando e moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença:
9. Concedendo a anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e bem do Estado”.

Esse dispositivo não constava do projeto a que chegara a própria Constituinte, conforme o depoimento posterior de Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, que a relatara na Assembléia Constituinte dissolvida. Consoante a transcrição do Visconde do Uruguai --no livro

em que fundamenta a doutrina das instituições imperiais, publicado com a denominação de **Ensaio sobre o direito administrativo** (1862), naquela oportunidade, ocorreria o seguinte debate:

“...Senhores, a Constituição foi feita às carreiras; quanto mais nela medito, mais me persuado de que quem a fez não entendia o que fazia (oh! oh!). Eu provarei que não entendeu em parte...”

“O sr. Carneiro Leão — Mas V. Ex. já nos disse aqui, em uma ocasião, que ela era obra sua.

“O sr. Andrada Machado (Antônio Carlos) — A que eu projetava não tinha Poder Moderador

“O sr. Carneiro Leão — Mas trata-se do Poder Executivo.

“O sr. Andrada Machado — Também disse que fiz as bases da Constituição; que reconheci, quando apresentei o projeto, que era ele muito defeituoso, e esperava que na discussão se modificasse; mas os senhores conselheiros de Estado que entraram a fazer a Constituição não fizeram senão inserir o Poder Moderador, o elemento federativo, colocar artigos diferentemente e no mais copiaram o meu projeto. Mas para que se verifique que S. Ex. possa ser chamado Chefe do Poder Executivo não é preciso que governe; basta que nomeie os que governarão”.

O tema do Poder Moderador, do mesmo modo que o Senado vitalício e a existência do Conselho de Estado, polarizou as atenções na década de 30. Parte da elite inclinava-se, então, para o regime republicano, de que é uma expressão clara o fato antes mencionado da eleição do Regente por voto direto. Vigorou, entretanto, uma solução de compromisso, que consistia no fortalecimento do Poder Central em mãos de urna autoridade selecionada entre os políticos sem entretanto abolir a monarquia. Essa situação manteve-se até o Regresso, quando prevalece a opção pelo regime monárquico.

Nas décadas de 40 e 50— salvo nos debates de junho de 1841, quando tem lugar o depoimento de Antônio Carlos, antes transcrito, ao tema do Poder Moderador não é atribuída maior relevância. O próprio Uruguai observa que, nesse período, isto é, depois de 1841, a questão tem “reaparecido esporadicamente na nossa imprensa e tribuna, sumindo-se logo como o relâmpago, no qual ninguém mais cogita depois que se desfaz”.

A eleição de 1860, efetivada para compor a 1ª legislatura, a inaugurar-se em 1861, iria suscitar de forma inteiramente nova a questão do Poder Moderador. O Partido Liberal alcança uma estrondosa vitória em Minas Gerais e no Rio de Janeiro. Em que pese a circunstância, mais uma vez o nome de Teófilo Otoni seria preterido pelo Imperador para integrar o

Senado, embora figurasse como o primeiro da lista tríplice. Reclama-se, então, que os atos do Imperador submetam-se ao referendo do Ministério. A recusa desse princípio irá identificando o Poder Moderador com o Poder Pessoal, de cunho absolutista, ao invés de vinculá-lo a exigências morais, como era do espírito dos mecanismos moderadores.

A exigência do referendo dos atos do Poder Moderador acabaria sendo a bandeira dos liberais nas três últimas décadas do Império. O ponto de vista extremo, expresso na fórmula “o rei reina mas não governa” seria pugnado apenas por facções radicais. O debate se trava entre conservadores e liberais que aceitam o princípio da existência do Poder Moderador. Contudo, o ponto de vista radical deve ser aqui consignado a fim de tornar, desde logo, patente que se trata de uma discussão de cunho eminentemente político, como adverte Alberto Venâncio Filho, e não de uma temática jurídica, como seria a feição predominante do debate.

O ponto de vista liberal, na pureza doutrinária de que se revestiu na Europa, apareceria na argumentação de Antônio Carlos, na discussão de 1841. Diria então: “Nos governos representativos, o monarca é inviolável. Ora, a inviolabilidade não pode existir quando ele governa; nos governos representativos o Rei nunca faz mal, e ele não pode deixar de fazer mal se se quer que ele governe”. Barbosa Lima Sobrinho expressa essa idéia ainda de modo mais claro ao escrever: “O parlamentarismo francês procurava acompanhar, sem dúvida com a mesma firmeza, a regra fundamental da monarquia britânica: **the king cannot do wrong**, que Thiers traduzira na fórmula famosa: **o rei reina, mas não governa**. Um publicista inglês via nessa máxima não uma injúria ao soberano de seu país, como pensavam os políticos do Brasil, mas uma fórmula ‘necessária para a proteção da monarquia’, que assim se tornava ‘inofensiva por força da doutrina de que os ministros de Estado eram responsáveis pelos atos da autoridade real” (Todd, **Le gouvernement parlementaire en Angleterre**, 1, 2). No fundo, citou a responsabilidade dos ministros como fundamento da irresponsabilidade real. Na verdade, a tese de que **the king cannot do wrong** se completava com uma conclusão que era, ao mesmo tempo, uma salvaguarda irrecusável: **because he does nothing**. Porque a irresponsabilidade só se explica, ou só se compreende, como ausência da própria autoridade. Irresponsabilidade, com autoridade, significa tão-somente despotismo”.

A tese também consistiu, no período histórico considerado, além da **representação**, num tema de grande relevo no debate teórico que permeou a constituição das instituições do sistema representativo.

-O Conselho de Estado

O Conselho de Estado, que assessorava o imperador no exercício das

funções do Poder Moderador, desempenhou um papel muito importante ao longo do Segundo Reinado. Como se referiu, foi suprimido pelo Ato Adicional e restabelecido logo ‘no início do Regresso.

Subjacente à **idéia** do Poder Moderador, encontra-se a hipótese de que, na vida política e social, há questões que não deveriam estar sujeitas à negociação e à barganha, porquanto transitam para a ordem moral. Nos países que conseguiram consolidar o sistema representativo, contaram, para sustentar esse resultado, a formação do que Max Weber denominou **moral social de tipo consensual**. Esta decorreu, basicamente, da pluralidade religiosa, devendo as mudanças de ordem moral, de certa relevância, ser precedidas de amplas discussões. Em geral, quando se transita para fixá-las em lei, estriba-se essa transição em opiniões claramente majoritárias ou mesmo consensuais.

No Brasil, não tivemos nem pluralidade religiosa nem moral social consensual. Coube ao Conselho de Estado respaldar aquelas decisões que tinham inquestionável sentido moral, a exemplo da denominada **Questão Religiosa**, quando procedeu-se à prisão de bispos da Igreja Católica. De certa forma, Silvestre Pinheiro Ferreira teve presente a existência de tal esfera moral na sociedade, ao preconizar a necessidade do que chamou de Poder Conservador, diluindo-o, entretanto, em diversas instituições, ao invés de concentrá-lo na pessoa do Imperador. O Conselho de Estado, constituído por personalidades que já haviam exercido cargos públicos de grande relevância e que, pela experiência e idade, guardavam certo distanciamento das disputas cotidianas, estava em condições de desempenhar a contento tal papel, como a história iria comprovar.

-O entendimento teórico da representação

A doutrina difundida no país por Silvestre Pinheiro Ferreira, segundo a qual a representação seria de interesses, teve uma grande fortuna em nosso tendo sido adotada francamente por toda a liderança imperial, conforme se pode comprovar pelas indicações adiante.

Antonio Carlos Ribeiro de Andrada e Silva (1773-1845), autor do projeto de Constituição que acabaria sendo adotado, com as alterações introduzidas por Pedro I, ao outorgá-la em 1824, em discurso na Câmara em que explica os seus percalços, começa a sua fala emitindo a opinião de que ao Senado não incumbe ocupar-se dos impostos, atribuição que considera exclusiva da Câmara. E acrescenta: “Fundo-me na índole do sistema representativo, na natureza dos impostos, nos interesses representados pelas três partes que representam os interesses gerais, e, além disto, na Constituição”.

E, mais adiante: “Sr. Presidente, todo mundo não ignora as divisões do interesse; há interesses particulares, há interesses de grandes

massas, há interesses entre as profissões, há interesses entre o poder que manda e os súditos que obedecem, há interesses entre a nação e as nações estrangeiras. Para os interesses de cada profissão somos nós, para os interesses das grandes massas territoriais são os senhores Senadores, para os interesses entre o poder que manda e os súditos que obedecem são os representantes. E pergunto: o imposto diz respeito aos interesses das grandes massas territoriais ou aos interesses de cada uma das profissões? Quem pois deve Consentir nele? O representante hereditário desses interesses, somos nós os deputados da nação. Ali se vê que, segundo a índole do sistema representativo, não pode nem deve ser ninguém que consinta o imposto senão a Câmara dos Deputados”.

Em geral, o discurso em apreço tem sido divulgado a partir do ponto em que fere a questão principal, segundo foi referido. Coube a Walter Costa Porto o mérito de tê-lo publicado na íntegra, na coleção que organizou para o Instituto Tancredo Neves, intitulada **Grandes Discursos** (v. 2, 1988).

Quando se debateu prolongadamente a questão da representação das minorias, debate este reconstituído por Walter Costa Porto (**O voto no Brasil. Da Colonia à Quinta República**, Brasília, Senado Federal, 1989), a discussão partia do pressuposto de que todos os interesses deveriam fazer-se representar e não apenas aqueles contemplados pelo sistema censitário, vigente no país. Ainda nos começos da República, em sessão da Câmara dos Deputados em 20 de outubro de 1891, o representante paulista Adolpho Gordo, ao encaminhar emendas ao projeto de Reforma Eleitoral, adota como premissa que a Constituição de 1891 “não quis garantir a representação de uma minoria, o que quis foi garantir a representação de todos os interesses coletivos da nação, porque num sistema democrático verdadeiramente representativo o sistema (deve ser) organizado de tal modo que tenha em vista todos os interesses que se distribuem entre as diversas esferas da atividade social” (**Anais da Câmara dos Deputados**). Adolpho Gordo entende também que “o direito de sufrágio é mero direito político, que não pode ser confundido, como o faz aliás a Escola de Rousseau, com os direitos primitivos que constituem a liberdade individual: não é um direito inerente à natureza humana, como é a liberdade de pensamento, a liberdade de trabalho e associação e tantas outras que estão fora do poder político e em relação às quais a Lei nada mais pode fazer do que reconhecer e garantir”. Há, portanto, direitos individuais e direitos coletivos. Neste último âmbito insere-se a representação política dos interesses.

Como teremos ocasião de indicar, a doutrina da representação como sendo de interesses, adotada durante o Império, foi abandonada sob a República, ao mesmo tempo que o tema perde a relevância de que chegou a revestir-se.

II – SÍNTESE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA

1. Cronologia

Proclamada a 15 de novembro de 1889, nos 120 anos de existência a República brasileira não conseguiu encontrar um modelo institucional capaz de compatibilizar **liberdade** e **ordem**. A aspiração expressa na bandeira republicana correspondeu à **ordem** e **progresso**. Mais tarde chamado de **desenvolvimento**, este último slogan acabaria servindo de pretexto para minimizar o significado da **liberdade**.

A breve cronologia adiante permite comprovar a veracidade dessa síntese:

- 1889-1894 -Arremedo de ditadura republicana
- 1900-1930 -Prática autoritária mantidas as instituições
- 1931-1937 -Mau uso da liberdade condizente à ditadura
- 1937-1945 -Ditadura do Estado Novo
- 1946-1964 -Interregno democrático
- 1964-1985 -Governos militares: primazia do desenvolvimento
sufocadas as liberdades
- 1988..... -Novo experimento: democracia sem partidos
políticos

2. Breve caracterização dos cinco modelos

Ao longo dos 120 anos, a República brasileira produziu cinco modelos de governo representativo. Cada um deles deu lugar a uma nova Constituição, conhecidas por suas datas: 1991; 1934 --não tendo vingado, inspirou a de 1946; 1937 --por não expressar o pensamento da corrente hegemônica (o castilhismo) não foi aplicada; 1967 --teve sorte idêntica à de 37, sendo que, desta vez, através de Atos Institucionais assumiu feição adequada ao modelo pretendido; e, por fim, a Constituição de 1988. Apesar das emendas, não chega a expressar modelo diverso do original.

Cada um dos ciclos apontados na Cronologia contou com os respectivos fundamentos teóricos.

Esquemáticamente, o arremedo de ditadura aplicado pelos dois primeiros governos, ambos chefiados por militares, sofreu influência das versões primárias e grotescas da doutrina positivista. Nem mesmo o seu principal formulador, o general Benjamin Constant, tinha clareza quanto às fontes, conforme foi comprovado por estudos específicos, nos quais não seria apropriado nos determos. A par disto, apesar da repressão, não conseguiram eliminar a presença do elemento liberal que logrou impor a

Constituição e dar passos seguros na manutenção da autonomia do Judiciário.

Adiante, contudo, os liberais ver-se-iam isolados. A prática autoritária seria introduzida pelos governos civis subseqüentes. Seus inspiradores não se preocuparam em buscar fundamentos doutrinários. Queriam a todo custo, mesmo recorrendo a procedimentos autoritários, aplicar modelo federativo (norte-americano) que nada tinha a ver com a nossa tradição.

O modelo em causa acabou por esgotar-se, dando surgimento à Revolução de 30. Esta simplesmente criou as condições para a transposição, ao plano nacional, de vertente positivista rigorosamente elaborada, além de que experimentada a nível estadual, no Rio Grande do Sul. Tratava-se do castilhismo, fonte inspiradora da ditadura do Estado Novo.

A brutal --e prolongada-- ascensão do autoritarismo não chegou a eliminar a tradição liberal. Contudo, proporcionou resultado inusitado: conseguiu isolá-la dos destinos dessa corrente na Europa e na América do Norte. Para ilustrar a assertiva, basta transcrever uma afirmativa de Milton Campos (1900/1972) destacado prócer liberal, emergente no período posterior ao Estado Novo. É a seguinte: “Em certos países, o liberalismo ficou sendo o suporte das classes dirigentes, insensíveis ou egoisticamente hostis à ascensão humana, inspirada pela filosofia cristã da justiça social e imposta pela civilização industrial”. Revela, em sua inteireza, o completo desconhecimento do papel dos liberais na concepção do denominado **Welfare**.

O distanciamento da experiência das correntes liberais, existentes no exterior, explica a incapacidade do modelo expresso na Constituição de 1946 de assegurar a sobrevivência do sistema democrático. Em particular o sistema eleitoral, uma singularidade brasileira. Ao invés de aprimorá-la, contribuiu sobretudo para desvirtuar a representação.

Os governos militares aproximaram-se da doutrina que viria a ser denominada de **autoritarismo instrumental**, isto é, uma intervenção cirúrgica, capitaneada pelo Estado, destinada a introduzir alterações capazes de proporcionar a emergência de suportes sociais para as instituições liberais. O diagnóstico que servia de ponto de partida caracterizava a sociedade brasileira como clânica e patriarcal.

Por fim, no presente ciclo de abertura, faz-se presente uma corrente inspirada na social democracia européia. Tal ocorreu antes da queda do Muro de Berlim, de modo que a social democracia brasileira iria revelar inúmeros arcaísmos. O mais grave deles seria a suposição de que a democracia poderia ser estruturada, em bases sólidas, na ausência de partidos políticos dignos do nome.

Adiante avançaremos na síntese dos modelos em causa, deixando o requerido detalhamento para a seção subseqüente.

3. Traços essenciais

a) Primeiro modelo

O ideal de **ditadura republicana** resulta da ascensão das correntes positivistas que iriam traduzir o cerne da propaganda republicana. Não conseguiu encontrar uma formulação exequível, tendo sido seus inspiradores obrigados a adiar o projeto, à espera de novas condições que o tornassem exequível.

O modelo de governo representativo expresso na Constituição de 1891, que iria conduzir o país à prática autoritária, é de inspiração liberal. A possibilidade de institucionalizar prática autoritária --sem alterar o arcabouço constitucional-- seria obra de Campos Sales (1841/1913), segundo presidente civil, tendo governado de 1898 a 1902.

Inconformado com o desfecho, o principal artífice da Constituição de 91, Rui Barbosa (1849/1923), acabou apontando um caminho pelo qual a República poderia erguer, em todas as circunstâncias, a bandeira da liberdade: a autonomia do Poder Judiciário.

Campos Sales encontrou uma fórmula engenhosa para alcançar a subserviência do Parlamento, imprescindível ao que considerava primordial: consolidar o modelo federativo. Transformou a formalidade do reconhecimento do mandato num instrumento poderoso. Para exemplificar: na primeira eleição em que foi introduzida (1900), mediante simples alteração no Regimento da Câmara, 74 mandatos deixaram de ser reconhecidos, cerca de 35% do total (a Câmara se compunha de 212 deputados).

Assim, como não poderia deixar de ser, o Parlamento passou a consistir num simples órgão de fachada. O poder se concentrava na Presidência da República, que o subdividia apenas com o presidente dos estados, na maioria dos casos simples prepostos.

O modelo se completava pelo sistema de partido único: o Partido Republicano. Firmou-se subdividido em organizações estaduais: Partido Republicano Paulista (PRP; Partido Republicano Mineiro (PRM) e assim por diante. As tentativas de organização de partido nacional não chegaram a ser bem sucedidas

b) Segundo modelo

O segundo modelo de governo representativo aplicado no Brasil corresponde à transposição, para o plano nacional, da experiência denominada de **castilhista**, vivenciada no Rio Grande do Sul praticamente ao longo de toda a República Velha.

Em documento oficial de seus seguidores é caracterizado deste modo: “A Constituição Política do estado do Rio Grande do Sul, código político promulgado a 14 de julho de 1891, em nome da Família, da Pátria e da Humanidade, estabelece a separação dos dois poderes, temporal e espiritual, de acordo com o princípio capital da política moderna, isto é, da política fundada na ciência. Como consequência disto, a liberdade religiosa, a liberdade de profissão e a liberdade acadêmica acham-se nele plenamente assegurados”.

O linguajar provém dos ensinamentos de Augusto Comte. O regime ali concebido consiste numa adaptação das elucubrações do fundador do positivismo, reduzidas de modo realista às circunstâncias concretas da incipiente República brasileira. Teve a mais ampla liberdade para exercer-se, inviabilizada toda sorte de oposição que acabou recorrendo às armas. Da intervenção do governo federal para pôr fim à guerra civil, que irrompeu nos começos da década de vinte, evidenciou-se a necessidade de revisão constitucional, efetivada em 1926, obrigando o Rio Grande a adaptar suas instituições à Carta de 91.

O curioso é que, dessa tardia ingerência, resultou que o governo fosse entregue a Getúlio Vargas que, tendo sido guindado ao poder central pela Revolução de 30, manobrou de sorte a criar condições no país para instaurar regime assemelhado, em fins de 1937, com o nome de Estado Novo. Prescindiu mesmo da Assembléia mantida no Rio Grande do Sul, ainda que ali tivesse apenas a função de elaborar o orçamento. A feitura das leis ficou a cargo do Executivo. Esse último aspecto seria copiado pelo Estado Novo.

Basicamente, tratou-se de uma ditadura pessoal que vigorou até fins de 1945.

c) Terceiro modelo

O ano de 1945 marca o declínio do Estado Novo. O nazi-fascismo estava sendo derrotado na Europa, com a participação de contingente brasileiro. Liberdade e libertação eram as palavras que ressoavam por toda parte. Atento à circunstância, Vargas procurou antecipar-se aos acontecimentos, na esperança de continuar detendo a hegemonia. No início de março daquele ano, determinou a criação de uma Comissão de Juristas a fim de organizar eleições para os diversos órgãos, inclusive o Executivo. Desse procedimento resultou a convocação de eleições para Assembléia Constituinte, e também para Presidente da República, a realizarem-se a 2 de dezembro.

Vargas tentou manobrar no sentido de permanecer no poder, inclusive patrocinando movimento em prol da “Constituinte com Vargas”, isto é, adiamento das eleições presidenciais. Por considerar que não tinha

condições de presidir a transição, os militares promoveram golpe de Estado, a 29 de outubro, entregando o poder ao Presidente do Supremo Tribunal, José Linhares. Estavam asseguradas as eleições, a que concorreram dois militares: Eurico Dutra, ex-ministro da Guerra de Vargas, e Eduardo Gomes, um dos criadores da Força Aérea Brasileira, tendo saído vitorioso o primeiro.

Foi alterado o sistema eleitoral, dando continuidade à iniciativa de 1934, interrompida pelo Estado Novo. Os partidos apresentariam uma lista, preservado ao eleitor o direito de votar em nomes isolados ali constantes. Como a distribuição das cadeiras seria efetuado a partir da votação obtida pela legenda (isto é, voto na lista e voto num de seus figurantes), foi-lhe atribuído o nome de **proporcional**.

Na altura, o sistema proporcional, vigente na Europa, vinha sendo acerbamente criticado. Alcançara grande repercussão a obra de Ferdinand A. Hermens, aparecida em 1941, na qual responsabiliza aquele sistema pela derrocada da República de Weimar. Intitulou-o **Democracia ou anarquia. Estudo sobre o sistema proporcional**, sendo que essa obra seria reeditada e sempre referida. Levava-se em conta que tanto Hitler como Mussolini haviam sido eleitos, valendo-se da incapacidade do sistema de facultar estabilidade política.

Miguel Reale costumava invocar a advertência de Goethe, segundo a qual “**a Justiça era o valor mais alto porém a Ordem é mais urgente**”.

A experiência brasileira iria comprovar que, além do resultado antes referido (instabilidade política), da alteração introduzida na forma de votação resultou, adicionalmente, a impossibilidade de serem organizados partidos políticos sólidos. Considerando-se detentores do mandato, os eleitos não tinham porque aceitar o cumprimento de princípios partidários.

A Constituição de 1946, por sua vez, irá refletir a crença, generalizada no Ocidente após a crise de 1929, de que o capitalismo seria incapaz de proporcionar bem estar material.

O modelo de governo representativo instaurado a partir de 1946 durou menos de vinte anos. Viu-se entremeado de sucessivos golpes de Estado, que iriam culminar com a Revolução de 1964.

d) Quarto modelo

A Revolução de 64 contou com o mais amplo apoio da opinião pública, expresso nas grandes manifestações que a precederam. Sob Goulart, a situação se tornara intolerável: greves sucessivas em setores essenciais, notícias de negociatas, incapacidade de convencer as lideranças conservadoras que, de fato, desejava empreender “reformas de base” e não simplesmente tomá-las como pretexto para fomentar a agitação, a exemplo do encaminhamento que vinha dando à reforma agrária. Na medida em que

se considera consolidado no governo, restaurado o presidencialismo, após manifestações de sargentos, soldados e marinheiros, o que iria alterar o humor da alta hierarquia militar. A ingerência militar na política, desde o fim do Estado Novo, tornara-se fenômeno com o qual a Nação parecia habituada. Sabia-se que as Forças Armadas não desejavam intervir desde que não se efetivassem passos impeditivos das eleições de 1965.

Havia a convicção de que o grupo de Goulart seria afastado do poder pelo voto porquanto ali se encastelara graças à renúncia de Jânio Quadros e a admissão, pela legislação eleitoral vigente, que o vice pudesse ser eleito pela corrente oposta, o que de fato ocorreu nas eleições presidenciais de outubro de 1960.

Contudo, no início de 1964, o governo passou a sinalizar no sentido de que apoiava e estimulava a instauração de clima insurrecional, alardeando dispor do que então se denominou de “Dispositivo militar” capaz de sustentá-lo caso o campo oposto recorresse às armas. Deixava de ser uma simples fantasia o alardeado projeto de instaurar no país o que se convencionou denominar de “República Sindicalista”. A insubordinação militar começa em Minas Gerais e logo conquista a adesão da tropa em outros estados.

O certo é que o tal “dispositivo” não funcionou e o governo foi deposto a 31 de março de 1964. Ao contrário das intervenções precedentes, desta vez a chefia do governo foi entregue ao General Castelo Branco, Chefe do Estado Maior do Exército.

Esperava-se que se limitaria ao término do mandato interrompido. Tal entretanto não ocorreu. O governo Castelo Branco durou até 15 de março de 1967. Realizou as reformas que vinham sendo postergadas e dotou o país de uma Constituição formalmente liberal. Entretanto, no seio das Forças Armadas tornou-se hegemônica a corrente que aspirava perpetuar-se no poder.

Essa aspiração traduzia-se na busca de pretexto para restaurar o poder de cassar mandatos, suspender a vitaliciedade dos juízes, estabelecer censura à imprensa, providências adotadas em caráter transitório, enfim institucionalizar-se como regime abertamente autoritário. Essa facção começou por impor outro general, no processo de substituição do General Castelo Branco que se imaginava marcaria a transição, pela transferência do poder a um civil.

A perpetuação do regime militar acabou gerando grande indisposição na opinião pública. Em 1968, passam a ocorrer manifestações públicas exigindo a volta à democracia. A reação foi deveras brutal. Pelo Ato Institucional número 5, promulgado em fins daquele ano, reintroduz-se a prerrogativa de cassar mandatos etc. Começaria o que se convencionou designar como “anos de chumbo”. Esse endurecimento iria associar-se ao projeto de retomar a industrialização, alcançando o que seria batizado de

“milagre econômico”, com altas taxas de crescimento.

Escolhido para assumir o poder em 1974, o General Ernesto Geisel retoma o projeto inicial, promovendo o que o próprio governo diria tratar-se de “abertura lenta e gradual”. De fato, tornou-se demasiado lenta: onze anos.

Assim, 64 configura uma nova modalidade de autoritarismo, caracterizado justamente pela ausência da intenção de perpetua-se no poder. Propunha-se preparar o país para a estável institucionalização de sistema democrático representativo, mediante reformas. A experiência iria demonstrar o caráter ilusório de tal pretensão.

Os governos militares duraram até 15 de março de 1985: 21 anos ao todo.

e) Quinto modelo

Decorridos 23 anos da abertura política, generalizou-se a convicção de que o país passou a dispor de democracia consolidada. Essa convicção tem sua razão de ser. Porém, se considerarmos o aspecto institucional ver-se-á ser infundada.

Ao longo de todo o período não houve pronunciamentos militares. Embora haja no país grupos radicais –inclusive no interior do Partido dos Trabalhadores, no poder desde 2003 --, não se criou a chamada “questão pretoriana”. As Forças Armadas continuam figurando entre as (poucas) instituições merecedoras da confiança da opinião pública.

Conforme será indicado no tópico correspondente, o Partido dos Trabalhadores formou-se como uma agremiação insurrecional, hostil ao sistema democrático representativo. Entretanto, tendo assumido compromisso de respeitar as instituições, saindo vitorioso das eleições presidenciais de 2002, não houve qualquer contestação à legitimidade de tais resultados ou à incapacidade do partido vitorioso de assegurar o respeito ao ordenamento institucional.

Ao longo do período, vigorou a mais ampla liberdade de imprensa. O governo petista fez um intento de cerceá-la mas a iniciativa não prosperou dada a hostilidade com que foi recebida. No segundo mandato, emergiu empenho nítido de transformar a Polícia Federal numa polícia política, entregue que foi o Ministério da Justiça a um dos próceres petistas conhecido pela ausência de convicções democráticas. Tendo em vista a repulsa da imprensa e a reação da cúpula do Judiciário, é de se esperar que não tenha continuidade.

São indicadores que têm induzido à suposição apontada de início.

Contudo, a democracia brasileira carece dos imprescindíveis suportes constitucionais. O mais grave é a sobrevivência de sistema eleitoral que impede a formação de partidos políticos estáveis, para não falar da

proliferação desse tipo de agremiação. Esse sistema tem permitido o sucessivo rebaixamento do nível intelectual e moral da classe política.

A par disto, o Partido dos Trabalhadores trabalhou intensamente em prol da desmoralização do Parlamento, antes de chegar ao poder. O seu presidente, tornado Presidente da República, eleito deputado desinteressou-se do mandato alegando ser a Câmara constituída de uma maioria de “picaretas”. No poder, sendo partido minoritário, optou pela corrupção como meio de formar a base parlamentar do governo. Recorreu mesmo a uma prática inusitada, ao efetuar pagamentos mensais a parlamentares e partidos, de que resultou o chamado escândalo do “mensalão”, no qual nos deteremos no curso da exposição.

A reforma administrativa foi obstada pelo governo petista que instrumentalizou o Estado colocando elementos seus nos postos chaves. Regrediu-se no processo de constituição de burocracia estável e capacitada para o exercício das funções a cargo do Estado. Mesmo uma instituição como o Itamaraty não ficou a salvo desse processo.

Todo esse quadro é informado pela Constituição de 88. Resultando da mais ampla improvisação, já que a Assembléia Constituinte não partiu de um Projeto Básico, como é da praxe, agravada pela expectativa de ser introduzido o parlamentarismo, tornou-se detalhista e obstáculo à sua revisão.

Assim, considerada a situação a que se viram conduzidas as instituições do governo representativo, não tem qualquer fundamento a crença na consolidação da democracia brasileira.

III. O PRIMEIRO MODELO: LIBERAL NA FORMA, ABERTO AO AUTORITARISMO

1. A propaganda republicana

Ricardo Vélez Rodriguez realizou uma análise exaustiva dos diversos manifestos em que se advogava a causa da República. Destaca como traço essencial, que aparece abertamente, ou se encontra subjacente, a componente mística, herdada da religião civil posta em circulação pela Revolução Francesa. Não se trataria de aprimorar a convivência social mas da instauração de um sistema no qual as pessoas pudessem ser virtuosas. Assim, emerge de modo claro a hipótese do “bom selvagem” de Rousseau.

A experiência da Revolução Francesa --e dos regimes totalitários surgidos no século XX-- demonstrou que, ao esbarrar com a impossibilidade de transformar as pessoas em seres morais, o sistema em apreço iria “descobrir” elementos, até então consideradas normais, que “na verdade” estariam corrompidos para sempre. Leia-se, seriam oposicionistas incorrigíveis, incapazes de reconhecer a excelência do regime que lhes estava sendo oferecido. Em nome da pureza da sociedade, as novas lideranças assumirão a prerrogativa de eliminá-los, recorrendo à guilhotina (Revolução Francesa) ou ao “gulag” (Revolução Comunista).

Somente uma suposição tão equivocada explica a crítica desabrida ao regime vigente. Vejamos alguns exemplos concretos extraídos do Manifesto Republicano de 1870, justamente o marco inicial da formação do Partido Republicano.

Diz esse famoso documento que a Constituição de 1824 era uma Carta despótica, surgida do arbítrio do monarca e que, conseqüentemente, nele centralizou todos os poderes.

A Constituição de 1824 reproduz integralmente o projeto de Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, naquele período o líder liberal mais preparado para desincumbir-se de tal missão. D. Pedro ali enxertou o Poder Moderador.

A idéia do Poder Moderador não foi tirada do bolso do colete do Imperador, como reconheceria o próprio Antonio Carlos. A argumentação de Benjamin Constant em favor do que denominou de Poder Neutro era familiar, notadamente aos deputados brasileiros que participaram das Cortes de Lisboa.

A esse propósito, conforme registramos precedentemente, Ubiratan Macedo deixou-nos essa lição: “Na fase em que viveu o nosso autor (Benjamin Constant), a questão não se resumia à harmonia entre o Judiciário e o Executivo ou entre este e o Parlamento. A rigor, não existia Parlamento, mas duas Câmaras separadas e frequentemente em conflito. Havia também atritos entre o Rei e seus Ministros, num tempo em que

somente na Inglaterra se consagrara a figura do Primeiro Ministro. De sorte que tem pertinência a idéia de criar-se uma outra Magistratura, com atribuições de exercitar a coordenação dos vários poderes; pairando acima deles como árbitro. Essa doutrina deve ser avaliada à luz da circunstância concreta em que apareceu. Em sua época, a idéia era absolutamente válida e, de certo modo, imprescindível, porquanto o sistema de governo constitucional, inaugurador de uma nova realidade de poder descentralizado, ainda não havia formado os mecanismos coordenadores que se criaram de formas múltiplas, segundo a experiência de cada país (“O liberalismo doutrinário”, in **Evolução Histórica do Liberalismo**, Editora Itatiaia, 1987).

Quanto à suposição de que o enxerto teria desfigurado o texto, no sentido de torná-lo instrumento da opressão, o conhecido prócer liberal do último pós-guerra, Aliomar Baleeiro, teria ocasião de afirmar o seguinte:

“A Constituição de 1824 é uma cópia da francesa, de Luís XVIII, com tinturas de Benjamin Constant, uma Constituição bem pouco democrática, pois reservava para o Imperador, do mesmo modo que a francesa para aquele rei, a maior soma de poder e de arbítrio.

Era o Imperador quem escolhia e demitia livremente seus ministros. Enfim, o Parlamento seria nada mais que um carimbo de borracha, como, até certo ponto, o é hoje o do Brasil. Porém, desse regime concebido para racionalizar o poder pessoal de Pedro I --que era voluntarioso, sabia mandar e tinha audácia-- os costumes políticos provocariam aquela maravilha que foi o regime constitucional brasileiro de 1845 em diante, quando surgiram as primeiras manifestações de Governo de Gabinete e se criou a figura do Presidente do Conselho de Ministros. Enfim, do Marquês de Paraná em diante, até a proclamação da República, cinquenta anos de paz, de ordem, de liberdade, quando este País não conheceu um caso sequer de estado de sítio nem de golpe de Estado ou motim militar.” (Considerações sobre o sistema tributário brasileiro, a propósito da Carta de 1967 in **Constituições Brasileiras- vol VI**, Senado Federal, 1999)

Acrescentaria apenas que a democratização do governo representativo, naquela altura, não era objeto de cogitação. Na Inglaterra, começaria a ser implementada no último quartel do século.

Mais importante é registrar que a Constituição de 1891 somente alterou os princípios expostos na Carta de 1824 no que se refere à abolição da nobreza e da religião de Estado, bem como na substituição do Poder Imperial pela Presidência da República e a introdução do princípio federativo.

Afirmar, como se diz no Manifesto Republicano, que todos os poderes foram centralizados na pessoa do Imperador é passar uma borracha sobre a experimentação, durante pouco menos de meio século, de sistema parlamentar de governo. Sobretudo não se ter dado conta de que o exercício

do Poder Moderador, graças ao papel desempenhado pelo Conselho de Estado, limitou-se basicamente às questões morais que naturalmente transcendiam às atribuições do Parlamento. No processo de implantação da República, Rui Barbosa imaginou que o Supremo Tribunal poderia ocupar aquele espaço, a exemplo do que ocorria com a Suprema Corte, nos Estados Unidos.

De um modo geral, o tom do Manifesto Republicano é de um primarismo alarmante, registrado por Ricardo Vélez nestes termos: “O simplismo e a superficialidade da análise política dos republicanos, no Manifesto de 1870, pode explicar-se por duas razões: em primeiro lugar, pela parcialidade da fonte de inspiração deles, o radicalismo liberal francês; em segundo lugar, pela sua cultura exclusivamente jornalística, superficial e desconhecadora da literatura constitucional que explicava as instituições imperiais.”

2. Caracterização geral

A República brasileira não logrou conjugar estabilidade política e normal funcionamento das instituições. Tendo sido instaurada por um golpe de Estado de natureza militar, essa liderança entendeu que se tratava de implantar **ditadura republicana**, embora não tivesse clareza quanto à maneira prática de fazê-lo. Dentre os civis que integravam o governo provisório, então constituído, essa intenção encontrava apoio sobretudo na pessoa de Demétrio Ribeiro, que representava a Igreja Positivista.

O elemento liberal era representado, no governo provisório, por Rui Barbosa. Graças à sua habilidade e capacidade de liderança, obteve a anuência dos militares para a convocação da Assembléia Constituinte, que se reuniu em fins de 1890, promulgando a Constituição a 24 de fevereiro de 1891. Contou com um projeto, elaborado por uma Comissão mas que, revisto por Rui Barbosa, assumiu a feição que este lhe atribuiu.

A opção era pela República presidencial e federativa, inspirando-se na Constituição Americana, sem atentar para as peculiaridades da situação brasileira. Na América do Norte, foram os estados que formaram a União, com atribuições limitadas, em especial a defesa e a política externa.

No caso brasileiro, as províncias resultaram do imperativo de subdividir o território imenso, a fim de viabilizar a ocupação. Nos quatro séculos precedentes, dependeram em tudo da União. A descentralização imaginada pelo Ato Adicional de 1834 somente serviu para dar ânimo ao separatismo.

A experiência bem sucedida de descentralização do poder cifrava-se no funcionamento do Parlamento no Segundo Reinado. A aplicação da Lei Saraiva, nas duas eleições ocorridas nos anos oitenta, demonstrou a possibilidade de incorporação de novas camadas urbanas ao processo

eleitoral, isto é, ingressávamos na via da democratização do sistema, de modo firme e seguro.

A opção com maior possibilidade de êxito, vale dizer, capacidade de assegurar estabilidade política com normal funcionamento das instituições (liberdade de imprensa; garantia das liberdades individuais; existência de partidos políticos com possibilidade de alternância no poder; etc.) seria a República Parlamentar.

Dos estudos efetivados por Ricardo Vélez Rodriguez, relativos a esse período histórico, em especial aqueles dedicados à propaganda republicana, infere-se que somente Silveira Martins (1835/1901) aventou essa hipótese.

Mas não lhe foi facultada a possibilidade de fazê-lo com a liberdade requerida, já que seria arrolado entre os inimigos da República e ferozmente perseguido. A República desterrou-o por decreto de 22 de dezembro de 1889, forçando-o a exilar-se na Europa. Devido à convocação da Constituinte, foi-lhe facultado o regresso ao país em novembro de 1890. A situação em sua província natal iria absorvê-lo sucessivamente, tendo liderado a oposição a Júlio de Castilhos, que iria implantar uma ditadura positivista no Rio Grande do Sul. Vitorioso este, foi novamente desterrado.

No documento que contém essa proposição (“Testamento político”, publicado no jornal **Diário de Pernambuco**, em 1902, isto é, postumamente), divulgado por Ricardo Vélez Rodriguez, contém omissão que não parece plausível. Temos em vista, a aprovação da escolha do chefe do governo (parlamentar), justamente o que caracterizava o parlamentarismo brasileiro. Refere apenas a eleição indireta do Presidente. É certo que a República Parlamentar correspondia a novidade. Contudo, na altura da proclamação da República brasileira, achava-se basicamente configurada.

A introdução da República parlamentar ocorreu na França, em caráter pioneiro, no arranjo subsequente à abolição da monarquia, efetivada em 1870. Embora os monarquistas tivessem alcançado maioria no Parlamento, nas primeiras eleições, achavam-se muito divididos quanto à restauração, na medida em que não mais havia uma única casa monárquica. As leis que institucionalizaram a República parlamentar foram aprovadas com maioria de um único voto, em 1875. Contudo, em fins dos anos oitenta encontrava-se suficientemente experimentada. O Presidente era eleito por voto indireto, cabendo-lhe indicar o chefe do governo (Primeiro Ministro), indicação sujeita à aprovação da Câmara dos Deputados (Assembléia Nacional).

O grande artífice da nova modalidade de governo constitucional seria o renomado historiador Adolphe Thiers (1797/1877) que seria escolhido como o primeiro Presidente da República. Sendo nome familiar à elite brasileira do século XIX, é pouco provável que se tivesse alheiado daquela experiência. O próprio Campos Sales revela conhecê-la. Vale dizer: a opção pelo modelo norte-americano não se deu por desconhecimento da

alternativa. Ou porque a personalidade (isolada) que a preconizara (Silveira Martins), a tivesse apresentado de forma truncada, sem enfatizar justamente o que a tornaria atrativa à liderança parlamentar. Rui Barbosa teria oportunidade, conforme será referido, de esclarecer as razões que o levaram a recusá-la no projeto de Constituição de sua autoria.

A Carta de 1891 era formalmente liberal, conforme se documenta na Leitura Complementar adiante. Contudo, ao privar o Parlamento da prerrogativa de constituir o governo --sem proporcionar-lhe qualquer compensação-- tornou latente um grande potencial de conflito entre Executivo e Legislativo. Esse conflito seria solucionado em favor do Executivo. Sem alterar a Constituição e mediante simples reforma no Regimento Interno da Câmara, o reconhecimento do mandato, simples formalidade, tornou-se instrumento deformador da representação.

Agora o Parlamento deixa de ser o centro da negociação entre interesses conflitantes, passando a constituir-se num simples dispositivo para sancionar disposições provindas do Executivo, a fim de manter fachada constitucional. O poder de fato encontrava-se em mãos do Presidente da República. O mecanismo de influência dos governos estaduais passava pela composição das bancadas parlamentares.

Assim, o Poder Central preservava a prerrogativa de decretar estados de sítio, expediente a que se recorria com freqüência cada vez maior, sem o que não lograria manter a ordem. A par disto, evidenciou-se que, em todos os estados, com a única exceção de São Paulo, a principal riqueza era o Erário Estadual. As facções locais podiam disputar essa presa desde que a eventual alternância de situações não perturbasse o arranjo implantado na composição do Parlamento. Vale dizer: não resultasse em laivos de autonomia diante da União.

A experiência demonstrou que esse arranjo não poderia perdurar. Levando em conta que foi implantado por Campos Sales -- a partir de 1900--, ao cabo de três decênios sequer foi capaz de continuar assegurando a manutenção da ordem. Conduziu o país à Revolução de 30 e ao Estado Novo.

3. O sistema de partido único

A República brasileira acabou optando por sistema de partido único, sequer experimentado nos países vizinhos melhor estruturados, que nos haviam precedido na instauração da República.

Na Argentina, após a aprovação da Constituição de 1853, o país vivenciou período de grande prosperidade econômica, notadamente até a época da Primeira Guerra. Então, passou a figurar entre as nações mais desenvolvidas do Ocidente. Do ponto de vista institucional, formaram-se duas grandes agremiações --blocos parlamentares, como era típico--, o

Partido Conservador e a Unión Cívica Radical. Esta seria fundada em 1891. Dada a alternância no poder, em razão do que atuavam nessas situações como governo ou oposição, esses partidos distinguiam-se perfeitamente do ponto de vista doutrinário.

Na Europa, considerados os países aos quais estivéramos mais ligados do ponto de vista cultural -- França e Inglaterra-- tampouco poderiam ser a fonte inspiradora da mencionada opção. A doutrina leninista, além de achar-se associada à Revolução Comunista, nada tendo a ver com as facções republicanas que empolgaram o poder em 1889, não se achava completamente formulada nem o seu autor gostava da notoriedade de que viria a desfrutar.

No século XIX, quando se dá a disseminação, no continente europeu, da forma representativa de governo, os partidos políticos eram simples blocos parlamentares. Provindos de suas diversas circunscrições, o processo de agregação dava-se no Parlamento. Naturalmente, tal não ocorria de modo aleatório. O Poder Executivo era, por certo, referência de peso. Contudo, atuavam outras variáveis.

Em fins do século, na época em que nascia a República brasileira, o principal fator de agregação dos parlamentares correspondia, no caso da Europa, à opção entre monarquia constitucional e República parlamentar. Contudo, essa circunstância não faz desaparecer outras determinantes. No caso da França, pioneira na experiência da nova modalidade de governo constitucional, afora a divisão entre os monarquistas, devido à diversidade de Casas Reinantes, tornavam-se nítidos dois blocos, já agora em termos ideológicos. De um lado, os liberais, e, de outro, os socialistas. Ao mesmo tempo, estes dois grupos não eram monolíticos. Vejamos um exemplo concreto.

Nas últimas eleições do século (1898), quando a III República Francesa estava prestas a completar trinta anos, os monarquistas não mais dispunham da votação alcançada na década de setenta, quando a Constituição Republicana de 1875 foi aprovada com maioria de apenas um voto. Em 1898, obtiveram apenas 17% dos votos. Os liberais eram a força majoritária (43% dos votantes), subdivididos em conservadores (corrente mais expressiva, com 34%) e radicais (9%). Os agrupamentos de esquerda ocupavam espaço significativo, cerca de 40% dos resultados eleitorais. Achavam-se entretanto divididos: “esquerda progressista”, 20%; radicais socialistas, 12% e socialistas revolucionários, 8%.

Na Inglaterra, as duas agremiações tradicionais (Partido Conservador e Partido Liberal), na medida em que se expandia o eleitorado, começavam a assumir a feição dos modernos partidos políticos. Passavam a dispor de organizações permanentes na base e, na cúpula, de acessórias e dos meios de comunicação com o eleitorado. A par disto, achava-se em fase de gestação uma terceira força: o Partido Trabalhista.

Entre nós, o sistema precedente de governo, graças à estabilidade política que lograva proporcionar, alcançara reconhecimento das nações européias mais próximas, conforme foi destacado. Em matéria de organização partidária, trilhava caminho mais afeiçoado ao da Inglaterra. O Partido Liberal configurava-se como representante das camadas urbanas. O Partido Republicano gozava da mais ampla liberdade e, se não encontrava maior audiência, talvez se devesse à incapacidade de formular uma alternativa ao Terceiro Reinado --sem maior receptividade no seio da elite política--, desde que viável em termos constitucionais.

Do que precede, pode-se concluir que a estruturação, na República Velha, de sistema de partido único --originalidade, para não dizer excentricidade-- deveu-se ao fato de ter sido implantada por um golpe de Estado. Seus patrocinadores não tinham para o país nenhum projeto minimamente configurado. As adesões que foram obtendo, de parte da elite política, não tiveram portanto nenhum princípio seletivo digno de nota.

O critério parece ter sido indisposição primária contra o sistema anterior (monarquia constitucional-parlamentarista). A República não apenas proibiu a existência de agremiação política constituída pelos monarquistas, como os perseguiu com mão de ferro. O episódio da destruição das instalações do jornal monarquista e do linchamento de seus inspirador, documentado pelo Visconde de Ouro Preto (1836/1912), dá bem uma idéia da alteração substancial do ambiente político ocorrido com o novo regime. Para não referir as sucessivas personalidades que acabavam sendo exiladas, inclusive o artífice de seu ordenamento institucional, Rui Barbosa.

No seio do republicanismo no poder surgiu o movimento que, à falta de outro nome, foi batizado de **jacobinismo**, destinado a encontrar bodes expiatórios, capazes de mascarar a incapacidade das novas instituições de assegurar um mínimo de estabilidade política e de respeito à lei. Foi o que se viu em relação á guerra de Canudos, cuja capacidade de resistência seria atribuída à ajuda militar organizada pelos monarquistas, invenção estapafúrdia, na medida em que o seu armamento provinha das sucessivas derrotas impostas ao Exército, como iria revelar Euclides da Cunha em **Os sertões**.

Nada melhor para ressaltar a diferença em relação ao clima de liberdade instaurado pelo Regresso: foi no seio do regime monárquico constitucional que surgiu o Partido Republicano, sem que, a qualquer autoridade tivesse surgido a idéia de persegui-lo.

Na verdade, portanto, o que precedeu ao mencionado desfecho consistiu, em primeiro lugar, na busca de fórmulas capazes de subjugar o Parlamento. Nesse desiderato, embora o objetivo tivesse sido alcançado, restou o imperativo de conviver com um mínimo de Oposição. Parodiando o resultado das análises destinadas a distinguir sistemas autoritários e

totalitários, que ririam proliferar no século XX, os primeiros registrariam a presença de **oposição consentida**. Vale dizer: desde que não ameaçasse a sobrevivência do regime em vigor.

A tragédia da República Velha reside no fato de que introduziu nos hábitos políticos a aceitação, como normalidade, de que o sistema político se resumisse ao dilema Governo versus Oposição. Daí a dificuldade em se consolidarem partidos políticos associados a correntes doutrinárias. O problema é que, se estamos tratando com governos democráticos representativos, não podem prescindir de agremiações partidárias dignas do nome. Talvez provenha daí a crônica instabilidade política da República brasileira.

4. Principais inovações da Carta de 91 e elaboração teórica que proporcionou

A Declaração de Direitos está redigida de modo muito assemelhado ao que dispunha o título da Constituição de 25 de março de 1824, relativo às “garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”. As inovações da Constituição republicana dizem respeito: 1) às decorrentes da eliminação da nobreza; e 2) as que advieram da separação da Igreja do Estado. Em matéria de privilégios da Igreja Católica, na Constituição imperial dizia-se que “ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública”. Com o abandono do princípio de que deveria haver uma religião oficial, altera-se a legislação referente ao casamento civil, à administração dos cemitérios e ao ensino. A Constituição mantém um resquício do passado ao deixar de introduzir o divórcio. A nova elite dirigente, constituída pelos Positivistas, era radicalmente contrária à providência.

No que respeita às liberdades públicas (de imprensa, de reunião e de associação etc.) as duas Cartas apresentam disposições idênticas.

Quanto aos princípios gerais da aplicação da justiça, os dois estatutos são bastante assemelhados. A Constituição imperial estabelecia além dos princípios gerais: “organizar-se-á quanto antes, um código civil e criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade” disposição que, em relação ao Código Civil, só a República tornaria realidade. A Constituição de 1891 introduz o que se constituía numa das grandes conquistas resultantes da vigência do sistema representativo, com vistas a assegurar a efetiva garantia da liberdade assegurada em lei.

A Constituição optou pela forma presidencialista do exercício do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, pela descentralização dos poderes da União mediante a transferência de múltiplas atribuições aos estados. As duas tendências eram francamente contrárias, não se conciliando nem na Carta Magna nem no seu exercício.

Ao presidencialismo deu-se uma configuração que o contrapunha de maneira frontal ao Parlamento. Restava a alternativa de eliminar apenas os institutos que haviam sido estruturados para conjugar a preservação da figura do monarca e a introdução do sistema representativo, como o Poder Moderador e o Conselho de Estado, mantendo-se o Conselho de Ministros e a confirmação pelo Parlamento. Não havia como identificar o Legislativo com o regime monárquico, mas a verdade é que a maioria dos espíritos inclinava-se por um poder central forte sem o imperativo de conviver com o Legislativo. De sorte que essa preferência constitucional pelo presidencialismo não pode ser atribuída apenas ao desejo de copiar instituições adotadas universalmente na América, com a única exceção do Brasil, mas igualmente ao propósito de configurar o Executivo tão próximo quanto possível do ideal de ‘ditadura republicana’ preconizado pelos positivistas.

A idéia federal era também nutrida pelos positivistas, que chegaram a popularizar a doutrina das ‘pátrias brasileiras’. Contudo, inseria uma cunha no Executivo Central e debilitava na luta contra o Legislativo.

O quadro constitucional deixava aberto o espaço para a continuação da luta entre liberais e positivistas.

A propósito das inovações inseridas na Constituição de 1891, quando confrontada com a de 1824, Nelson Saldanha teria oportunidade de observar o seguinte:

“A combinação doutrinária era mais coerente do que na Carta de Pedro I, mas, em compensação a estrutura geral do Estado passava a ser mais complexa. O unitarismo imperial se mudava expressamente num **federalismo**. Cada província se chamava agora de ‘estado’, terminologia desnecessariamente copiada do modelo do Norte. Mas o fato é que, não possuindo um passado de autonomia efetiva, em que cada um houvesse sido território independente (como é pressuposto nas federações clássicas como os Estados Unidos e a Suíça), os novos estados não sabiam propriamente o que fazer com os poderes recebidos. E, aliás, esses poderes, que deveriam ser originariamente seus e não recebidos, iam ser lenta e gradualmente recolhidos pela União, na evolução posterior do país.

“A estruturação do **federalismo**, na ordem constitucional, implicava algumas questões técnicas especiais. Aos estados-membros se atribuía uma autonomia que não chegava em nível de poder ‘soberano’, duplicavam-se os planos normativos, com uma correlata hierarquia para as leis, distribuía-se as competências da União e dos Estados, no plano Legislativo e no tributário, tudo dentro do modelo norte-americano e embasado sobre a metodologia do direito público respectivo. E Rui Barbosa, embora chegasse a advertir num dado momento contra o exagerado **apetite** federalista que tomava conta dos espíritos, fazia isso justamente por notar que nos Estados Unidos um contra movimento centralizador

começava a se robustecer.

“Havia, como novidade política, o **presidencialismo** já que Federação e República eram aspirações com passado longo. O modelo norte-americano era presidencialista e o eram também as Repúblicas da América Latina. Algumas já dominadas pelo caudilhismo truculento e imaturo; por outro lado, tratava-se de contrapor o mais possível a nova ordem ao que se tinha como o ‘parlamentarismo’ do período imperial. E não faltaram motivações concretas para que a instituição do presidencialismo realmente um regime que confere ao chefe de Estado atribuições governamentais enormes, se fizesse aos poucos uma forma peculiar de personalismo político. Assim Brasil argumentava, entre outros, que a ordem federal exigia o presidencialismo. Mas foi com Campos Sales que a idéia presidencialista adquiriu realidade mais incisiva e mais contundente, fazendo da chefia do Executivo uma sede de forte poder pessoal, embora constitucionalmente respaldado, e reduzindo a presença política dos Ministros a um papel funcional, a que cabia lealdade e competência, dentro de um programa centralizado sobre o Presidente e por ele efetivamente liderado. Pode-se dizer, entretanto, que o federalismo, que correspondia à reclamação de diversas gerações liberais, e que foi pensado por Rui Barbosa, nunca foi plenamente posto em prática no Brasil, confundido nesta mesma fase com as caudilhagens locais e criticado em nome de uma maior ‘eficiência’ política. (**O pensamento político no Brasil**, Rio de Janeiro, Forense, 1978, pags. 109-110)

A Constituição de 91 iria proporcionar elaboração teórica digna de nota. Procurou-se, em relação ao poder municipal, definir em que consistiria o “interesse próprio”, referido na Carta para limitar e circunscrever as suas atribuições. No tocante às outras instâncias, duas obras logo se tornariam referência: **Do Poder Judiciário** (1915), de Pedro Lessa, e **Do Poder Executivo** (1916), de Aníbal Freire.

Tornar-se-ia igualmente obra de referência: **Comentário à Constituição** (1902), de João Barbalho.

Caberia a Rui Barbosa tratar especificamente das questões institucionais resultantes da prática republicana. Para evidenciá-lo basta referir estes títulos: **O estado de sítio**; sua natureza; seus efeitos; seus limites (1892); **Habeas-corpus** (1892); **Os atos institucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal** (1893).

À vista do encaminhamento autoritário seguido pela República, Rui Barbosa tornou-se a figura que encarnou, na República Velha, o espírito liberal. Tendo concorrido às eleições presidenciais –a realizarem-se em março de 1910, efetivando-se a campanha eleitoral no ano anterior-- contra a candidatura militar oficial, lançou as bases, com grande sucesso, do **movimento civilista**. Não se tratava de nutrir qualquer despreço pelas Forças Armadas mas adverti-las, e à Nação, contra os perigos do

militarismo. Assim, deve ser creditada, também a Rui Barbosa, o fato de que a maioria da hierarquia haja optado por trilhar o caminho da profissionalização. Naquele ciclo histórico, a ingerência militar na política acabaria sendo abandonada pelas lideranças, sobrevivendo graças à atividade desenvolvida pelos chamados “tenentes”, surgidos basicamente nos anos vinte.

No discurso inaugural da campanha presidencial, a 3 de outubro de 1909, no Rio de Janeiro, Rui Barbosa assim define o militarismo: “Entre as instituições militares e o militarismo vai, em substância, o abismo de uma contradição radical. O militarismo, governo da nação pela espada, arruína as instituições militares, subalternidade legal da espada à nação. As organizações militares organizam juridicamente a força. O militarismo a desorganiza. O militarismo está para o Exército assim como o fanatismo para a religião, como o charlatanismo para a ciência, como o industrialismo para a indústria, como o mercantilismo para o comércio, como o cazarismo para a realeza, como o demagogismo para a democracia, como o absolutismo para a ordem, como o egoísmo para o eu. Elas são a regra; ele, o dismantelo, o solapamento, a alusão dessa defesa, encarecida nos orçamentos, mas reduzida, na sua expressão real, a um simulacro”.

Outra contribuição de Rui Barbosa reside em haver definido os termos da Reforma Constitucional. Havia, entre os republicanos, uma resistência brutal a essa iniciativa. Contudo, algumas providências não podiam mais ser adiadas, a exemplo do que ocorria no Rio Grande do Sul. A perpetuação da ditadura castilhistas, ao arrepio da Carta de 91, havia levado aquele estado, mais uma vez, nos anos vinte, à guerra civil. O grande mérito do nosso autor encontra-se no fato de que definiu com clareza quais os pontos que constituíam o que, em linguagem jurídica, chamou-se de “cláusulas pétreas”, a partir do que estabeleceu-se o imprescindível consenso. De sorte que, embora tenha falecido em 1923, três anos depois a Reforma teve curso.

Teria oportunidade, igualmente, de abordar a questão do parlamentarismo. Discorda de Campos Sales quanto à tese de que o regime presidencial seria da essência do governo republicano. Refuta-a com o exemplo francês. Diz textualmente que “a natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do governo presidencial pelo governo de gabinete”. A seu ver, seria inapropriado fazê-lo devido ao seguinte: “o sistema federativo, único adotável no Brasil, não se compadece com as formas parlamentares”.

Admitiu a mudança do sistema eleitoral, a fim de introduzir-se o sistema proporcional. A justificativa seria o aprimoramento da representação das minorias. Naturalmente, tinha em vista a forma apropriada desse sistema, quando o eleitor vota na lista sugerida pelo partido e não em nomes isolados.

Rui Barbosa feriu a questão social. Até então vinha sendo considerada no âmbito da Câmara dos Deputados, ao ser tomada a iniciativa de criação da Comissão de Legislação Social, em 1918. Rui Barbosa o inclui entre os temas da campanha presidencial de 1919, o que iria proporcionar grande alento à sua discussão, como teria oportunidade de comprovar-se pelos estudos a cargo de Evaristo de Moraes Filho. Essa referência é importante na medida em que, ao apropriar-se dessa bandeira, após a Revolução de 30, Getúlio Vargas ignoraria solenemente a experiência progressista.

A crítica que se pode desenvolver à ação de Rui Barbosa, no sentido de consolidar as instituições republicanas respeitadas as garantias básicas, diz respeito ao abandono da discussão do tema de representação política. A sobrevivência da doutrina de Benjamim Constant comportara enorme enriquecimento, notadamente em face da democratização, que impôs a transformação do bloco parlamentar no moderno partido político, bem como a emergência da questão do modelo de sociedade, em face do surgimento das correntes socialistas. Desde então, a elite política perdeu de vista essa problemática.

Cabe, por fim, registrar que, em caráter pioneiro, divergindo do modelo de partido único, surgiu em São Paulo o Partido Democrático, em 1926. A elaboração doutrinária requerida pela iniciativa esteve a cargo de João Arruda (1861/1943), professor da Faculdade de Direito, onde substituiu a Pedro Lessa. Sua obra intitulou-se **Do regime democrático** (1927). Cuida de recuperar a tradição liberal tendo popularizado a consigna **Vigilância eterna é o preço da liberdade**, que viria a ser incorporada às agremiações políticas liberais que se sucederam, em especial a União Democrática Nacional (UDN), surgida em 1945.

5. Leitura complementar

a) A política dos governadores

Walter Costa Porto prefere denominá-la de “política dos estados” e, de fato, parece mais apropriado. Com esse título insere no seu texto, tornado clássico, **(O voto no Brasil, 2ª ed. Topbooks, 2002)**, caracterização detalhada e completa do tema.

Começa por indicar que, “durante o período imperial e o da 1ª República coube às próprias Assembléias a verificação e o reconhecimento dos poderes de seus membros”.

A verificação envolvia “o exame da eleição, no fundo e na forma, para saber se é verdadeira e regular; o reconhecimento, a afirmação da regularidade da eleição e conseqüente legitimidade dos poderes dela resultantes.

Indica ainda que o método já fora aplicado na Constituinte de 1823, quando uma comissão de cinco membros julgara da legalidade dos diplomas dos eleitos, ficando a verificação e o reconhecimento desses cinco entregues a outra comissão, composta de três membros. A ata da sessão de 17 de abril de 1823, daquela Assembléia, dá notícia da formação das comissões e, as atas seguintes, de seus trabalhos.

Segue-se a transcrição das demais indicações acerca dos antecedentes.

A Constituição de 1824, pelo seu art. 21, determinara que “a nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes e secretários das Câmaras, verificação dos poderes de seus membros, juramento, e sua polícia interior”, se executaria “na forma de seus Regimentos”.

Na 1ª República, se manteve a competência, a cada uma das Câmaras, de “verificar e reconhecer os poderes de seus membros” (art. 18 da Constituição de 1891). Sabia-se, ao tempo, que o reconhecimento dos poderes fora afeto a juízes, na Inglaterra, por ato de 1868; no Canadá, por lei de 1874; na Hungria, por lei de 1889; no estado de Nova York, em virtude de reforma constitucional em 1891. Que, em Portugal, o julgamento era confiado a uma junta especial, constituída do presidente do Superior Tribunal de Justiça, de três magistrados desse mesmo tribunal e de outros da Corte de Apelação de Lisboa, todos escolhidos pela sorte.

Mas antes de que se atribuisse, na Inglaterra, o reconhecimento dos poderes ao âmbito do Judiciário, a tarefa estava, ali, entregue, desde 1770, a uma comissão da Câmara.

Tal como no Brasil, em que, somente com a 2ª República, em 1930, perderia o Parlamento essa prerrogativa.

A partir de 1902, a “verificação de poderes” ganharia, no entanto, extraordinária repercussão, primeiramente por uma decisão tomada no governo de Campos Sales e, depois, pelo modo por que, através dela, foram agravados os vícios da representação e as deformações da consulta popular.

Vejamos como o autor apresenta a alteração produzida por Campos Sales e como pretendeu justificá-la.

Presidente no quadriênio 1898/1902, Campos Sales marcaria seu governo com a modificação, que viu aprovada, no regimento da Câmara de Deputados.

Em seu livro **Da Propaganda à Presidência**, publicado em 1908, esclareceu Campos Sales que sempre proclamara como um mal a ser extirpado, como um embaraço à eficácia da ação governativa, “o espírito partidário”, com suas paixões e com suas violências. Encontrara, ao iniciar seu governo, somente frações do Partido Republicano Federal, não propriamente um partido político, mas “apenas uma grande agregação de elementos antagônicos”. (**Da Propaganda à Presidência**, São Paulo, A Editora, 1908, págs 225, 234 e 235)

Em verdade, o Partido Republicano Federal se dividira em dois blocos: o da **concentração**, formado por adeptos de Francisco Glicério, e os **prudentistas**, que integravam o Partido Republicano.

Daí que a obra política de Campos Sales não fosse “de dispersão” mas tivesse a pretensão de apagar as dissensões que dividiam o Congresso e de constituir, nele, “uma unidade forte, patriótica e decidida a prestar seu concurso ao governo”.

Ele iria denominar de “política dos estados” seu programa, que tivera origem na “questão da verificação de poderes na sessão legislativa de 1900”. Em nota, Costa Porto transcreve a forma como a apresenta, à pág. 235: “Outros deram à minha política a denominação de **política dos governadores**. Teriam talvez acertado se dissessem **política dos estados**. Essa denominação exprimiria melhor o meu pensamento.”

Adiante, o autor documenta o inteiro teor da alteração, que vale consignar.

Esclarece que o Regimento estabelecia que do mais velho dos diplomados seria a presidência da Câmara, incumbindo-lhe, então, a nomeação de comissão encarregada de organizar a lista dos diplomados presumivelmente legítimos. Ao mais velho, pois, concluía Campos Sales, caberia, em última análise, a formação de sua Câmara: “A questão estava, assim, entregue a um certificado de idade”.

A disposição em apreço fora estabelecida no Regimento da Câmara,, logo em seguida à promulgação da Constituição. É a seguinte a transcrição de Costa Porto:

“Art. 1º -No 1º ano da legislatura, reunir-se-ão os deputados eleitos, na sala destinada aos trabalhos da Câmara, quinze dias antes do destinado para a abertura do Congresso Nacional e ocupando a presidência o deputado que for mais velho em idade dentre os presentes, convidará para servirem interinamente de secretários os quatro deputados que mais moços lhe parecerem”.

“Ao art. 1º -Depois das palavras “entre os presentes”, diga-se -- “salvo se entre estes se encontrar o presidente ou qualquer dos vice-presidentes que serviram na última sessão legislativa, a quem competirá então a presidência na ordem respectiva” (o mais como está).

Refere a forma como foi recebida a proposição, começando por precisar que o interesse do presidente Campos Sales na proposta foi logo denunciado. Indica que, discursando na sessão de 20 de outubro, Francisco Glicério ponderava que, como era corrente entre os deputados, a reforma do regimento tinha por fim preparar o meio prático de encaminhar as diferentes soluções que as anunciadas exigências da verificação de poderes da futura Câmara tinham imposto aos políticos, afinados esses “com o

ilustre Presidente da República que, segundo também é corrente, entrou nesse acordo, acrescentando-se até mesmo que S. Ex. constituiu-se o garante de fiel desempenho do compromisso”. Para Glicério, a combinação repousava essencialmente na resolução tomada e já executada, pelo Presidente, “de fazer toda a sua política com os governadores e presidentes dos Estados, outorgando a estes e aos seus amigos locais todos os favores e meios que os partidos auferem quando se acham em posse do poder”.

Isso significaria, então, que as oposições nos estados, sem resistências municipais e fora das mais insignificantes posições oficiais, haveriam de ser cruelmente esmagadas pela “invencível coligação do Governo Federal com os governos estaduais”.

Apesar dessas opiniões, Glicério declarou votar pela reforma proposta, para que ficasse sob a iminente responsabilidade do ilustre Presidente da República, e podia mesmo dizer --sob o seu eminente patrocínio-- a causa do sistema representativo que a Constituição fundou, mas cujo êxito depende essencialmente da representação das minorias”.

Na pesquisa que desenvolveu acerca do tema, Walter Costa Porto deparou-se com a opinião de Dunshee de Abranches --na sua conhecida obra **Como se faziam Presidentes** (José Olímpio, 1973)—segundo a qual a idéia dessa alteração do Regimento da Câmara proviria de Nilo Peçanha, diante da existência de dualidade de administrações municipais, resultante de eleições no seu estado natal, Rio de Janeiro. Chegava a ponto de afirmar que a medida se impunha “para que não surgissem 424 candidatos diplomados no recinto da Câmara, ao invés dos 212 fixados por lei.”

Ao justificar a sua iniciativa, segundo o autor, Campos Sales recorria a esse tipo de argumentação. Contudo, parece-lhe, pelo que iria referir em sua última mensagem, estava consciente da profunda modificação a que se procedera.

Escreve naquele documento que a verdadeira força que, no apertado unitarismo do Império, residia no Poder Central, havia se deslocado para os estados. A **política dos estados**, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os estados e a União, seria, pois, na sua essência, a política nacional: “É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os estados, pensa a União”.

Com o acordo, Campos Sales conquistou a tranqüilidade para sua obra de governo. Não bastava ter maioria, tinha ele argumentado, seria preciso mais: que a maioria pudesse garantir ao governo decisão e fidelidade nas deliberações e, ao mesmo tempo, dar-lhe segurança de um apoio desinteressado: “É preciso não perder de vista que as maiorias fracas são, em regra, despóticas para com os governos que sustentam. Não me parece que possa haver situação mais aflitiva, senão humilhante, do que esta de um governo encarcerado pelos próprios amigos”.

Há quem julgue que o ponto de partida de Campos Sales teria sido “a unidade do pensamento e da ação governamental”. Para ele, o Executivo é quem regularia o interesse público: “os outros poderes limitam-se a auxiliá-lo, pois o governo não é uma soma de vontades, mas a vontade soberana do presidente”.

Mas há uma marcante diferença no comportamento do líder paulista, com relação, por exemplo, a um Júlio de Castilhos, ao procurar essa unidade de pensamento e de ação de governo.

No âmbito do próprio Executivo, ele a buscaria, é certo, tal qual o “ditador republicano” dos positivistas do Rio Grande do Sul: chegaria a dizer, em manifesto, que o regime presidencial não comportaria “a deliberação do Executivo em conselhos de ministros; que sua autoridade legal ou moral jamais deveria “desaparecer através de seus ministros”; que a esses somente competiria “conformar-se com o pensamento do Presidente da República, o centro e unidade de ação governativa, por isso mesmo que é o depositário único da suprema responsabilidade”.

Mas, quanto aos outros poderes, não agiu Campos Sales como os autoritários que foram Floriano, Hermes, e, sobretudo, ao pretender definir o processo de sua substituição, Afonso Pena e Washington Luís.

Pergunta Costa Porto: Não começou ele por reagir, ainda como deputado, na sessão legislativa de 1895, a uma tentativa de regulamentação do texto constitucional que permitiria a intervenção do poder central nos Estados? Apreensivo com “os perigos que o texto encerrava para o regime da liberdade que adotamos”, dissera em seu discurso:

“Se é possível um corpo político ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando no próprio coração da República brasileira”.

Não deixou consignado a sua reprovação ao “sectarismo” de Castilhos, quando se cogitava de sua sucessão, em 1901? O texto de que se trata, transcrito em nota, é o seguinte: “O Júlio de Castilhos é um diamante de primeira grandeza da República, com elevado descortínio e exemplar autoridade tem dirigido o Rio Grande, mas o seu nome deve ser afastado de nossas cogitações, pois ele é um sectário, o que não comporta a nossa Constituição e a índole de nosso povo.” (Carta de 1901, publicada por João Piratininga in **Política Paulista**, 1918)

Entende Costa Porto que a melhor prova de que, respeitando a separação dos poderes, Campos Sales procurou resguardar “o coração da República” foi a de que buscou ele em uma negociação --seu pacto com os governadores, desdobrando-se no Legislativo-- a superação das lutas pessoais e partidárias que lhe permitisse o êxito do programa financeiro.

Depois de tecer algumas considerações acerca da maneira como viria a ser recebida a “política dos estados”, na qual se enfatizou sobretudo a consolidação das oligarquias estaduais, Costa Porto refere a dissertação, submetida à Universidade de Brasília, em 1986, da autoria de Maria

Carmen Cortes Magalhães (**O mecanismo das comissões verificadoras de poderes. Estabilidade e dominação política, 1894-1930**).

Dos elementos que apresentou, extraiu o seguinte quadro demonstrativo do número de diplomas não reconhecidos na Primeira República:

Legislatura	Nº de Diplomas não Reconhecidos
1894 — 1896	1
1897 — 1899	17
1900 — 1902	74
1903 — 1905	12
1906 — 1908	17
1909 — 1911	12
1912 — 1914	91
1915 — 1917	63
1918 — 1920	3
1921 — 1923	5
1924 — 1926	6
1927 — 1929	—
1930 — 1930	—

As atas das apurações gerais de cada distrito possuíam a relação dos candidatos, o número de seus votos, as contestações e contracontestações dos disputantes, as provas --registradas em cartório-- das acusações e defesas dos mesmos, bem como o depoimento de testemunhas.

Analisada essa documentação, à luz da legislação eleitoral, abria-se a discussão tendo os contestantes e contestados os mesmos direitos de acusação e defesa.

Falando da **depuração** -- o termo utilizado no Congresso para indicar o não-reconhecimento-- Maria Carmem Côrtes Magalhães diz que a historiografia brasileira a considera como a degola de deputados opositores. Seu trabalho, no entanto, não discute a problemática das degolas, pois as pesquisas não lhe permitiram expor com exatidão “senão o aspecto do não-reconhecimento, tecnicamente comprovado”.

O termo degola, em verdade, foi uma transposição da sangrenta realidade política do Rio Grande do Sul para o quadro, mais ameno, da fraude no reconhecimento dos diplomas de parlamentares no Congresso.

Nos pampas, as características da luta --com os deslocamentos frequentes das milícias, os movimentos rápidos de cavalaria, sem tropas estacionárias-- não permitiam o aprisionamento duradouro do inimigo. O que levou à prática brutal do que se denominou, também, de **gravata colorada**.

Conta-se que, das dez mil vítimas da Revolução de 1893, no Rio Grande do Sul, pelo menos mil foram degoladas. E o método, como in-

formava Alfred Jacques, “requeria ciência”:

“O gaúcho velho explicava minúcias, ensinava processo e concluía: Hay dos maneras de degolar un cristiano, a la brasileña (dos talhinhos seccionando as carótidas) ou a la crioula (de orelha a orelha)” (**Os Provisórios**, Porto Alegre, Globo, 1983, p. 83)

A degola, no Parlamento, representava, então, a etapa final do processo de aniquilamento da oposição. Começava-se pela fraude na qualificação; prosseguia-se com a burla da eleição e com os arranjos na apuração, pelas juntas locais; e no final, com as depurações, do terceiro escrutínio.

Depoimento de Frederico Mindello dá notícia desse último processo: “O reconhecimento de 1915 foi o último que, no Senado, Pinheiro Machado dirigiu. Dois degolamentos execrandos o assinalaram. Em 4 de junho, em votação nominal que Rui Barbosa requereu, José Bezerra, eleito e diplomado senador por Pernambuco, foi degolado e reconhecido Rosa e Silva. Na sessão de 7 de junho, ainda sob o protesto de Rui Barbosa, um esbulho maior se consumava Ubaldino do Amaral havia sido eleito e diplomado senador pelo Paraná, com 14.507 **Votos**. Seu competidor, Xavier da Silva, conseguiu apenas 4.559 votos... Ubaldino foi degolado e Xavier reconhecido”. (**Anais Comemorativos da Revolução de 30**. Câmara dos Deputados, 1984, p. 260)

-A República Velha.

Acontecimentos históricos mais relevantes e seus desdobramentos

Na entrevista que realizou com Rui Barbosa (1849/1923), em 1903, para o jornal **O Comércio de São Paulo**, Max Fleuiss registrou o seu depoimento quanto à luta que foi forçado a travar, no Governo Provisório, contra a tendência autocrática liderada por Benjamin Constant. Esse registro encontra-se na sua obra clássica **História Administrativa do Brasil** (2ª edição, 1925, pág. 452). O mesmo fato é referido por Aurelino Leal. Indica na **História Constitucional do Brasil**: “O sr. Rui informou-me de que os positivistas e os jacobinos lutaram pela dilatação do regime ditatorial. A afirmava é perfeitamente veraz”. Adiante resume a notícia da manifestação de que foi alvo Demétrio Ribeiro, também ministro e positivista, publicada no **Diário Oficial** de 14 de dezembro de 1889, cujo teor transcrevemos: “Comissões do exército, da armada, representantes da brigada acadêmica e mais outros cidadãos fizeram uma manifestação àquele ministro. O capitão-tenente Nelson de Almeida, dirigindo-lhe a palavra em nome da Marinha, pronunciou as seguintes frases: “E nós agora fazemos os mais ardentes votos a fim de que concorrais com as vossas luzes para a instalação do governo que se resume na concentração de todo o poder político nas mãos de um só homem de Estado e diretamente

responsável perante o país. ... Para termos uma República estável, feliz e próspera é necessário que o governo seja ditatorial e não parlamentar.” (edição da Imprensa Nacional, 1915, p. 216) Há outros pronunciamentos de idêntica índole mas parece suficiente a transcrição.

O embate pela convocação da Assembléia Constituinte acha-se amplamente documentado bem como o empenho dos positivistas em dar claramente caráter ditatorial à República na Carta de 91.

No ano de 1890 o Rio de Janeiro passa a ser palco de desordens e manifestações praticamente ininterruptas. Os militares têm participação ativa nesses movimentos a ponto de que o assalto e a destruição das instalações do jornal monarquista lhes tenha sido atribuída. Nos estados surgiram grandes dificuldades na organização de novos governos.

Por fim, convocada a Constituinte imaginou-se que o país voltaria à normalidade. Tal entretanto não ocorreu.

Funcionando normalmente depois de aprovada a Carta, o Congresso faz questão de evidenciar a sua autonomia. É preciso não esquecer que o regime anterior era parlamentar. O governo subordinava-se ao Parlamento e não apenas ao Monarca. Desse choque resulta que Deodoro, confirmado à frente do governo (provisório até então) resolve simplesmente dissolvê-lo, prerrogativa de que não dispunha. Tal se deu a 3 de novembro de 1891, pouco antes da República completar o seu segundo aniversário. Segue-se manifestação das altas patentes da Marinha. Apesar de que a maioria dos governadores (direta ou indiretamente nomeados por Deodoro) o tivessem apoiado e Deodoro esboçasse uma reação, prendendo dois almirantes, percebeu que levaria o país à guerra civil e renunciou. Assumiu outro militar, Floriano Peixoto que, ao invés de convocar eleições, como dispunha a Constituição (a renúncia ocorria na primeira metade do mandato), governou como vice. A 6 de abril de 1892, treze generais e almirantes publicam manifesto exigindo que se cumprisse a Constituição, convocando-se eleições. Floriano simplesmente os demite e reforma. Estavam lançadas as bases da instabilidade que iria ser a característica de seu governo.

Enumeram-se simplesmente os acontecimentos mais graves: guerra civil no Rio Grande do Sul que se revelou da mais extrema crueldade e serviu para instaurar naquela parte do país um regime especial, de inspiração positivista, sob a liderança de Júlio de Castilhos. Seguiu-se a revolta da Armada. Na maioria dos estados a situação não consegue estabilizar-se, sendo sucessivamente submetidos a estados de sítio.

Embora a historiografia brasileira não seja unânime nesse aspecto, tudo leva a crer que Floriano não tinha condições de manter-se no poder, terminado o período constitucional do mandato de Deodoro. Essa hipótese louva-se sobretudo no fato de que não conseguiu sequer fazer o substituto. Em meados de 1894 realizaram-se eleições tendo saído vitorioso Prudente

de Moraes (1841/1902), líder republicano consagrado. Vale a pena registrar que Floriano, que exercia a Presidência no Palácio Itamaraty, não se dignou sequer transferir o poder ao substituto. Ainda mais, retirou de lá os funcionários, todos militares. Prudente, ao chegar, encontrou apenas o porteiro. Aqui começa de fato a tentativa de organizar a nossa República. A desordem campeava ainda no país, embora a revolta da Armada tivesse sido derrotada do mesmo modo que os liberais riograndenses.

Prudente herdaria a chamada “Guerra de canudos”, movimento ocorrido no interior do país que os florianistas atribuíram aos monarquistas, hipótese que não se sustentou. No seu enfrentamento o Exército sofreu sérias derrotas. Iniciando-se em 1893 durou até 1897, isto é, praticamente durante todo o mandato de Prudente de Moraes. Não vem ao caso determos nesse tema que se encontra à base do famoso estudo de Euclides da Cunha intitulado **Os sertões**. Vale entretanto assinalar que, no evento organizado para festejar a vitória, Prudente sofreu um atentado que vitimaria o seu Ministro da Guerra. José Maria Bello, o nosso melhor historiador da República, assinala que o evento revelou a Prudente a soma de poderes que enfeixava. Escreve “O atentado de 5 de novembro dava-lhe os elementos de reação que, inutilmente, procurava; dentro da própria órbita constitucional, o presidencialismo adotado em 15 de novembro de 1889 revelava a infinita soma de poderes que poderiam enfeixar-se nas mãos do presidente da República, e dos que os seus sucessores saberão colher o máximo proveito”. (**História da República**, edição revista de 1952, pág; 200)

Prudente praticamente liquidou a oposição que enfrentava no Parlamento, simplesmente prendendo os parlamentares. Sofrendo a influência positivista de sua geração, e acreditando na concepção de sociedade daquela doutrina, abriu a senda para o que se chamou de prática autoritária da República. Isto é, mantida a fachada constitucional, institucionahzou-se um regime que subjugava o Congresso e que passou à história com o nome de política dos governadores.

No Brasil, os Presidentes civis descobriram, com Prudente, que seria preciso sufocar a rebeldia do Parlamento. Afinal de contas não se optara por uma República parlamentar. Imaginou-se uma solução engenhosa, sem alterar em nada a Constituição liberal de 1891. Reformou-se o Regimento da Câmara. No quadriênio Campos Sales, que substituiu a Prudente na chefia do governo, estabeleceu-se que o chamado reconhecimento do mandato, até então uma simples formalidade, passaria a ser efetivado pela Mesa cessante. Emendou-se o Regimento para inserir, ali onde se dizia que aquela tarefa seria comandada pelo parlamentar mais idoso, esta ressalva: “salvo se ali se encontrar o Presidente ou qualquer dos vice-presidentes da Mesa Cessante” Naturalmente, providenciou-se o para que dali em diante, os mencionados personagens estivessem presente.

De acordo com as novas regras, a Câmara dos Deputados passou a ser composta em comum acordo com os governadores estaduais. Para assegurar a maioria, seriam expurgados os parlamentares, provenientes de algum distrito que deveria ser do governo e não merecessem confiança, eram simplesmente “degolados”, como se dizia, isto é, não tinham os mandatos reconhecidos. No primeiro ano em que vigorou a nova regra de Campos Sales, em 1900, deixaram de ser reconhecidos 74 mandatos, cerca de 35% (o Parlamento se compunha de 212 representantes) O caso extremo deu-se na Câmara eleita em 1912: 91 mandatos deixaram de ser reconhecidos, 43% do total. Criou-se assim uma falsa estabilidade., desfigurando-se completamente a representação. E aqui precisamente situa-se o cerne da questão. Para a consolidação do sistema no século XIX atuou precisamente o contrário: a preocupação em aprimorá-la.

Com poderes para aprovar no Parlamento as suas iniciativas, os Estados de Sítio tornaram-se freqüentes.

A par disto, a ambição dos militares de retornar ao poder não havia desaparecido.

O Presidente era escolhido mediante acordo entre os governadores. Para exercer o mandato no período 1911-1914 escolheu-se ao Ministro da Guerra (Hermes da Fonseca) que, após empossado, resolveu substituir os governadores estaduais, gerando uma situação adicional de instabilidade. De todos os modos, no mandato seguinte (1915-1919) o poder volta às mãos dos civis.

Na década de vinte iriam suceder-se as sublevações militares. As mais relevantes seriam aquelas que se tornaram conhecidas pela data do seu desencadeamento (5 de julho), tendo ocorrido em 1922 e 1924. Na primeira dessas rebeliões, o objetivo declarado era impedir a posse do Presidente que viria a ser escolhido no dia 1º de março (Arthur Bernardes), a quem fora atribuída uma carta insultuosa ao Exército, que se comprovou ser falsa.. Ao que se sabe, os militares desejavam a volta de Hermes da Fonseca.

O mandato presidencial 1923-1926 exerceu-se sob ininterruptos estados de sítio, suspensos apenas nos últimos seis meses quando se deu a escolha do sucessor. Nesse período presidencial eclodiu nova guerra civil no Rio Grande do Sul, com o objetivo de impedir as sucessivas reeleições do governante em exercício desde o começo do século (Borges de Medeiros), ao arrepio da Constituição. O governo federal interveio e obteve a pacificação. A par disto, em 1926 fez-se uma reforma constitucional para obrigar os estados (no caso só o Rio Grande diferenciava-se) a manter estrutura governamental idêntica à federal (assegurada a alternância no poder).

Naquela altura, vigorava o princípio batizado de “café com leite”, isto é, a um Presidente da República mineiro devia seguir-se um paulista. Essa

regra veio a ser violada pelo substituto de Bernardes (Washington Luís) que, na eleição de 1930 (realizadas sempre em março) impôs um paulista (Júlio Prestes). Mineiros e gaúchos uniram-se e promoveram a denominada Revolução de 30. Washington Luís foi derrubado e impedida a posse de Júlio Prestes. A Revolução, vitoriosa em outubro, constituiu governo provisório tendo à frente o governador do Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas substituíra a Borges de Medeiros).

Ao invés de reintroduzir a normalidade constitucional, a nova República desencadeia uma onda de agitação no país. Emergem novamente as tendências ditatoriais. O governo, por sua vez, não parece ter a menor intenção de promover eleições. Em 1932 eclode a chamada Revolução Constitucionalista, liderada por São Paulo. Embora derrotada, o governo vê-se obrigado a convocar eleições para a Assembléia Constituinte, de que resulta a Constituição de 1934.

Em conformidade com a nova Carta, o Presidente da República deveria ser substituído em 1938. Para esse fim deveria realizar-se campanha eleitoral em 1937, o que de fato ocorreu, com dois candidatos um da situação e outro da oposição.

Acontece que a promulgação da Carta de 34 em nada alterou o ambiente convulsionado que se instaurara no país. Além disto, a radicalização estava conduzindo o país para uma polarização entre integralistas e comunistas, que se enfrentavam abertamente em diversas partes do país. Esse quadro seria agravado pela insurreição comunista de novembro de 1935. O governo não só a reprimiu ferozmente como valeu-se do fato para instaurar no país não um simples Estado de Sítio mas o que classificou como Estado de Guerra. Tinha poderes --e os usou-- para limitar a liberdade de imprensa e até intervir no funcionamento da Câmara dos Deputados, processando e prendendo deputados. Os presos políticos tornaram-se numerosos. Nesse ambiente é que se processava a campanha eleitoral em 1937, afinal obstada pelo golpe de Estado de 11 de novembro.

Instaurou-se no país uma ditadura com o nome de Estado Novo.

IV. SEGUNDO MODELO: DITADURA DO ESTADO NOVO

1. Caracterização geral

O segundo modelo de governo representativo, adotado pela República, corresponde à transposição, ao plano nacional, do **castilhismo**.

O castilhismo foi estudado com a devida amplitude por Ricardo Vélez Rodriguez, na obra tornada clássica **Castilhismo -uma filosofia da República**, desde a 2ª edição (2000) incluída na Coleção “Brasil 500 anos”, mantida pelo Senado.

Tendo sido derrotado na Constituinte, Júlio de Castilhos conseguiu implantar no Rio Grande do Sul o sistema que imaginava para o Brasil. Para tanto redigiu uma Constituição que nada tinha a ver com a de 1891, anomalia que somente seria corrigida em 1926. Assim, tendo vencido a guerra civil que se seguiu à proclamação da República, em sua província natal viria a ser experimentado por cerca de trinta anos.

Na apresentação oficial daquele regime diz-se textualmente “que não há parlamento: o governo reúne à função administrativa a chamada legislativa, decretando as leis, porém após exposição pública dos respectivos projetos, nos quais podem assim colaborar todos os cidadãos”.

E mais: “A Assembléia é simplesmente orçamentária, para a votação dos créditos financeiros e exame da aplicação das rendas públicas. O governo acha-se, em virtude de tais disposições, investido de uma grande soma de poderes, de acordo com o regime republicano, de plena confiança e inteira responsabilidade, o que permite-lhe realizar a conciliação da força com a liberdade e a ordem, conforme as aspirações e os exemplos dos Danton, dos Hobbes e dos Fredericos”.

Educado nesse sistema, quando se viu de posse do poder central, em decorrência da Revolução de 30, Getúlio Vargas comportou-se como se destinado estivesse a adequar a República brasileira a algo de assemelhado. Na efetivação desse propósito, o ambiente favoreceu-o amplamente. A década de trinta caracteriza-se pela emergência das mais diversas variantes de autoritarismo. No plano internacional, dava-se a ascensão do nazismo germânico, do fascismo italiano, do salazarismo português e assim por diante. O sistema democrático representativo via-se encurralado na Europa.

Dentre as vertentes autoritárias surgidas naquela fase, duas revelaram-se capazes de polarizar parcelas expressivas da opinião: o integralismo e o comunismo.

O projeto integralista afeiçoava-se aos regimes fortes emergentes na Europa, em especial o fascismo italiano e o salazarismo (o próprio nome do movimento, Ação Integralista Brasileira, fora inspirado no integralismo

lusitano, corrente política surgida em Portugal). Contando com ampla simpatia no seio da Igreja Católica, conseguiu arregimentar-se nos mais diversos recantos do país.

No outro pólo encontravam-se os comunistas. Organizado em 1922, o Partido Comunista não passava de uma pequena seita. Nos anos trinta recebeu em massa a adesão dos militares revolucionários da década de vinte, conhecidos como “tenentes” (e o movimento a que deram origem, tenentismo), a partir do que organizou a Aliança Nacional Libertadora (ANL), igualmente disseminada no país.

Comunistas e integralistas enfrentavam-se em choques de rua.

Para obstar a tendência governamental a perpetuar-se como ditadura, eclodiu em 1932, liderada por São Paulo, a chamada Revolução Constitucionalista. Embora derrotada, obrigou o governo a convocar Assembléia Constituinte, que aprovou uma nova Constituição, a de 1934, voltando o Parlamento a funcionar. Contudo, não conseguiu tornar-se numa instância aglutinadora, ponto de referência no clima de anarquia e intolerância instaurado no país.

Valendo-se da circunstância de que os comunistas provocaram, em novembro de 1935, uma revolta militar, logo esmagada, Vargas decretou Estado de Guerra, encheu as prisões de políticos, ignorou a imunidade parlamentar. Permitiu entretanto que tivesse lugar a campanha eleitoral de 1937, para as eleições presidenciais do início do ano seguinte. Porém, em novembro daquele ano, deu um golpe de Estado, fechou o Parlamento e proibiu o funcionamento dos partidos políticos. O novo regime adotou nome idêntico ao sistema salazarista: Estado Novo.

Embora tivesse promulgado uma nova Constituição, esta não foi sequer experimentada. O Estado Novo constituiu uma ditadura pessoal.

O certo é que, na desordem geral vivenciada naquela fase histórica, Vargas conseguiu, progressivamente, convencer a sucessivos setores de que estava de posse de uma proposta modernizadora, além do que introduziu certos procedimentos destinados a tornar patente que estava sendo implementado um regime que não excluía o que então se chamava de “opinião ativa”.

O estilo introduzido por Vargas correspondia a transformar todos os problemas em questões técnicas. Organizou sistematicamente os portadores (ou beneficiários) da reivindicação. Ao mesmo tempo, selecionava e descobria os técnicos capacitados a apresentar soluções. Confrontados os dois grupos, atuava como árbitro.

Na caracterização mais detalhada a que procederemos, desse modelo, serão apresentados alguns exemplos.

Num outro pólo, tratou de firmar imagem como **pai dos pobres**. O curioso é que Max Weber previra que o titular do Estado Patrimonial acabaria tentando popularizar-se nessa condição.

O Estado Novo durou até fins de 1945. Deposto e passando a viver solitariamente, numa fazenda de sua propriedade no Rio Grande do Sul, Vargas acabaria polarizando a política brasileira nos anos cinquenta. Voltando ao poder, pelo voto, deu forma acabada ao seu projeto de modernização, adotado pela Revolução de 64. Por tudo isto, discute-se qual seria o ciclo histórico a ser abrangido pela **Era Vargas**. Se o associarmos à efetivação da Revolução Industrial, sob a égide do Estado, o marco inicial seria a Revolução de 30, abrangendo seja o começo da abertura política, iniciada no governo Collor, seja a revisão constitucional de 1994, que permitiu um primeiro avanço expressivo na privatização.

2.O contexto doutrinário da Carta de 37

Promulgada por Getúlio Vargas para substituir a Constituição de 1934, votada na Constituinte, a Carta de 37 passou à história com o nome de **Polaca**. O apelido resultou do interesse de seu autor, Francisco Campos, pela Constituição Polonesa de 1935, traduzida ao português e publicada no Brasil por instâncias suas. Sem discutir a veracidade do fato ou negar a eficácia da denominação em termos de oposição política, a identificação daquela Carta com um estatuto estrangeiro importa enorme simplificação. Reforça a convicção, vigente em certos círculos, de que o País está disponível para incorporar seja o que for, no plano das idéias, desde que sua origem estrangeira as recomende. Na verdade, nossa cultura tem-se revelado extremamente seletiva a ponto de que, desde que nos tornamos independentes, há mais de século e meio, sequer conseguimos consolidar o que temos produzido de novo em relação à herança portuguesa. No caso específico da Constituição de 37, explica-se inteiramente no contexto doutrinário existente no País nos anos trinta.

Há outro aspecto digno de nota. Na consideração das influências externas, parece imprescindível discriminar bem as diversas correntes, ao invés de agregá-las sem critério. Ubiratan Macedo acha que a Constituição Polonesa de 1935 obedece à mesma inspiração da Carta Portuguesa de 1933.

Desse empenho simplificador, resultou grande vantagem para os comunistas, na medida em que o fascismo foi adotado como parâmetro de uma das correntes totalitárias. Entretanto, neste caso, o mais correto é partir-se do **nacional socialismo**, cuidando de verificar se, de fato, tem alguma distinção essencial em relação ao **internacional socialismo**. Parece que **não**. Assim, ambos se proclamam socialistas e entendem o socialismo como equivalendo à subordinação da economia ao Estado. Ambos aproximam-se das tradições imperialistas de suas respectivas culturas (russa e alemã), divergindo apenas na forma como as justificam. Ambos aplicam os mesmos procedimentos para transformar o povo em massa e

quebrar a solidariedade social, como nos ensinou Hannah Arendt em sua magistral lição.

Essa digressão tem muito a ver com o contexto cultural dos anos trinta em nosso País. Assim, avanço a primeira hipótese: as correntes emergentes e em ascensão são todas autoritárias, inexistindo expressão relevante do totalitarismo.

O Partido Comunista que deixou de ser uma seita insignificante, como ocorria no decênio anterior, graças à adesão dos tenentes, somente fará uma opção clara pelo totalitarismo nos anos cinquenta. A própria Aliança Nacional Libertadora não pretendia implantar no País regime parecido com o soviético. Sua liderança era constituída de positivistas, alguns egressos da própria Igreja Positivista, como Prestes. Provavelmente não tinha maior clareza doutrinária, satisfazendo-se com o fato de que seus adeptos detestassem o Parlamento e simpatizassem com a ditadura, a exemplo do republicanismo de origem militar.

Os integralistas estavam divididos em três grandes vertentes, a saber: **tradicionalistas**, capitaneados por Plínio Salgado; **socialistas**, como Reale, Dom Helder, Jeovah Mota, etc., e **nacionais socialistas**, liderados por Gustavo Barroso. Das três, a única que poderia ser caracterizada como totalitária seria a última, que, entretanto, não era a dominante.

No seio do autoritarismo ascendente, havia três expressões rigorosamente fundamentadas:

I) **A corporativista**. Pela expressão doutrinária de seus representantes, talvez fosse a mais relevante. Unidos na certeza de que a nova forma de organização econômica, política e social superava os defeitos do capitalismo e do liberalismo, divergiam na maneira como a justificavam. Além das vertentes tradicionalista e socialista do integralismo, a corrente corporativista tem dois teóricos destacados: Francisco Campos e Azevedo Amaral.

II) **A castilhista**. Pela expressão política é a corrente dominante. Do ponto de vista doutrinário, tem em seu favor a grande tradição fixada no Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891. . Vargas apresentaria uma contribuição significativa a essa doutrina.

III) **O autoritarismo instrumental**, devido a Oliveira Viana. O autoritarismo instrumental não teria vigência no Estado Novo. Presumivelmente corresponde ao fundamento doutrinário da Revolução de 1964, porquanto esta nunca renegou abertamente o sistema representativo nem procurou estruturar algo de definitivo

em seu lugar. Na proposta de Oliveira Viana, o Estado faria uma intervenção corretiva, incidindo sobre a sociedade para eliminar seu caráter clânico e patriarcal, tornando-a, de fato, liberal, isto é, promovendo a diversificação dos interesses e estabelecendo-se práticas democráticas. Seu equívoco parece ter residido na suposição de que semelhante desfecho poderia ser alcançado no âmbito de um regime autoritário. Pelo menos é a conclusão a que se chega à luz da experiência dos vinte anos do movimento de 64.

A Carta de 37 corresponde a uma tentativa de conciliar o corporativismo com o castilhismo. O Estado Novo inclinou-se por este último, com as inovações introduzidas por Vargas, o que explica não tenha sido aquela Constituição sequer implementada.

A tese de que a Carta de 37 pretende sintetizar corporativismo e castilhismo é devida a Francisco Martins de Souza na introdução que redigiu para a antologia **O Estado Nacional e outros ensaios**, de Francisco Campos (Brasília, Câmara dos Deputados, 1983). Adiante procurarei resumi-la.

Para Francisco Martins de Souza, ao adotar o corporativismo, Francisco Campos preservou as duas principais componentes da filosofia política luso-brasileira pós-pombalina, isto é, o cientificismo e o tradicionalismo. O cientificismo é o elemento que o aproxima do castilhismo. O tradicionalismo, na versão reformada que lhe deram Sardenha e Salazar, permitiria a Francisco Campos a possibilidade de adotar o corporativismo para “dar às atividades econômicas uma estruturação sólida o bastante em que se pudesse apoiar uma estrutura política centralizada, mas legitimada em suas bases” (antologia cit., ed. cit., p. 24).

A Carta de 37 sustenta-se, portanto, num tripé: corporativismo-castilhismo-tradicionaiismo.

Pode-se conceder que o corporativismo seria o núcleo fundamental. Mas o Conselho da Economia Nacional, que é um órgão equiparável aos demais poderes, não é simplesmente a cúpula das corporações que reúnem os diversos segmentos da economia, sendo igualmente uma instituição destinada a promover a racionalidade das atividades econômicas. O castilhismo de Vargas tudo pretendia reduzir a questões técnicas e, assim, no próprio núcleo corporativista, está presente a tradição gaúcha.

A Carta de 37 preservou o Parlamento, composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, para funcionar durante quatro meses em cada ano, virtualmente sem iniciativa em matéria legislativa. Além de outras restrições, o Executivo podia obstar o andamento de qualquer projeto simplesmente declarando que dele pretende ter a iniciativa. A

matéria legislativa também é assunto técnico e estará sobretudo a cargo de órgãos com tal característica. A elaboração orçamentária, por exemplo, é atribuição do Departamento Administrativo, diretamente subordinado ao Presidente da República. O acompanhamento da execução orçamentária está afeto ao Tribunal de Contas, com **status** equivalente ao dos tribunais superiores de Justiça.

Na Constituição castilhista, a Câmara dos Deputados (Assembléia de Representantes) reúne-se dois meses em cada ano e só se ocupa do orçamento. O Executivo é que faz as leis, publicando-as para ouvir a opinião organizada. O esquema Francisco Campos é inquestionavelmente assemelhado. Mesmo a consulta à opinião foi considerada na forma de múltiplos plebiscitos.

Francisco Martins de Souza lembra que o tradicionalismo luso alimentou a crença na existência de instituições democráticas, em Portugal, anteriores ao absolutismo, e que consistiriam em conselhos municipais. Esta marca encontrou seu lugar no texto de Francisco Campos. Deste modo, na escolha dos membros da Câmara dos Deputados, participam os vereadores municipais e dez cidadãos eleitos por sufrágio direto em cada município. Também a Câmara Municipal seria eleita por voto direto. Na teoria tradicionalista, a democracia repousa nos corpos intermediários, denominados **naturais** como a família ou os conselhos municipais. Aos partidos políticos faltaria essa característica. Por isto é chamada de democracia orgânica.

Sabemos que a Carta de 37 não foi aplicada. Apesar do muito que concedeu aos castilhistas, Francisco Campos não os conquistou integralmente. E eram eles, de modo incontestável, que detinham a hegemonia do processo.

3. Vargas introduz no castilhismo a componente modernizadora

Todo o esforço de Vargas vai consistir em criar organismos onde as questões de alguma relevância passem a ser consideradas do ângulo técnico. Amadurecido o ponto de vista dos técnicos, a instituição deve assegurar a audiência dos interessados. O governo não se identificará com qualquer das tendências em choque porquanto exercerá as funções de árbitro.

O esquema, para quem se proponha discuti-lo e contestá-lo, parecerá de fragilidade gritante. Basta perguntar de onde provêm as inspirações da arbitragem. Se as hipóteses possíveis são a **técnica** e o **interesse** a que se reduzirá o empenho moderador? A tentativa de descobrir e aventar hipóteses de conciliação ou de ir impondo as soluções dos técnicos? E como fazer para que os grupos e as classes prestem-se a semelhante jogo?

O certo é que Vargas, com a adoção desse esquema, conseguiu fazer de seu governo um centro aglutinador. Enquanto as reivindicações eram

levantadas apenas para criar a possibilidade de acesso ao poder do agrupamento que delas se apropriava, o governo adotava uma atitude construtiva, cuidando de encaminhá-las e solucioná-las. Ao longo da década de trinta criam-se portanto dois processos de exercício do poder. O primeiro, que dava seguimento ao clima que propiciou a Revolução, nutria-se de assembleias, manifestações, plataformas e, depois, de debates na Assembleia Constituinte, logo substituída pelo Legislativo restaurado. A rigor, tratava-se de um novo simulacro de representação porquanto até mesmo a discussão desse tema assumiria uma conotação técnica e não havia preocupação efetiva com a organização do corpo eleitoral, para assegurar o sucessivo aprimoramento do sistema.

O segundo processo correspondia à ascendência crescente dos técnicos no aparelho governamental. Organizam-se novos ministérios e sucessivas comissões e conselhos. E assim emergia, para grupos e setores ponderáveis, uma opção mais atrativa. A instauração do Estado Novo equivaleu ao seu predomínio e à eliminação do concorrente.

É lícito supor que Vargas não chegou ao poder com semelhante esquema plenamente amadurecido. Contudo, ainda no primeiro semestre de seu governo, expressa com clareza a idéia do Estado aglutinador, mediante o concurso de conselhos técnicos, em discurso pronunciado a 4 de maio de 1931.

O princípio do encaminhamento técnico dos problemas seria decididamente universalizado, num primeiro momento com pleno sucesso no âmbito da política educacional e da questão salarial.

Em matéria educacional, Vargas buscou deliberadamente o consenso dos técnicos, através da Associação Brasileira de Educação. Essa entidade havia sido criada em fins de 1924 e desenvolvera, nos anos seguintes, uma grande atividade no sentido de unificar o ponto de vista dos educadores acerca dos diversos temas relacionados à questão. Realizaram-se sucessivos inquéritos e debates, além de conferências nacionais em 1927, 1928 e 1929. Com o advento da Revolução de 1930, os educadores acham-se divididos a propósito da faculdade de ministrar o ensino religioso nas escolas públicas. Com o objetivo expresso de tentar uma conciliação, o governo patrocina um encontro no Rio de Janeiro (IV Conferência Nacional de Educação, dezembro de 1931), que não chega a alcançar resultados positivos. Ainda assim, o governo solicita à Associação um anteprojeto de Plano Nacional de Educação, com vistas ao que se convoca a V Conferência, em fins de 1932.

No conclave de 1936, discute-se a organização dos Conselhos e Departamentos de Educação, a partir de documento elaborado por Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Celso Kelly.

A discussão é presidida diretamente pelo ministro da Educação, à época Gustavo Capanema. Assinale-se que a sessão inaugural desse encontro

contaria com a presença do próprio Getúlio Vargas.

Ainda no mesmo ano esse Ministério promoveria um inquérito entre educadores acerca do Plano Nacional de Educação, em que se perguntava: Como pode ser definido o plano nacional de educação? Qual deve ser a sua compreensão?

Enquanto isto, a radicalização política, entre os educadores, prossegue intensa. Todos os temas são apropriados pelas facções radicais em luta e assumem logo conotação política extremada. Num dos congressos da ABE, em Fortaleza, chegou inclusive a haver um tiroteio, tamanha a exacerbação dos ânimos.

A partir de determinado momento vê-se claramente que o Ministério da Educação abdica do consenso dos educadores sem renunciar ao suporte técnico que deseja dar a suas iniciativas. São recrutados, para constituir suas equipes, diversos técnicos, à frente Lourenço Filho. Em 1938 é organizado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e, em 1944, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.

O recrutamento dos técnicos de mais alta qualificação existentes no país, se permitiu o adequado equacionamento de vários problemas da educação brasileira, e as soluções de muitos deles, a exemplo da organização da Universidade, traduziu-se igualmente no acentuado revigoramento do patrimonialismo-modernizador. Contribuiu igualmente para facultar-lhe significativa elaboração teórica.

Com o respaldo de eminentes técnicos, o Estado agora se atribui múltiplas responsabilidades em matéria educacional.

Estabelece-se expressamente que a fixação das diretrizes da educação nacional é da competência privativa da União. A educação é conceituada como instrumento ao serviço da unidade moral e política da nação, como de sua unidade econômica. A escola é obrigada a realizar o ensino cívico, fixando-se como primeiro dever do Estado o ensino primário, o ensino pré-vocacional e profissional. Todo o sistema educacional tem por finalidade preparar para o trabalho, que se define como dever social. O ensino primário torna-se obrigatório e gratuito.

Fixam-se metas. Balanceiam-se resultados.

Conclui Lourenço Filho: “No atual momento, a expressão educação **nacional** possui um sentido e uma força que, ainda há poucos anos, não lograva despertar ou transmitir”.

A questão salarial --que é a ponta de lança da conflituosa questão trabalhista, cuja magnitude iria dar ao capitalismo um rumo totalmente diverso do preconizado pelas teorias socialistas do século XIX-- seria submetida gradativamente a mecanismos técnicos primeiro concebendo uma legislação abrangente e, depois, organizando a Justiça do Trabalho. Os sindicatos passariam a se constituir em peças dessa engrenagem.

Vargas criaria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e iria

promover, no que respeita ao trabalho, a exemplo do que se fizera na educação, o entendimento eminentemente técnico do tema. Chegou se até a promover um estudo denominado “organização científica do trabalho”, tendo se desincumbido da tarefa, por encargo do ministro, uma comissão integrada por Joaquim Pimenta, Raul Azedo e F. Luderitz, que recomenda um sistema integrado de formação profissional. Pode-se dizer que, numa certa medida, a intenção era análoga no que respeita à organização sindical, tanto que a legislação pertinente seria encomendada a dois conhecidos lutadores em prol do reconhecimento da magnitude da questão social: Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta.

Numa certa medida, porquanto aqui o comtismo deixaria indicações expressas, a famosa “incorporação do proletariado à sociedade moderna” iria cunhar o encaminhamento desse problema num sentido eminentemente paternalista. Evaristo de Moraes Filho observa que, na exposição de motivos do decreto que disciplina a organização sindical, da autoria de Lindolfo Collor, como Vargas educado sob o castilhismo, não falta sequer uma citação de Comte, de cuja doutrina diz o seguinte:

“Guiados por essa doutrina, nós saímos fatalmente do empirismo individualista, desordenado e estéril, que começou a bater em retirada há quase meio século para ingressamos no mundo da cooperação social, em que as classes interdependem uma das outras e em que a idéia de progresso está subordinada à noção fundamental da ordem”.

Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta nutriam-se de outras inspirações, como assinala Evaristo de Moraes Filho:

“Socialistas ambos, democratas, por uma sociedade aberta e pluralista, levaram para a norma jurídica a experiência acumulada ao longo dos anos. Pensavam que havia chegado o momento da vitória final, fazendo do Estado o aval e a garantia das reivindicações dos trabalhadores. De um sindicalismo de oposição, procuraram instituir um sindicalismo de controle, integrando o sindicato no Estado, não vendo neles rivais de soberania, mas, antes, aliados no encaminhamento da longa e ampla reforma social que se iniciava. (“Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930” **in As tendências atuais do direito publico**. Forense, 1976, p. 195)

Com o ambiente político instaurado na década de trinta, notadamente a radicalização e o virtual domínio da cena pelos agrupamentos totalitários, dá-se a convergência da inspiração técnica e dos propósitos paternalistas. Avançar-se-á doutrina de que os sindicatos constituem pessoas jurídicas de direito público e, portanto, revestem-se da condição de “delegado do Estado, incumbido de funções especiais do Estado e, em conseqüência,

condicionado, controlado, fiscalizado e mesmo orientado pelo Estado”.

De posse do controle dos sindicatos, o Estado acabaria reduzindo a questão salarial a uma fórmula, para ser discutida e negociada em termos eminentemente técnicos. Os demais reclamos da questão social seriam paulatinamente enquadrados no mesmo espírito sob o manto protetor da Justiça do Trabalho.

É na década de trinta, portanto, que a administração assume esse papel de promotor da técnica nas diversas esferas da atividade governamental. O propósito de dar esse cunho à ingerência estatal em matéria educacional e trabalhista seria igualmente transposto para a tarefa legislativa. Depois de fechado o Congresso, em 1937, leva-se a cabo no país uma ampla experiência de legislação sob o primado de critérios técnicos, criando-se comissões especiais para elaborar leis e decretos no âmbito do Ministério da Justiça e nos estados.

Nesse afã de substituição da política pela técnica, Vargas há de ter-se dado conta da relevância das questões econômicas, o que acabaria levando-o a atribuir ao Estado, como missão precípua, a promoção da racionalidade nessa esfera. Contudo, o amadurecimento da proposta, nessa esfera, somente ocorreria nos anos cinquenta, na oportunidade do regresso de Vargas ao poder, desta vez pelo voto.

4. Construção do Estado Unitário em detrimento da Federação

Na recente historiografia brasileira, de cunho positivista-marxista, promoveu-se a expressão **oligarquias estaduais** para sugerir que a elite proprietária local tomara o poder e tratava de mantê-lo mediante arranjos para a escolha do presidente da República. O modelo seria São Paulo, onde supostamente os cafeicultores dominavam a política e lograram livrar-se dos militares para colocar, na Presidência, os seus representantes. Mais tarde, a oligarquia paulista dividiria com Minas Gerais essa posse direta da Presidência. Embora o potencial explicativo desse esquema não resistisse à Revolução de 30, quando os analistas mais afoitos, dessa pseudo-historiografia, passam a dizer que a burguesia tomou o poder, não foi revogado no tocante à República Velha.

O que se observa na verdade é que, com a República, dá-se uma nítida ruptura do esquema que deixava o potentado político local na dependência da sua capacidade de representar os interesses da elite proprietária, permitindo assim que a disputa de interesses, em nível nacional, encontrasse o seu desaguadouro natural no Parlamento. Se os interesses deixavam de ser legítimos e desapareciam os partidos políticos com a obrigação de afunilá-los e assim possibilitar a barganha e a negociação, a grande realidade que se iria configurando seria a estrutura estatal em nível

estadual. A barganha com o poder central ficará circunscrita ao plano da própria burocracia. Quem tiver competência para tomar de assalto o governo estadual credencia-se para permutar com a Presidência da República: apoio em troca de favores.

A história do que se batizou de “oligarquias estaduais” é bem conhecida, parecendo desnecessário pormenorizá-la. O que se deseja enfatizar é o equívoco de considerá-las como desprovidas de autonomia e a serviço de outra coisa. Quanto aos reflexos institucionais do novo quadro (a denominada “política dos governadores”, que se considerou mais apropriado chamar de “política dos estados”), acham-se caracterizados adiante.

Getúlio Vargas não só irá contrapor-se a este modelo como conseguirá suplantá-lo e constituir um Estado nacional unitário. O seu projeto seria claramente afirmado em diversas oportunidades. Para bem situá-lo, basta entretanto citar o balanço do Estado Novo, que mandou preparar em comemoração aos quinze anos de governo (1930-1945). Essa documentação, supervisionada e revista por Gustavo Capanema, não chegou a ser publicada na ocasião, incumbência de que deu conta Simon Schwartzman, no livro **Estado Novo: um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)**. Brasília, Editora UnB, 1983)

No balanço referido estabelece-se a premissa de que “o movimento renovador de 1930 encontrou as administrações estaduais sofrendo as conseqüências da maior desorganização que se possa imaginar. Longe de se constituírem em unidades administrativas fiéis aos mesmos princípios seguidos pelo governo da União, cada estado constituía como que um país à parte, seguindo os métodos que melhor parecessem aos seus dirigentes, os quais visavam apenas os interesses regionais ou os da política partidária. Não

Não há exagero em dizer que as unidades da federação se assemelhavam a verdadeiros feudos, onde as conveniências da orientação particularista dos governos dava margem a empirismos e abusos lamentáveis nos serviços públicos”.

Para bem orientar o projeto unificador, procedeu-se ao que se chamou de “racionalização do serviço público federal”, mediante a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A nova entidade estabeleceu quadros, carreiras, sistemas de seleção de pessoal e padronização, que atingiram todos os serviços. Seguiu-se ação idêntica nos estados, através da criação de Departamentos Administrativos, subordinados a diretrizes uniformes. Tais diretrizes estabeleceram os princípios a serem seguidos, fixados em todos os detalhes considerados pertinentes. Além disto, foram os mencionados departamentos subordinados a um órgão central, a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, incumbido de fiscalizar o cumprimento das normas então

fixadas.

O Estado Novo cuidou ainda da unificação do direito processual, correlacionando-o diretamente à unidade nacional, como se pode ver da citação a seguir, retirada do mesmo relatório: “Como é sabido, a Constituição de 1891, ao estruturar a federação brasileira, atribuiu aos estados competência para legislar sobre direito adjetivo e manteve a competência da União para legislar sobre direito substantivo. Esse era o regime conhecido como da dualidade do direito. Em consequência, cada unidade federada passou a possuir uma legislação processual civil que regia a aplicação do direito civil e comercial da União no território da respectiva jurisdição estadual. (...) Formou-se, porém, desde cedo, na doutrina pátria, um forte movimento de opinião para restabelecer a unidade do direito adjetivo, que representava uma das garantias da unidade nacional. (...) Os adversários da unificação do direito processual escudavam-se principalmente no argumento fundamental que inspirava a própria idéia da federação, isto é, que as peculiaridades de um país vasto como o Brasil, tão numerosas e profundas, tornavam impraticável a observância das mesmas regras processuais em todo o território nacional. Finalmente, porém, prevaleceu a corrente unitarista, e a Constituição de 1934 devolveu à União a competência para legislar sobre direito processual.”

O relatório Capanema detém-se na indicação dos percalços existentes ao cumprimento da nova diretriz, delegando-a ao Parlamento. “Dissolvido o Congresso, em 1937”, abriu-se o caminho para a sua efetivação e o Estado Novo logrou promulgar o Código de Processo Civil. Cogitou-se da atualização dos Códigos Civil e Comercial, que não chegou a bom termo.

A reforma atingiu o Judiciário, mediante a criação de uma magistratura federal, “à qual foram outorgadas as necessárias garantias e atribuiu-se-lhe competência privativa para aquelas questões de interesse da União. Recorde-se, entretanto”, prossegue o documento, “que esse interesse da União não era apenas o patrimonial mas também o doutrinário, para assegurar a uniformidade de interpretação a princípios jurídicos fundamentais, e o político, para salvaguardar a unidade nacional e os compromissos internacionais do país”.

Através dos Códigos de Minas e de Águas esboça-se uma primeira variante do projeto de desenvolvimento econômico. Ainda assim, este somente assumiria feição acabada nos anos cinqüenta, justamente a partir do novo governo Vargas.

Deste modo, o feito de Vargas corresponde à capacidade demonstrada de retomar o projeto formulado no Império, de constituição do Estado Nacional, abdicando de dar-lhe feição democrático-representativa e dele fazendo um autêntico Estado patrimonial. O projeto Vargas seria retomado pela Revolução de 64.

V. TERCEIRO MODELO: INTERVENCIONISTA E GERADOR DE INSTABILIDADE

1. Caracterização geral

a) Principais marcos

Há pelo menos dois marcos iniciais no período que vai do fim do Estado Novo ao movimento militar de março de 1964.

O primeiro é a sobrevivência da elite política formada nos anos trinta, quando a liderança liberal perde os vínculos com as correntes afins européias e norte-americanas. De sua atuação verifica-se não se ter feito do choque representado pela crise de 1929, achando-se convencida de que seu papel se resumia a assegurar a liberdade.

Dessa circunstância resultaria a seguinte atuação do elemento liberal:

1º) Revelou-se incapaz de formular uma alternativa à política social posta em circulação por Vargas. Naquela altura, dispunha-se não apenas da experiência do Welfare europeu como do New Deal de Roosevelt, tendo os liberais, na construção de ambos, papel primordial. Aceitaram passivamente o modelo de sindicalismo estatizado, vivendo de impostos, inventado por Vargas, com o que iria nutrir a sua condição de “pai dos pobres”. Ademais, concordaram em que parte de sua liderança apregoasse fidelidade à chamada “doutrina social da Igreja” que, ao acalentar a esperança de obstar a Revolução Industrial ali onde não havia ocorrido (caso da Itália, Espanha e de Portugal), acabara dando origem não só ao fascismo, eliminado pela derrota militar, mas de igual modo ao salazarismo e ao franquismo, que sobreviveriam à Segunda Guerra.

2º) Admitisse a introdução de sistema eleitoral que correspondia a uma contrafação do nome que lhe atribuíram --proporcional--, evidenciando o quanto se haviam distanciado da tradição liberal européia, até pelo menos a década de vinte, acompanhada de perto. Armando de Salles Oliveira --sem favor a mais destacada figura da liderança liberal surgida nos anos trinta--, que destoava do conjunto, estando predestinado a inocular sangue novo nesse quadro desconcertante, viria a falecer, a 17 de maio de 1945, portanto no início do processo a que aludimos.

3º) Contentou-se com a introdução das garantias fundamentais na Constituição de 1946, aceitando o seu vezo estatizante que, nas décadas subsequentes, iria permitir não só o revigoramento do patrimonialismo brasileiro como facultando o que viria a ser autêntica institucionalização da corrupção.

O segundo marco inicial corresponde à relevância assumida pela guerra

fria, no plano internacional. Nos anos que de imediato se seguiram ao fim da guerra, dissiparam-se completamente as ilusões, acalentadas em certos círculos do Ocidente, de que a União Soviética estreitaria os laços estabelecidos com os países democráticos no curso da guerra. Ao invés disto, expandiu-se na direção do Leste Europeu, dominando sucessivas nações, agora isoladas pelo que passou à história com o nome de Cortina de Ferro.

O fenômeno da guerra fria traduzir-se-ia, no Brasil --como também em outros países--, na emergência de anti-comunismo primário, apoiado na suposição de que, para combatê-lo, bastava o emprego da força.

b) A Constituição de 1946

Definindo a estrutura e linhas gerais da Constituição de 1946, Aliomar Baleeiro entendia ser o documento “tão bem redigido como a Constituição de 1891”, sendo semelhantes a estrutura e linhas gerais. Entende que, embora exacerbe o presidencialismo, de certa forma teria amenizado a rigidez de 91 no tocante às relações com o Parlamento. Assim, admitia convocação ou comparecimento espontâneo dos ministros; as Comissões de Inquérito Parlamentar e a possibilidade do parlamentar tornar-se ministro sem perda de mandato, licenciando-se.

Em que pese essas concessões, reconhece que “em verdade houve exacerbação do presidencialismo, pela hipertrofia dos poderes presidenciais, devido talvez à precariedade da organização dos partidos”. E, mais: “Os Presidentes se apoiavam nas Forças Armadas, que lhes davam força absoluta ou sumariamente os depunham. Pouco a pouco, como nas repúblicas hispano-americanas, o militarismo passou a condicionar o presidencialismo, que disso só se livrou nos EUA.”

Aliomar Baleeiro (1905/1978) elegeu-se deputado em 1945 e participou da Constituinte de 46, integrando as legislaturas subsequentes. Em 1965, foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal que, depois, presidiu. Como professor, deixou obra expressiva de direito tributário, que era a disciplina de sua especialidade.

No capítulo da Ordem Econômica e Social, a Constituição de 46 assume-se como estatizante e nacionalista. Assegura à União “o direito de intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade”. A existência de propriedade “será condicionada ao bem estar social”, podendo a lei, mediante indenização, “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Aqui, claramente, a consigna liberal que atribui ao Estado a promoção de igualdade de oportunidades é confundida com “igualdade de resultados”.

O documento estabelece a imposição de “reprimir toda e qualquer forma de abuso do poder econômico”, o que foi entendido como

prerrogativa de estabelecer o tabelamento de preços, prática à qual se iria recorrer de modo frequente.

Generaliza-se a norma de que múltiplas atividades econômicas estarão reservadas a brasileiros ou a sociedades organizadas no país.

A esse rigor na discriminação contra a iniciativa privada segue-se a liberalidade na concessão de benefícios trabalhistas. Em matéria de dissociação da realidade basta transcrever este princípio: “A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”. Estabelece-se a “participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa”. Declara-se formalmente a liberdade sindical sem revogar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que a tornava impeditiva desde que introduzia a regra da unicidade, dispensado o sindicato de angariar recursos junto aos associados, assegurando-lhe a sobrevivência com base em impostos. Perdeu-se a oportunidade de revogar sistema que iria perpetuar lideranças desprovidas de legitimidade.

Sem a devida qualificação, a Constituição determinou que a Câmara dos Deputados “será composta de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema proporcional, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos territórios”. Dada a distorção introduzida nesse sistema, pelas instruções que regularam as eleições de 1945, teria sido imprescindível adequá-lo ao modelo consagrado na Europa, com a votação em listas pré-ordenadas. A votação em nomes isolados, admitida naquelas instruções, fazia parte do sistema distrital que vigorou no país no Império e na Primeira República.

Em relação aos partidos políticos não são fixadas quaisquer normas, delegando-se à Justiça Eleitoral seu registro e cassação.

c) Os dois eixos fundamentais

O denominado “interregno democrático” permitiu a formação de dois eixos caracterizadores do processo político.

O primeiro seria a atribuição de primazia ao anti-comunismo, que teria por consequência, de um lado, uma parte da liderança política cuidar de engajar-se, de corpo e alma, na guerra fria, pretensão certamente descabida. E, de outro, ter confluído na direção de misturar-se ao anti-getulismo. De início, essa identificação tinha algo de artificial. A marcha dos acontecimentos, contudo, acabaria justificando-a.

Na fase final do Estado Novo, Vargas tentou colocar a seu serviço o prestígio alcançado pela martirizada figura de Prestes --projeção que ele mesmo ajudara a consolidar--, agora tornado chefe do Partido Comunista. Ainda assim, acabaria prevalecendo a sua tradicional aversão a tal doutrina. Contudo, tendo herdado a liderança do getulismo, após o suicídio de Vargas, João Goulart aliou-se abertamente com os comunistas, facilitando deste modo a junção das duas correntes que lhe eram contrapostas.

O segundo eixo corresponde à popularização, no governo Kubitschek, do projeto de Revolução Industrial, plenamente configurado pouco antes, sob Vargas. Iria revelar-se amplamente mobilizador.

O pleno entendimento da circunstância descrita requer que nos detenhamos, ainda que brevemente, na indicação dos fatos históricos essenciais do ciclo de que se trata, tomando por base os períodos presidenciais, a saber:

- I) Presidência do General Eurico Gaspar Dutra (1946/1950)
- II) Presidência de Getúlio Vargas, eleito a 3 de outubro de 1950, empossado a 21 de janeiro do ano seguinte e deposto entre 22 e 24 de agosto de 1954, quando se suicida.
- III) Presidência do Vice, Café Filho, que, tendo passado para a Oposição, entra numa conspiração e transmite o cargo a Carlos Luz, que é deposto a 11 de novembro de 1955.
- IV) Presidência de Juscelino Kubitschek, eleito a 3 de outubro de 1955.
- V) Presidência Jânio Quadros. Eleito em 3 de outubro de 1960 e empossado em janeiro seguinte, renuncia a 25 de agosto de 1961.
- VI) Presidência do Vice, João Goulart, empossado mediante o artifício da introdução do parlamentarismo, revogado por consulta plebiscitária a 6 de janeiro de 1963. Goulart foi deposto em 31 de março de 1964.

Vejamos as condições que propiciariam a confluência entre anti-comunismo e anti-getulismo.

No primeiro período do ciclo considerado --“interregno democrático 1945/1964”--, quando a Presidência era exercida pelo General Eurico Dutra, embora haja ocorrido iniciativas tendentes a introduzir no país dinâmica de desenvolvimento econômico, a nota dominante seria o empenho em engajar-se na guerra fria do lado ocidental. Foram rompidas as relações que o país estabelecera com a União Soviética. Em certos momentos parecia que a única preocupação governamental consistia em “acabar com o comunismo”, da forma a mais primária possível. Comícios foram dissolvidos à bala, fazendo vítimas e portanto criando mártires. O governo obteve a revogação do registro concedido ao Partido Comunista, a que se seguiu a cassação do mandato dos representantes que lograra mandar para o Parlamento. A partir desse fato, considerou-se no direito de impedir o funcionamento dos jornais comunistas. O país voltou a contar com a existência de presos políticos. As liberdades, formalmente asseguradas pela Constituição de 1946, passaram a ser letra morta.

Era óbvio que semelhante projeto não se revestia de qualquer apelo popular, ainda que setores da opinião se tivessem engajado nessa “cruzada”.

Conforme foi indicado, Vargas voltou ao poder, pelo voto, em fins de janeiro de 1951, substituindo o General Dutra. Encontrou, desde logo, a ferrenha oposição da União Democrática Nacional (UDN) que nutria anti-getulismo radical. Apesar do seu apregoado liberalismo, fomentava a ingerência militar na política na esperança de afastá-lo do poder por esse meio. Naquela altura, o Partido Comunista obedecia cegamente às ordens de Moscou e, como parte da guerra fria, procurava criar pontas de lança no lado ocidental (democrático). Fiel a esse ditame, o PCB acalentava a ilusão de estruturar força militar paralela, capaz de chegar ao poder pela força. Parte dessa estratégia era opor-se a Vargas.

Embora atuasse na clandestinidade, o PCB mantinha organizações que funcionavam abertamente, inclusive jornais. Por ocasião do suicídio de Vargas, multidões furiosas as destruíram em diversas capitais. Desde então, os comunistas procuraram rever a estratégia até então seguida mesmo porque logo viria a denúncia do stalinismo, pelos próprios soviéticos, no documento que passou à história com o nome de **Relatório Krushov** (1956).

A nova estratégia do PCB consistirá na aproximação ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado por Vargas e presidido por Goulart.

Mesmo antes do suicídio de Vargas, para os militares, simultaneamente anti-getulistas e anti-comunistas, João Goulart já simbolizava a junção dessas duas correntes.

Assim, em janeiro de 1954, coronéis do Exército, que se propunham salvar o país do comunismo --o que consideravam sua missão histórica--, publicaram um manifesto em que Goulart, então Ministro do Trabalho no governo Vargas, é acusado de fazer o jogo dos comunistas. Vargas optou por exonerá-lo da função. Mas permaneceu na Presidência do PTB.

A campanha contra Vargas era liderada pelo jornalista Carlos Lacerda, eleito para a Câmara dos Deputados. A 5 de agosto de 1954, seria vítima de um atentado. Lacerda sofreu ferimento sem maior gravidade. Porém, o major da Força Aérea, Rubens Vaz, que o acompanhava, foi morto. O incidente deu origem a uma grande mobilização, canalizada contra Vargas na medida em que se comprovara ter sido o atentado perpetrado por elementos de sua guarda pessoal. A crise que então se desencadeou iria provocar a deposição seguida do suicídio de Vargas, como indicamos, em fins de 1954.

O vice-presidente eleito juntamente com Vargas, Café Filho, conhecido parlamentar, transitou para a oposição. De sorte que, na prática, o governo passa às mãos da UDN e dos militares anti-getulistas. Esse grupo patrocinou candidatura do general Juarez Távora nas eleições presidenciais de 3 de outubro de 1955, derrotado por Juscelino Kubitschek, figura destacada do Partido Social Democrata (PSD). Embora se tratasse de agremiação criada por Vargas, o PSD era notoriamente conservador,

ostensivamente não tinha maiores ligações com o getulismo. Kubitschek, por sua vez, vinha de exercer o governo de Minas Gerais onde liderara o projeto de modernização econômica.

Inconformados com a derrota, os udenistas tentarão obstar sua posse, com a conivência do Vice-Presidente no poder. Entretanto, Café Filho não parecia disposto a avançar até a violação da ordem constitucional. Em razão disto, passa a Presidência ao Presidente da Câmara, Calos Luz, aafiando com a conspiração golpista. Conforme foi referido, aquela tentativa seria abordada por golpe militar.

Kubitschek criou uma nova dinâmica relacionada à Revolução Industrial, popularizada com o nome de industrialização ou desenvolvimento. A nação de fato se empolgou com esse projeto, de modo que dois pronunciamentos militares, ocorridos em seu governo, não tiveram maior repercussão. O governo, por sua vez, não os alimentou, evitando represálias. Kubitschek também concluiria a sucessivamente adiada transferência da capital. Por fim, o país vivia todo um mandato presidencial com a mais ampla liberdade.

Em que pese o prestígio alcançado, não conseguiu fazer o sucessor. Saiu vitorioso das urnas, nas eleições que designariam o seu sucessor, o ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, eleito pela legenda da UDN. A legislação eleitoral permitia que o eleitor escolhesse livremente o candidato a Vice. Vale dizer: não havia chapa obrigatória com os nomes dos candidatos a Presidência e à vice-presidência. Dessa anomalia resultou a vitória do candidato a vice na chapa da oposição: João Goulart. Presidente do PTB, herdeiro oficial do getulismo. Deste modo, a renúncia de Jânio Quadros poucos meses após a posse iria precipitar o país numa crise de grandes proporções.

Empossado depois de uma série de peripécias, Goulart abandonou o projeto desenvolvimentista de Kubitschek e atuou de modo que setores importantes da opinião pública acabassem convencidos de que desejava mudança de regime, a fim de perpetuar-se no poder. Estimulou movimento de sargentos e praças, agredindo abertamente a hierarquia militar. O país vivia sob greves sucessivas, notadamente em setores vitais como bancos e transportes, valendo-se da circunstância de que o Parlamento não havia regulamentado o direito de greve inserido na Constituição de 1946.

Progressivamente, Goulart isolou-se da opinião pública, generalizando-se o descontentamento com o seu governo, expresso em grandes manifestações de rua. Assim, seria na crista de amplo movimento popular que eclodiu a revolta militar que iria depô-lo, conhecida como **Revolução de 1964**.

As questões do novo sistema eleitoral, do coroamento do projeto de Revolução Industrial e do antagonismo entre getulistas e anti-getulistas serão consideradas mais amplamente, de modo autônomo, a começar desta

última.

2. A confluência entre anti-getulismo e anti-comunismo

O fenômeno típico no chamada interregno democrático consiste na expansão, se assim se pode dizer, do confronto entre getulistas e anti-getulistas. Trata-se certamente de fenômeno complexo que não se esgota nos marcos do conceito de **populismo**, como bem o demonstrou Bolívar Lamounier em excelentes análises produzidas ao longo das últimas décadas, em boa hora reunidas no livro **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira** (São Paulo, Augurium, 2005).

O certo é que acabaria dominando a cena política dos anos cinquenta.

O que seria de fato mobilizador correspondia ao projeto de industrialização, conforme ficou evidenciado no Governo Kubitschek. Contudo, o processo precedente viria a sufocá-lo, conduzindo à Revolução de 64 e à sobrevivência de vinte anos de governos militares. Contudo, cabe assinalar, tão forte era aquela aspiração nacional que a complementação da Revolução Industrial tornar-se-ia o carro-chefe do programa dos militares.

Há um fator de distorção desse quadro para o qual Bolívar Lamounier chama a atenção: “o onipresente veneno da guerra fria”. Tudo leva a crer que o agravamento do quadro político brasileiro, daquela fase histórica, dar-se-á graças à confluência dos dois movimentos: anti-getulismo e anti-comunismo.

Vejam, em síntese as principais indicações desse autor relativas à instabilidade política do período. Remonta a 1930 e “guarda estreita relação com a trajetória de Getúlio e com sua personalidade política.”

A tese central formula-a deste modo: “...o Brasil dos anos 50 estava rachado ao meio, dividido por uma clivagem profunda, uma complexa falha geológica que atravessava diversas camadas sedimentares mas tinham um foco extremamente definido: o antagonismo entre getulismo e anti-getulismo.”

Lamounier destaca o fato de que, comprovada a popularidade de Vargas nas eleições de 1945, mesmo tendo sido deposto pouco mais de um mês antes do pleito, deu lugar ao surgimento do seu reverso. Faltando quatro meses para as eleições presidenciais de 1950, Carlos Lacerda, então jornalista e que viria, como deputado, a ser um dos expoentes da agremiação tida como liberal --a União Democrática Nacional (UDN)-- escreveria na primeira página do seu jornal: “O senhor Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar”

A enormidade do desprezo pela democracia, demonstrada na citação,

dá bem uma idéia do distanciamento em que a liderança liberal da época encontrava-se do curso seguido por essa doutrina, nos maiores centros europeus. Naturalmente, expressa também o que deseja destacar Lamounier, a profundidade do fracionamento do país entre getulistas e anti-getulistas.

Com maior ou menor intensidade, reforçam essa cisão outras dissensões vigentes no país, a começar dos conflitos inerentes à política econômico-social.

Por outro lado, havia consenso quanto ao papel desempenhado pela Justiça Eleitoral, o mesmo no tocante à legislação trabalhista, embora esta contivesse aberrações como imposto sindical. Mas a regulamentação do direito de greve era um assunto explosivo, do mesmo modo que a crescente indisposição contra o capital estrangeiro, face ao nacionalismo. Nesse plano, políticas econômicas que deveriam ser encaminhadas na base do balanço sereno, de custos e benefícios, tornavam-se explosivas, conforme se comprova da popularidade alcançada por consignas do tipo “o petróleo é nosso”. O combate à inflação exigia austeridade e contenção de gastos. Aprofundando-se a oposição crescente, Vargas trata de reforçar seus laços com as bases do trabalhismo. No 1º de maio de 1954, decreta aumento de 100% no salário mínimo. Outro dissenso assinalado: o fracionamento partidário.

Embora Vargas tivesse logrado configurar plenamente o projeto de Revolução Industrial, seria obra de Juscelino Kubitschek levá-lo à prática, com o seu Plano de Metas, fazendo emergir o que Lamounier assinala como embate entre o arcaico e o moderno.

Nesse quadro, o suicídio de Vargas revitaliza de imediato o getulismo com base na aliança entre a agremiação conservadora criada por Vargas, o PSD, e o seu segundo braço partidário, o Partido Trabalhista (PTB). Parece que, dada a seqüência dos acontecimentos, subsequentes à renúncia de Jânio, ao catapultar para primeiro plano a figura de João Goulart (Jango) iria dar maior relevo (para não dizer agressividade) ao embate entre getulistas e anti-getulistas. Temos em vista a confluência entre o trabalhismo varguista (peleguista, irresponsável, corrupto) e o comunismo. Correspondendo ou não à realidade, acreditava-se que o PCB estava dotado de lideranças capazes de dar consistência ao projeto de alteração do regime, da espécie que Jango passara a simbolizar: a República Sindicalista.

Nessa convicção, daremos maior destaque ao que Lamounier chamou de quarta camada das clivagens existentes: “o onipresente veneno da guerra fria”.

Lamounier destaca que, embora os comunistas aparecessem aliados aos udenistas no combate a Vargas, no curso do seu governo (1951/1954), na verdade era grande o potencial de aproximação entre as duas correntes.

A base objetiva para uma aliança entre comunistas e getulistas, a seu

ver, residia no fato de que “a guerra ensinara aos comunistas, a começar do próprio Stalin, a importância do Estado nacional”. O nacionalismo passara a se constituir num aliado. Outro ponto de confluência residiria no que denomina de **prometeísmo**, “a obsessão com a transformação material, exuberantemente encarnada na industrialização soviética e, entre nós, simbolizada de modo embrionário por Getúlio e pela Usina de Volta Redonda.”

Apesar da repressão contra os comunistas desencadeada por Vargas após a insurreição de 1935 e durante o Estado Novo, os comunistas admitiam que poderia consistir num aliado estratégico no combate ao imperialismo. Em seguida, escreve: “Do lado udenista, nem a repressão desencadeada contra os comunistas entre 1935 e 1945, nem as críticas feitas por estes ao governo em 1954 amenizavam a imagem de Getúlio; na verdade para esses velhos adversários do Estado Novo, o Getúlio do pós-guerra não passava de um ex-fascista que agora simpatizava com os comunistas e buscava seu apoio.”

Ao remontar aos anos cinquenta, lembra o autor, os comunistas haviam perdido toda a aréola grangeada pela vitória da União Soviética sobre o nazismo. A par disto, a contraposição entre comunismo e anti-comunismo, afirma, “não se limitava aos campos ideológico e político. Era também uma questão militar”.

E, prossegue: “Na década de cinquenta, o comunismo chegara a seu ponto máximo de expansão nos termos da geopolítica mundial, consolidando-se no Leste Europeu, estendendo-se à China e fazendo, com a Revolução Cubana de 1959, seu primeiro grande desembarque nas Américas. Por minúsculo que fosse, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) era visto como a cabeça-de-ponte da URSS no Brasil, e, em consequência trazia para dentro do país, em cores vivas, aquela linha imaginária que se convencionou chamar de Guerra Fria.”

Entendemos que o apoio ostensivo dado por Prestes a João Goulart, quando este se encontrava no exercício da Presidência, serviu para convencer a alta hierarquia militar que passara a existir perigo real de implantar-se no país regime manobrado pelos comunistas. No Leste Europeu, onde chegaram ao poder valendo-se de alianças com segmentos importantes da elite do país respectivo, logo implantaram sistemas totalitários. Na nossas barbas, como poderia ser alegado, assistiu-se a processo semelhante ocorrido em Cuba. Fidel Castro, após desfilar com um crucifixo no peito na comemoração da derrota de Batista, logo se revelaria o mais subserviente dos títeres sustentados pela União Soviética.

Coroava-se o imprescindível caldo de cultura para o desfecho de 31 de março de 1964.

3. Desastrado novo sistema eleitoral

A queda do Estado Novo coincidiu com a derrota do fascismo na Europa. Parecia que a humanidade havia ingressado numa fase áurea da democracia. Tendo se aliado ao Ocidente, a Rússia adquiriu, de modo imerecido, uma auréola democrática. Acreditou-se inclusive que havia alcançado um acréscimo real ao que se dizia ser meramente formal no Ocidente. E não a simples supressão da democracia em nome do pretenso conteúdo social.

A circunstância iria atrair para a esfera do Partido Comunista parcelas significativas da intelectualidade brasileira impedindo que florescesse o socialismo de inspiração democrática e ocidental.

Os liberais, por seu turno, queriam a todo custo o poder da Lei e do Parlamento. Mas foram inspirar-se na Constituição de 1934, isto é, na admissão do fracionamento partidário, num sistema dito proporcional, mas que na verdade tangenciava-o, iniciativas todas que denunciam a incapacidade de reconhecer que não pode haver democracia na ausência de partidos políticos sólidos. E como esse sistema logo fracassaria no que consideravam o seu objetivo maior --impedir a volta do ditador ao poder-- evoluíram para o franco abandono dos ideais liberais ou a simples resistência passiva, buscando paralisar o Executivo mediante a lentidão do processo legislativo. Inventou-se mesmo um expediente sem a mínima base ética: as alianças de legenda. Quase vinte anos de experiência representativa iriam desaguar no mais retumbante fracasso.

Reconheça-se desde logo que o pensamento liberal logrou consolidar a grande conquista do Código de 1932 que era a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1946 a consagraria como parte do Poder Judiciário. Desde essa época a instituição deu passos significativos para a lisura dos pleitos, graças sobretudo à introdução da cédula oficial. Balanceando essa experiência, no livro **A legislação eleitoral brasileira**, com a autoridade de quem a viveu diretamente, Edgar Costa conclui que se chegou à integral decência no alistamento, na realização das eleições e na apuração de seus resultados.

A manutenção do princípio da votação em nomes isolados e não numa lista pré-ordenada, adotada na eleição proporcional, iria entretanto levar ao extremo fracionamento partidário. A par disto, privado do direito à existência legal, o Partido Comunista popularizaria a consigna de que as eleições se dão para “conscientizar”. Assim, uma parte da Nação iria sendo acostumada à idéia de que o processo democrático deve ser usado para outros fins que não aqueles a que está destinado. Como nessa parcela se incluíam grupos representativos da elite universitária, a intelectualidade ia sendo sucessivamente abastecida de segmentos desinteressados na efetivação de uma crítica construtiva à experiência brasileira do sistema representativo.

Enquanto isso florescia o fenômeno das alianças de legenda, que parece ter sido inteiramente perdido de vista, nas análises posteriores, na medida em que, no sistema pós-abertura voltaram a ser admitidas com a denominação de “coligações em eleições proporcionais”. Contudo, esse mecanismo contribuiu para agravar os defeitos e incoerências do sistema pós-Estado Novo.

A par disto, a experiência européia vinha comprovando que o sistema proporcional era incapaz de conduzir a maiorias estáveis, embora permitisse a formação de partidos políticos. Na configuração que se lhe atribuiu, no Brasil, achava-se inclusive privado dessa última vantagem. A admissão das alianças de legenda, vale dizer, da permissão de coligações em eleições proporcionais, produzia acentuado desfiguramento da representação, como se comprova da análise efetivada por Pompeu de Souza, das eleições de 1962, publicada na conhecida **Revista Brasileira de Estudos Políticos** (vol. 16, correspondente a janeiro de 1964), onde teria oportunidade de afirmar:

“Parece-nos, pois, tão faccioso afirmar um incremento de tendência esquerdista no eleitorado, por força da maciça ascensão da bancada do PTB, quanto pretender conclusão oposta, à base do considerável aumento de representação da UDN. Não se pode esquecer que mais de três quartas partes da bancada do PTB e quase três quartos da UDN resultam, não das legendas partidárias de cada um, mas das legendas de alianças, nas quais, muitas vezes, votos petebistas elegeram udenistas e vice-versa. No particular, a única tendência que parece suscetível de afirmação é a da polarização ideológica que vem substituindo a fisionomia tradicional das bancadas pela das frentes parlamentares.”

Nas eleições de 1962, as alianças de legenda tiveram quase cinco milhões de votos, contra cinco milhões e setecentos mil dados diretamente aos quatro maiores partidos. A ascendência constante de tais alianças pode ser comprovada pelos dados adiante transcritos, coligidos por Pompeu de Souza:

<u>P A R T I D O S</u>					
Ano	Alianças	PSD	UDN	PTB	PSP
1950	1.552.636	2.068.405	1.301.489	1.262.000	558.792
1954	2.496.501	2.136.220	1.318.101	1.447.784	863.401
1958	4.140.655	2.296.640	1.644.314	1.830.621	291.761
1962	4.769.213	2.225.693	1.604.743	1.722.564	124.337

No pleito de 1962, quase a metade da Câmara dos Deputados se constituiu através das alianças. A gravidade do evento é que estas não se instituam para congregar organizações afins mas para dar curso a simples

acordos eleitorais sem maiores conseqüências. É ainda Pompeu de Souza quem observa:

“Essa a gravidade maior do fenômeno: antes que se houvesse dado oportunidade, aos partidos nacionais improvisados, de conquistarem consistência e tradição, introduziu-se, na sistemática eleitoral do regime, o instrumento da desintegração do que já nascera tão pouco integrado. Introduziu-se uma entidade mortal à unidade e ao próprio organismo dos **partidos nacionais**, cada vez menos **nacionais** e até cada vez menos **partidos**, por força mesmo dessa intromissão: a aliança eleitoral de legendas. Porque o grave de tais alianças é que elas são estritamente eleitorais, ou melhor eleitoreiras: possuem apenas causa, sem produzirem nunca efeito ou conseqüência. Existem apenas para efeito de registro e apuração eleitorais. Nascem à boca das urnas e morrem à porta das Casas legislativas. Escamoteiam, do mandante, o mandado. Perante o eleitorado, o que existe, para a escolha do mandatário, é a aliança; para as Câmaras, onde o mandato será exercido, só existe o partido. Daí anomalias como estas: na última eleição, o PSD elegeu apenas 79 deputados federais, mas conseguiu uma bancada de 122; o PTB, elegendando 63, alcançou 109; a UDN, com 55, chegou aos 94; e assim por diante.”

O fenômeno em causa aparece com clareza no processo final de composição das bancadas na Câmara eleita em 1962:

(número de deputados)

Partidos	Eleitos	Acrescidos	Bancada Final
PSD	79	43	122
PTB	63	46	109
UDN	55	39	94
PSP	6	16	22
PDC	1	19	20
PTN	0	11	11

No total, achavam-se representados na Câmara 13 agremiações partidárias, nove dentre elas com representação (final, isto é, acrescida a bancada dos eleitos por alianças de legenda) inferior a dez representantes. A Câmara se compunha de 409 deputados, sendo que 216 eleitos diretamente na legenda, 53% portanto. Os restantes 47% resultaram de acréscimos obtidos graças às coligações (então denominadas de “alianças de legendas”).

Caminhou-se pois no sentido inverso ao do requerido aprimoramento da representação, inclusive na direção oposta ao trabalho desenvolvido pela

Justiça Eleitoral, consubstanciado basicamente pelo número crescente de novos eleitores alistados, enfim, o processo eleitoral em seu conjunto não estava a serviço da representação mas de seu desvirtuamento. A polarização ideológica, de inspiração autoritária ou mesmo totalitária, atuava em campo livre porquanto não se lhe contrapunha um sistema autenticamente representativo. E mesmo as resultantes do processo eleitoral, isto é, as bancadas parlamentares, acabariam sendo atraídas àquela polaridade. Observa a propósito Afonso Arinos de Meio Franco no estudo que dedicou à Câmara dos Deputados: “No Brasil, com a liquidação virtual dos partidos, deputados radicais se uniam, em 1963, a toda sorte de organismos espúrios, espontaneamente surgidos à esquerda e à direita: “Frentes”, “Pactos de Unidade”, “Confederações”, “Ligas”, “Associações” (de inferiores militares) e outras siglas de incoerente agitação e inócuas exigências à esquerda; “Ações Democráticas”, “Ibades”, também outras “Ligas”, “Campanhas” (da mulher) e outras siglas à direita.”

Falta dizer que os liberais não souberam avaliar criticamente a própria experiência. Desconhece-se que haja saído de seu seio condenação mais veemente do modelo de sistema eleitoral vigente, equivocadamente chamado de “proporcional”. As iniciativas em prol do voto distrital foram ensaiadas com o máximo de timidez e o mínimo de audácia. No fundo parece ter havido uma adesão ampla e geral à tese de que as eleições se justificam por razões as mais diversas e não pelo propósito exclusivo de alcançar maiorias estáveis, aptas a governar. A liderança liberal brasileira perdeu de vista o desenvolvimento da doutrina e acabaria virtualmente capitulando diante da crítica totalitária, de que é exemplo eloqüente o testemunho que adiante se invoca.

Milton Campos (1900/1972), que militou sempre nas hostes liberais e se considera tenha chegado a ser um de seus líderes expressivos, ainda em 1966 supunha que o liberalismo estivesse visceralmente ligado ao **laissez-faire**, fazendo caso omissivo da obra de Keynes. A seu ver, essa doutrina teria sido incapaz de promover a ascensão social das classes menos favorecidas, parecendo esquecer-se de que essa possibilidade seria comprovada precisamente nas grandes democracias do Ocidente. Milton Campos chega mesmo a proclamar que o liberalismo esgotou-se no plano político, devendo preservar-se tão somente como ingrediente formador da consciência moral.

Afirmaria Milton Campos na aula inaugural de 1966, na Universidade de Minas Gerais, alocação que mais tarde se divulgou com a denominação de **Em louvor da tolerância**: “Em certos países, o liberalismo ficou sendo o suporte das classes dirigentes, insensíveis ou egoisticamente hostis à ascensão humana, inspirada pela filosofia cristã da justiça social e imposta pela civilização industrial”. Além disto, o liberalismo não buscou dissociar-se do **laissez-faire** quando “a ordem natural das coisas não pode ser largada

às distorções que fatalmente lhe provocam a cobiça e as competições dos interesses egoísticos”. A esse respeito afirma de modo taxativo: “Precisamente pela fatal inadvertência de não ver que a ordem natural, num mundo em mudança, exigia novas providências de ordem regulamentar, foi que o liberalismo perdeu seu lugar”. A conclusão decorre dessa tônica: “Todavia, se os partidos liberais e a organização liberal dos Estados decaíram da missão que originariamente lhes competiu, o princípio liberal, pelo menos como estado de espírito, pode durar e sobreviver”. Tratar-se-ia, em suma, de preservar a tolerância, em cujo louvor é concebido o discurso. (**Testemunhos e ensinamentos**, José Olímpio, 1972)

4. Coroa-se a formulação do projeto de Revolução Industrial

A ação estatal de cunho modernizador e positivo, atuante, acabaria deslocando-se para a esfera do que mais tarde se denominou de “planejamento”, entendido não como instância administrativa mas como um conjunto de técnicas destinadas a assegurar a consecução de determinadas metas.

A configuração da nova esfera é obra da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos iniciou seus trabalhos em 19 de julho de 1951, em decorrência de acordo firmado com os Estados Unidos em dezembro de 1950. Funcionou ininterruptamente até dezembro de 1953. Após essa data, todo o seu acervo passou ao Conselho Técnico de Economia e Finanças que o divulgou durante o ano de 1954. Contou com a colaboração de cerca de cinquenta técnicos “sênior” brasileiros, recrutados entre a elite acadêmica e na Administração, bem como de variado grupo de especialistas estrangeiros.

A Comissão Mista procedeu a amplo diagnóstico da economia brasileira. Identificou desde logo uma série de fatores favoráveis ao desenvolvimento econômico, entre outros o aparecimento de um grupo de homens de empresa, criativos, empreendedores e abertos a projetos de longo prazo, embora reconhecesse o predomínio das unidades familiares fechadas; a modernização de métodos agrícolas; melhoramento em tecnologia, educação e saúde; sensibilidade e adaptabilidade da economia a variações de preços e mercados; e mobilidade do capital e da mão-de-obra. Mais tarde, o empenho modernizador cifrar-se-ia na mobilização de tais ingredientes.

Em relação aos fatores desfavoráveis, a Comissão chamou a atenção para aspectos igualmente essenciais, embora não se possa dizer que, no ciclo subsequente se haja atentado para a sua significação, a exemplo do que ocorreria com as componentes favoráveis.

Os técnicos da Comissão Mista consideraram que os obstáculos ao

desenvolvimento decorriam tanto de condições naturais como de circunstâncias sociais e culturais. Não pretenderam estabelecer qualquer hierarquia mas chamar a atenção para a solidariedade desse conjunto.

Dentre as condições naturais, destacou-se a vigência de clima tropical exaustivo em muitas das áreas litorâneas; o insucesso em descobrir reservas de petróleo em larga escala ou de carvão de primeira qualidade; a formidável barreira representada pela Serra do Mar; o fato de que os maiores rios das área central tenham seu curso na direção “errada” e, finalmente, o fato de que grande parte dos solos disponíveis achem-se sujeitos a rápida erosão.

A presença de tais fatores, por si só, não explica, contudo, a vigência do subdesenvolvimento. As dificuldades naturais não foram superadas em decorrências de atitudes e instituições culturais e sociais. A esse propósito afirma-se no Relatório Geral:

“Entre tais atitudes e instituições destacam-se a tradição herdada de uma agricultura devastante e feudal, os hábitos especulativos do comércio e um sistema de governo paternalístico. O fenecimento da classe alta, rural e feudal, da era monárquica — que produziu, sem dúvida, notáveis estadistas e servidores públicos — e a emergência de novos grupos de poder político e econômico não foram acompanhados por um rápido desenvolvimento de novas atitudes em relação à educação, tecnologia e governo. A educação continuou a orientar-se no sentido de assegurar posição social, ao invés de dar ênfase ao treinamento técnico para tarefas agrícolas e industriais. O governo permaneceu pessoal e paternalístico em alto grau, revelando-se todos os grupos ansiosos por auxílio e proteção governamental.” (Relatório Geral - Tomo I. Rio de Janeiro, 1954, pág. 40)

Para fazer face a circunstâncias tão complexas a Comissão Mista recomendou a atuação em setores muito limitados. Essa estratégia se justifica, no entendimento dos técnicos que a integraram, pelo fato de que, se bem esse programa represente apenas uma pequena parcela dos investimentos totais do país, “provavelmente contribuirá para a criação de uma nova concepção de prioridades, a qual, é lícito esperar, influenciará de futuro, os critérios de investimentos e planejamento de todo o setor público da economia”. Assim, não se pretendeu nada de espetacular mas o estabelecimento de um novo estilo.

O princípio essencial da atuação recomendada acha-se formulado nos seguintes termos:

“Em qualquer programa de desenvolvimento econômico, é absolutamente vital que se canalizem recursos, em tempo útil, em certos setores-chave cuidadosamente selecionados. Esse princípio era de aplicação particularmente pertinente no caso da Comissão Mista, que não tinha expectativa razoável de dispor senão de recursos limitados, quer em moeda nacional, quer estrangeira, para o financiamento de seu programa. A

manutenção de uma disciplina de prioridades, com o fito de evitar a dispersão de recursos, implicava numa escolha de regiões de aplicação, setor econômico e projetos individuais de maneira que se rompessem os pontos de estrangulamento que ameaçam retardar o crescimento da indústria e da agricultura no Brasil, e desse lugar a uma “reação em cadeia” propícia ao desenvolvimento.”

Ao longo de sua atividade a Comissão Mista atuou através destas subcomissões: 1) energia elétrica; 2) transporte ferroviário; 3) transporte sobre água; 4) portos; 5) agricultura e, 6) assistência técnica. Além do exame da situação geral de cada um dos grupos de atividades considerados, selecionou-se o tipo de atuação mais recomendável. Para cada uma de tais iniciativas elaborou-se o correspondente **projeto**. Mais tarde semelhante procedimento seria generalizado. Na época correspondia a fato inusitado.

O **projeto** descrevia a situação do mercado e avaliava as condições vigentes no atendimento da demanda. Na eventualidade de que se justificassem investimentos corretivos, a iniciativa era concebida, do ponto de vista técnico, em seus mínimos detalhes. Seguia-se o dimensionamento das inversões requeridas e a identificação das fontes de financiamento.

A Comissão Mista elaborou 18 projetos de reaparelhamento ferroviário; projetos de dragagem e reaparelhamento de 16 portos; projeto de reaparelhamento da frota mercante, construção de estaleiros e de recuperação da navegação do Prata. A preferência pela modernização de tais setores dos transportes deveu-se à existência de estoque substancial de capital investido, ameaçado de deterioração pela ausência de recursos para manutenção e aperfeiçoamento, além do fato de que sua presença encontrava justificativa econômica em diversas regiões do país.

O segundo campo de atuação prioritária era o de energia elétrica, tendo se optado basicamente pelos projetos de geração de energia hidráulica, dimensionados e concebidos em função das estimativas de mercado.

A Comissão recomendou reduzido número de projetos no âmbito da agricultura (maquinaria agrícola e armazenamento de grãos) e só dois projetos industriais. O primeiro destinava-se a implantar a indústria de álcalis, com vistas à poupança cambial e ao estabelecimento de um núcleo da indústria química pesada. O segundo à produção de tubos de ferro centrifugados, produto que se considerou indispensável para a consecução de saneamento de cidades do interior.

Em termos globais, a Comissão Mista elaborou 41 projetos prioritários, com a seguinte distribuição dos recursos: transportes, 60,6%; energia, 33,1%; indústria, maquinaria agrícola e armazenamento de grãos, 6,3%.

Ainda no período de seu funcionamento, a Comissão Mista promoveu a organização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com o propósito de financiar o que então se denominou de “plano nacional de

reaparelhamento”. Ao BNDE cabia a mobilização da parcela de moeda nacional comprometida nos projetos antes mencionados, tendo passado a atuar preferentemente na execução do reaparelhamento ferroviário. A própria Comissão Mista incumbiu-se de promover a negociação de empréstimos estrangeiros, em especial junto ao Banco Mundial (BIRD). Posteriormente essa tarefa foi transferida ao próprio BNDE. A Comissão deu curso ainda a um programa de treinamento de técnicos brasileiros no exterior, com vistas sobretudo à formação de uma elite familiarizada com a elaboração de projetos e a efetivação e controle de financiamentos de longo prazo.

As idéias popularizadas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos seriam posteriormente incorporadas aos propósitos modernizadores do Estado. Em primeiro lugar o entendimento de que, na ação planejada, deve-se ter presente que, sendo limitados os recursos disponíveis, o essencial é estabelecer a necessária escala de prioridades. Outro elemento igualmente valorizado correspondia à clara definição das fontes de financiamento e na adequada mobilização de agências estrangeiras.

Contudo, tais procedimentos seriam compreendidos e valorizados quase que exclusivamente pelo limitado número de técnicos brasileiros que viveu essa experiência. Faltava um elemento catatizador apto a erigí-lo em patrimônio de comunidade mais ampla. Esse elemento viria a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, fruto, como se disse, de recomendações da Comissão Mista.

Criado em 1952, o BNDE logo conquistou a posição de liderança, dando início ao estabelecimento de normas de atuação inteiramente novas no conjunto da administração tradicional. O essencial corresponde ao empenho de submeter certos órgãos públicos a regime de **projeto**, isto é, ao imperativo de consubstanciar seus propósitos e planos num documento que leve em conta as exigências do mercado, componha adequadamente as fontes de recursos a mobilizar e assegure o retorno do investimento. A aplicação conseqüente desse conjunto de princípios iria levar a que se desse preferência à gestão empresarial. Criam-se então diversas empresas. O importante a destacar é que no seio destas algumas tiveram a possibilidade de alcançar sucesso, em termos de economia de mercado, o que permitiu evidenciar a vitalidade do novo segmento em emergência, mesmo quando a componente modernizadora da tradição patrimonialista virtualmente desapareceu sob Goulart.

Finalmente o novo estilo ganharia uma outra componente através do Programa de Metas do Governo Kubitscheck. Embora se tratasse de metas isoladas, foram considerados temas de grande relevância, como a questão da energia, dos transportes e da indústria de base. O BNDE que era, na prática, o gestor do programa, teria oportunidade de testar e aprimorar as novas técnicas nos setores essenciais da economia brasileira. Tratava-se de

uma etapa prévia e inelutável, requerida por uma ação modernizadora global e interativa.

VI. QUARTO MODELO: SISTEMA AUTORITÁRIO AUTO PROCLAMADO TRANSITÓRIO

1. Tentativa de periodização

Parece imprescindível dispor de uma periodização do longo ciclo dos governos militares levando em conta que se propuseram diferentes objetivos. De início, tratava-se de concluir o mandato de Jânio/Goulart de modo a garantir a realização das eleições presidenciais de outubro de 1965, na qual, acreditava-se, a UDN elegeria pessoa afinada com seu ideário: Carlos Lacerda.

Ao invés disto, Castelo Branco atribuiu-se mandato de quatro anos em razão do que as eleições de 1965, mantidas, limitar-se-iam aos governos estaduais. Como o governo militar sofreu derrotas expressivas nesse pleito, foram dissolvidos os partidos políticos existentes, introduzindo-se sistema bipartidário: a agremiação governista, denominada Aliança Renovadora Nacional-ARENA e, para representar a oposição, o Movimento Democrático Brasileiro-MDB.

Castelo Branco valeu-se dos poderes que se atribuiu para introduzir certas reformas que vinham sendo postergadas pelo Legislativo, em especial a criação do Banco Central. A par disto, introduziu-se nova disciplina no processo legislativo, sobretudo no que respeita à elaboração orçamentária, a fim de ser eliminada a praxe de serem aumentadas as despesas sem a contrapartida nas receitas.

Desejoso de cumprir o compromisso que motivara a Revolução, a garantia da ordem constitucional, Castelo Branco impôs a Constituição de 1967, que assegurava os direitos e a vigência de economia de mercado mas eliminava a eleição direta para Presidente da República. A normalização se completaria pela escolha de Presidente civil. Tal entretanto não ocorreu. O Ministro do Exército, Costa e Silva, se impôs como candidato e foi eleito.

Costa e Silva governou apenas dois anos e meio, devido a grave enfermidade que logo o vitimou, tendo se empossado a 15 de março de 1967. Em 1968 ocorreram grandes manifestações no país em prol do cumprimento das promessas que haviam originado o movimento.

As manifestações em causa tiveram início com um incidente no Rio de Janeiro. Funcionava no centro da cidade um restaurante de estudantes onde começaram a verificar-se manifestações anti-governamentais. Ao reprimi-las, em fins de março daquele ano, a polícia acabou vitimando um estudante. Seu enterro transformou-se numa colossal manifestação, estimando-se em cinquenta mil o número de pessoas presentes.

Na verdade, o governo Costa e Silva não tinha qualquer proposta para o país. A idéia de efetivar reformas de base havia sido popularizada desde os fins do governo Kubistschek, bandeira que, de certa forma, viria a ser apropriada por Castelo Branco. Além disto, este primeiro governo militar, para a opinião pública, comprometera-se com as origens do movimento, ainda que não tivesse cogitado de reintroduzir a eleição direta para Presidente.

Nos meses subsequentes, nas principais capitais do país, ocorreram manifestações, em geral reprimidas. O centro do Rio de Janeiro transformou-se numa verdadeira praça de guerra. A movimentação, que tivera inicialmente caráter estudantil, passou a contar com o apoio de professores e artistas, enfim, da intelectualidade em geral. As principais lideranças políticas do país, cassados os seus direitos políticos, encontravam-se no exílio.

Em junho ocorreu, ainda no Rio de Janeiro, manifestação que teria contado com a presença de cem mil pessoas, de posse de um programa concreto: fim da repressão e da censura, seguidas da redemocratização do país. O governo não dava nenhuma demonstração de que se dispunha a levar em conta a intensidade crescente de seu isolamento.

Em outubro, congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes, localizado pela polícia, resultou na prisão de todos os delegados, 1.200 ao todo, uma enormidade. O grave é que as autoridades não revelavam nenhum constrangimento. Tudo levava a crer que se estabelecera a hegemonia da chamada “linha dura”, isto é, facções militares dispostas a tudo a fim de manterem-se no poder, já agora numa forma ditatorial perfeitamente definida. O desfecho comprovou ser correta tal avaliação.

A 13 de dezembro o governo promulgou mais um Ato Institucional (de número 5) reassumindo o direito de cassar mandatos, institucionalizar a censura aos jornais, suspender as garantias constitucionais, inclusive o direito ao habeas-corpus. Começam os chamados “anos de chumbo”.

Sabe-se que Costa e Silva constituiu uma Comissão de Juristas a fim de reintroduzir a normalidade constitucional. Contudo, adoeceu gravemente em fins de agosto de 1969, vindo a falecer em dezembro. Os ministros militares não admitiram a entrega do poder ao vice-presidente, civil, conhecido jurista, Pedro Aleixo, assumindo-o diretamente. Constituiu-se uma Junta Militar que escolheu para assumir a Presidência o general Emilio Garrastazu Médici, atribuindo-lhe mandato de 5 anos.

Sob Médici institucionaliza-se a tortura de presos políticos. Já agora, o pretexto para tal endurecimento era atribuído ao fato de que, alguns segmentos da oposição tivessem resolvido organizar a luta armada contra o governo militar, uma verdadeira infantilidade. Serviu sobretudo para postergar a normalidade constitucional, como viria a reconhecer um dos

que então seguiram esse caminho.

Trata-se de Daniel Fresnot, em artigo publicado em **O Estado de S. Paulo** (14/06/2008). Eis o que escreve: “Quarenta anos depois das revoltas de 1968 o balanço não é nada positivo. Lembro-me de que cometi em 1968 o primeiro sequestro político, de uma agente da polícia cuja alcunha era “Maçã Dourada”. Ficou quatro dias detida no Grêmio da Filosofia da USP e foi trocada pelo único estudante preso em São Paulo naquele momento. ... A luta armada e a agitação política em 68 foram erros trágicos que acabaram favorecendo a linha dura militar e aqueles que queriam fechar de vez o regime. Em 68 o movimento estudantil não lutou pela volta da democracia que considerávamos “burguesa”. Ele lutou principalmente pelos “ismos” --socialismo, maoísmo, trotskismo, guevarismo. Nosso exemplo era Cuba. Embora também houvesse democratas sinceros, era de fato a extrema-esquerda que comandava o movimento. Subestimamos gravemente a importância da democracia e o país pagou um preço muito alto. Inclusive pelos jovens de muito valor, nossos companheiros torturados e assassinados, que teriam amadurecido e hoje fazem falta ao país.” O autor é presentemente industrial, escritor, e fundou uma instituição que acolhe crianças de rua em São Paulo.

Ao contrário de Costa e Silva, que acabou vinculado apenas à face repressiva do regime, Médici valeu-se das reformas efetivadas por Castelo Branco e impulsionou o desenvolvimento econômico do país. No período 1970/1974, o país cresceu a taxas médias anuais da ordem de 11%. Consagrou-se como a fase áurea do denominado “milagre econômico”.

Seria substituído pelo General Ernesto Geisel que se propõe retomar o projeto de Castelo Branco no que se refere à normalização democrática. Enfrenta a chamada “linha dura”, afastando o Comandante do Exército em São Paulo, responsabilizado por mortes na prisão de pessoas submetidas à tortura e, logo adiante, o próprio Ministro do Exército.

Ao mesmo tempo, o General Geisel dispôs-se a completar a Revolução Industrial mas fazê-lo sob a égide do Estado. Implantou empreendimentos estatais de grandes dimensões e, de fato, conseguiu transformar o país numa nação industrial, ainda que o sonho de fazê-la, simultaneamente, “grande potência”, não tenha passado de aspiração sem suportes reais.

No que respeita à abertura política, Geisel parece ter-se imposto “pisar no freio” devido aos resultados das eleições de outubro de 1974. Havia se empossado em março, apresentando-se à nação com um projeto capaz de tornar-se mobilizador: dar continuidade ao “milagre econômico”, desta vez associado à liberdade de imprensa e à promessa de abertura. Esperava, assim, colher frutos eleitorais, o que não ocorreu.

O MDB cresceu de 4 para 20 cadeiras no Senado e de 87 para 160 na Câmara. Em percentagem da votação, obtida em todo o país, carrou 39,3%

dos sufrágios, aproximando-se da Arena que deteve 40%. Para assegurar maioria no Congresso, Geisel recorreu a casuísmos a exemplo da criação da figura do senador nomeado, a pretexto de adequar a composição da Câmara Alta às tarefas legislativas que lhe iria atribuir. Essa figura passou à história com o nome de “senador biônico”.

Ao invés de concluir o processo de abertura no seu governo, delegou-o ao substituto, General João Figueiredo, com mandato de seis anos. A promessa em parte viria a ser cumprida, na medida em que o novo governante estava privado da prerrogativa de cassar mandatos, eliminou a censura à imprensa e, mais importante que tudo, o fim do bipartidarismo e anistia para políticos que se encontravam exilados.

A ARENA transformou-se no Partido Democrático Social (PDS). O MDB sobreviveu adicionando a palavra Partido a essa sigla, isto é, PMDB. Contudo, de seu interior desgarrou-se o grupo egresso do antigo PTB. Esta sigla ficou com uma descendente de Vargas (deputada Iara Vargas) enquanto Leonel Brizola criou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Formou-se uma nova agremiação, o Partido dos Trabalhadores (PT), sustentada pelos sindicatos do ABC paulista.

Tancredo Neves criou o Partido Popular. Entretanto, a agremiação não sobreviveria. Inviabilizou-a a reforma que Figueiredo introduziu em novembro de 1981, que impedia aliança entre os partidos porquanto deveriam concorrer, às eleições do ano subsequente, em chapas verticalizadas, isto é, somente seriam válidos os votos dados a candidatos do mesmo partido, independentemente do cargo a que concorressem. Tancredo viu-se na contingência de voltar ao PMDB.

Nas eleições de 1982, a oposição elegeu dez dos 22 governadores. Comenta Bolívar Lamounier, na obra antes citada: “Em 1982, contados os votos, constatou-se que o processo eleitoral continuava praticamente bipartidário. ... Na Câmara, o trio com maior marca oposicionista (PMDB, PDT e PT) elegeu 231 dos 479 deputados ficando o governo (PDS) com 235 (49%). No Senado, graças ao artifício dos senadores biônicos, o PDS manteve a maioria folgada.

Conclui esse autor: “Sob um ângulo mais dilatado, era evidente: o gradualismo excessivo caíra em sua própria armadilha. ... A crise institucional latente durante toda a precedente década tivera como fulcro a crescente dificuldade encontrada para obter a pretendida legitimação eleitoral, à medida que a oposição ia conquistando os corações e as mentes do eleitorado. Agora a crise tornara-se explosiva: a perspectiva do impasse sucessório presidencial chegara ao cerne do sistema.” (págs. 174-175)

2.A Constituição de 67 e seu desvirtuamento pelos Atos Institucionais

A Constituição de 1967 foi virtualmente imposta ao Parlamento, na medida em que, pouco adiante, a 15 de março um outro general seria eleito para ocupar a Presidência. A transição pacífica restauradora da democracia, simbolizada pela escolha de um civil para ocupar o cargo, mais uma vez estava sendo postergada.

Contudo, tratava-se sem dúvida de limitar o arbítrio. Os direitos e garantias individuais são assegurados de modo pleno. Introduziu-se, em caráter pioneiro, na legislação constitucional brasileira, um capítulo dedicado aos partidos políticos, no qual, ao invés da imposição do bipartidarismo artificial, a agremiação, para fazer-se representar, deveria obter pelo menos 5% dos votos. Diga-se de passagem que se trata de regra admitida por nações democráticas que, por essa ou aquela razão, não conseguiram historicamente firmar número de tais entidades compatível com as exigências do adequado funcionamento do Congresso.

No capítulo da ordem econômica, ainda que permaneça o vezo intervencionista da Carta de 46, é ressaltada a liberdade de iniciativa, como primeiro princípio, enquanto o inapropriado “direito ao trabalho”, da Constituição precedente, é substituído pela “expansão das oportunidades de emprego produtivo”.

Entretanto, é certo que a natureza autoritária do regime não foi alterada de modo substancial, tratando-se apenas de limitar o arbítrio. Assim, por exemplo, a suspensão das garantias e direitos individuais está limitada aos estados de sítio, sujeitos à aprovação pelo Congresso, não podendo vigorar por mais de 180 dias. Havendo situações, em locais determinados, exigentes do restabelecimento da ordem pública, poderão ser adotadas medidas coercitivas nos limites previstos na Carta, pelo prazo de 60 dias. Nessa circunstância, o Presidente dará ciência ao Parlamento no prazo de 48 horas. Não se menciona cassação de mandatos nem suspensão da vitaliciedade de magistrados.

Os sucessivos Atos Institucionais, baixados sob Costa e Silva, virtualmente transformaram em letra morta a intenção expressa na Constituição de 67. Entre dezembro de 1968 e outubro de 1969 foram baixados nada menos que onze de tais disposições, a começar do famigerado Ato 5, que reintroduziu o arbítrio em sua plenitude. Os demais tiveram em vista contrariar disposições específicas da Carta, a exemplo da suspensão da transmissão do cargo ao vice, no impedimento de Costa e Silva e a criação de uma nova figura jurídica (Junta Militar) para assumir o governo, até a refixar os mandatos subsequentes. Houve o primor de terem sido excluídos “de apreciação judicial atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”, entidade essa que, na verdade, nunca teve existência jurídica formal, porquanto nunca se soube qual seria a forma legal de sua estruturação.

3. Complementa-se a Revolução Industrial sob a égide do Estado

O fenômeno da industrialização e da modernização econômica se fez acompanhar de uma brutal estatização da economia.

Em pesquisa realizada no ano de 1973, Gilberto Paim evidencia o fenômeno porquanto o Estado detinha 45,8% do patrimônio líquido do mundo empresarial brasileiro (5.275 maiores empresas não-agrícolas). Eis os resultados registrados por essa pesquisa:

Estoque Brasileiro de Capital Segundo a Origem				
Setores	Patrimônio líquido (1973)		Nº de Empresas	% do Total
	CR\$ Milhões	% do Total		
Privado Nacional	126.362,10	39,3	4.280	81,4
Público	147.275,60	45,8	316	6,0
Estrangeiro	46.421,40	14,4	618	11,8
Capital nacional gerido por empresas estrangeiras	1.742,10	0,5	43	0,80
Total	321.801,20	100,0	5.257	100,0

No período subsequente a estatização seguiu seu curso. No setor de aço, por exemplo, o patrimônio líquido das empresas governamentais somava US\$ 7,6 bilhões contra US\$ 3,3 bilhões dos grupos privados. Nos anos posteriores criaram-se duas novas usinas siderúrgicas sob hegemonia estatal (Cia. Siderúrgica de Tubarão e Açominas).

Nos começos da década de oitenta o Governo criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais --SEST, que produziu alguns balanços adiante resumidos.

De acordo com o Cadastro das Empresas Estatais, elaborado pela SEST, esse universo achava-se distribuído do seguinte modo, em setembro de 1984:

Discriminação	Número de empresas
Setor produtivo estatal	234
Entidades típicas de Governo	142
Previdência Social	6
Bancos oficiais federais	14
Concessionárias de serviços públicos	26

Total**422**

As denominadas entidades típicas de governo correspondem a simples eufemismo, nada justificando o seu estatuto empresarial, pois não geram recursos próprios. Seus dispêndios, em 1984, foram fixados em Cr\$ 5,4 trilhões (esse valor poderia exprimir uma ordem de valor de US\$ 3 bilhões).

As empresas do setor produtivo estatal tinham, em 1983, um imobilizado equivalente a Cr\$ 71,5 trilhões (em US\$ uma ordem de grandeza de 40 bilhões) assim distribuídos: setor hidrelétrico 38,1%; setor siderúrgico-metalúrgico, 23,2%; transportes, 14,8%; beneficiamento e extração de minerais, 10,7%; comunicações, 8,4%; demais setores, 4,7%.

De acordo com a SEST, as empresas estatais registraram, em conjunto, prejuízo operacional de Cr\$ 410 bilhões (cerca de 2,4 bilhões de dólares), em 1982; no ano seguinte, o prejuízo passou a Cr\$ 1,5 trilhão (mais ou menos 2,5 bilhões de dólares). Esse prejuízo correspondeu, em 1982, a 5,6% das receitas operacionais e, em 1983, a 8,3% das mesmas. De um ano para outro, o déficit ficou muito acima do anterior em termos reais. Em 1982, as receitas operacionais alcançaram a cifra de Cr\$ 7,25 trilhões (com o emprego de uma taxa cambial de Cr\$ 173 por dólar, esse valor corresponderia a cerca de 42 bilhões de dólares). Em 1983, as receitas cresceram para Cr\$ 18,1 trilhões (ou 34,7 bilhões, à taxa de Cr\$ 521, que produz valor inferior ao de 1982). O valor em moeda nacional foi também menor. Não acompanhou a taxa inflacionária de 211,0%.

Em 1983, as empresas estatais empregavam 1.349.840 pessoas, número que configura uma enormidade, em termos de desperdício de recursos financeiros e de subemprego da força de trabalho. Considere-se, a propósito, que, em sua maioria, essas empresas são modernas ou modernizadas, o que significa que o seu coeficiente de capital implica o emprego de pouca mão-de-obra. Tomando-se o setor elétrico como exemplo, é fácil identificar a forma pela qual as estatais fomentam o empreguismo. As usinas geradoras de eletricidade implantadas no País são unidades modernas de grande porte. Para serem operadas com eficiência requerem apenas pequenos contingentes de mão-de-obra especializada. Não eram necessárias, por conseguinte, as trinta e oito empresas estatais organizadas para administrar esse conjunto. Desse modo, verifica-se que a natureza e as características de tais empreendimentos foram dissociadas das estruturas administrativas que lhes correspondem. A função de tais estruturas consiste em multiplicar os cargos de diretores e em aumentar os contingentes de funcionários subordinados para justificar uma safra tão prodigiosa de diretorias.

Não se dispõe de nenhuma avaliação conclusiva acerca dos níveis alcançados pela estatização da economia brasileira. Contudo, o prof. Mário

Henrique Simonsen calculou a participação do Estado no conjunto dos investimentos, ao longo dos anos setenta e em parte da década seguinte, em 64%. Tenha-se presente que este resultado superpunha-se à estatização de quase 50% da economia, observada por Gilberto Paim nos começos do decênio de setenta. De sorte que não se deve considerar nenhum exagero a suposição de que os níveis de estatização da economia brasileira tenham chegado a 70%.

Muitos analistas têm insistido em que o fenômeno observado no Brasil teve lugar também na Europa, tratando-se na verdade de um resultado do keynesianismo, ainda que presumivelmente indesejado. Vale a pena determo-nos nesse tipo de ressalva.

Creio que não há nenhuma evidência, na obra de Keynes, de que admitiria a intervenção direta na economia, isto é, a produção pelo Estado de bens e serviços como parte de sua política anticíclica. O fato de que, na Europa do pós-guerra, se hajam disseminado as chamadas nacionalizações obedece a outras causas.

Maurice Duverger, no livro **Les oranges du lac Balaton** (Paris, Seuil, 1980) aponta algumas determinantes.

A nacionalização (estatização) da indústria automobilística na França correspondeu a uma represália ao comportamento de seus proprietários durante a ocupação alemã. Na expressão de Duverger:

“Em Paris, a Renault foi confiscada a um colaboracionista”.

Na Áustria, temendo que os russos desmontassem as fábricas que trabalharam para Hitler e as levassem embora, procedeu-se à sua encampação.

Na Itália, muitas empresas foram absorvidas pelo Estado devido à pressão dos sindicatos e dos comunistas para salvar estabelecimentos mal geridos e à beira da falência.

A Inglaterra é certamente um caso à parte, desde que a chegada dos trabalhistas ao poder, logo no início do pós-guerra, criou uma situação nova. Cumpre observar que vinham procurando mostrar que o keynesianismo representava uma espécie de capitulação diante do socialismo. Na obra antes mencionada, Duverger refere este pronunciamento do líder trabalhista Bowe, nos anos trinta: “A **Teoria Geral** acha-se perfeitamente em harmonia com a política do trabalhismo e, o que é mais importante, exprime na forma de teoria econômica o que sempre esteve implícito na atitude do movimento trabalhista”.

O certo é que o Partido Trabalhista promoveu ampla estatização da economia, a começar pelo Banco da Inglaterra.

Ainda assim, os níveis alcançados pela presença do Estado na economia nada têm a ver com o que ocorreu no Brasil. Estima-se que os mais elevados se tenham verificado na Áustria, oscilando entre 30 a 35%. Na Inglaterra, como em outros países, a estatização nunca superou 30%, na

medida em que a indústria de transformação era tão ou mais pujante que os setores da chamada infra-estrutura, o que não ocorria entre nós.

O gráfico adiante transcrito, aparecido na revista norte-americana **Time**, no início da década de oitenta, permite confrontar a estatização brasileira com aquela ocorrida em alguns países ocidentais. Pode-se verificar que nos destacamos pela proximidade à situação da Inglaterra que, na matéria, bateu todos os récorde.

PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA											% DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS NO PNB					
SETOR PRIVADO ○		SETOR ESTATAL									25%	50%	75%	100%	1962	1978
PAÍSES	PAÍSES	TELECOMUNICAÇÕES	ENERGIA ELÉTRICA	REFINAÇÃO DE PETRÓLEO	CARVÃO	FERROVIAS	EMPRESAS AÉREAS	INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA	SIDERURGIA	CONSTRUÇÃO NAVAL						
Estados Unidos	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○					28.4	32.2
Austrália	●	●	●	●	○	●	○	○	○	*					19.3	24.5
Brasil	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○					12.0	35.0
Inglaterra	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○					40.5	43.9
Canadá	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○					34.4	46.0
França	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○					36.3	43.0
Itália	●	●	○	●	*	●	●	○	○	○					32.4	47.3
Japão	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○					12.3	16.5
Suécia	●	●	○	●	*	●	○	○	○	○					36.0	61.6
Alemanha Ocidental	●	●	○	○	○	●	○	○	○	○					35.6	46.5

* Produção insignificante Fonte: TIME, Abril de 1980

4.O conceito de autoritarismo instrumental

Conforme foi documentado precedentemente, na República Velha emergiu o que foi denominado de “prática autoritária”, isto é, formalmente não se revogou a Constituição. Ao mesmo tempo, formam-se naquele período as variantes de autoritarismo doutrinário, sendo que a mais importante --o **castilhismo**-- explica a natureza do modelo de governo consubstanciado no Estado Novo. O autoritarismo doutrinário caracteriza-se precisamente pela busca de uma alternativa duradoura ao Estado Liberal de Direito, expresso sobretudo na autonomia do Poder Legislativo.

A prática institucionalizada pelos governo militares destoa daqueles modelos. Sendo inquestionavelmente de inspiração autoritária, pretendia entretanto revestir-se de caráter transitório. Para esse modelo acabaria sendo adotada a denominação de **autoritarismo instrumental**, adiante caracterizado.

Partindo da lição de Sílvio Romero (1851/1914), que elaborou o

roteiro para levantar-se o quadro de nossa organização social, e tendo presente, graças às advertências de Alberto Torres (1865/1917), que nossa tradição liberal minimizou o papel do Estado devido sobretudo ao desconhecimento das condições reais do país, Oliveira Viana (1883/1951) formulou uma proposta inteiramente original e que de certa forma correspondia a uma grande síntese da tradição política nacional, considerados os cinco séculos de sua existência e não apenas o último deles, a partir da Independência, como veio a tornar-se praxe. A modernização do país deve abranger o plano das instituições políticas, como pretenderam nossos liberais desde a Independência. Mas essa modernização institucional, para deixar de ser um simples voto, exige transformação da sociedade que só o Estado pode realizar. Assim, concebeu uma fórmula unitária abrangendo tanto o projeto reformista-autoritário de Pombal e D. Rodrigo de Sousa Coutinho com o projeto liberal-democrático de Rui Barbosa, dando precedência ao primeiro. Para esse conjunto doutrinário, Wanderley Guilherme dos Santos encontraria a feliz denominação de **autoritarismo instrumental**. Vale dizer: o autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas. Dessa forma reconhece-se a verdade do castilhismo sem cair na armadilha da sociedade racional, que acaba por ser seu fundamento último. E, ao mesmo tempo, apresenta de um ângulo novo, como veremos, o significado da mensagem de Rui Barbosa. A grande limitação da proposta de Oliveira Viana residiria na identificação da experiência brasileira do sistema representativo com a verdadeira natureza desse sistema. Contudo, antes de empreender esse tipo de avaliação, compete examinar, mais detidamente, como Wanderley Guilherme desenvolve a idéia de **autoritarismo instrumental**. Eis como o caracteriza no brilhante ensaio **A Praxis Liberal no Brasil -- propostas para reflexão e pesquisa** (1974), incluído no livro **Ordem burguesa e liberalismo político** (São Paulo, Duas Cidades, 1978):

“Oliveira Viana expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal, dirá ele, sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal, mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em conseqüência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há caminho natural pelo qual a sociedade brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal. Assim, concluiria Oliveira Viana, o Brasil precisa de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal. Em outras palavras, seria necessário um

sistema político autoritário para que se pudesse construir uma sociedade liberal. Este diagnóstico das dificuldades do liberalismo no Brasil, apresentado por Oliveira Viana, fornece um ponto de referência para a reconsideração de duas das mais importantes tradições do pensamento político brasileiro: a tradição do liberalismo doutrinário e a do autoritarismo instrumental.”

Wanderley Guilherme aponta estas particularidades distintivas dessa espécie de autoritarismo: “Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social -- ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas.”

Wanderley Guilherme indica que é possível localizar sinais de autoritarismo instrumental desde a Independência. Neste sentido sugere que: “A idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las tendo em vista a maximização do progresso nacional, é a base tanto do credo quanto da ação política da elite do Brasil do século XIX, até mesmo para os próprios ‘liberais’. Ademais, temia-se que interesses paroquiais prevalecessem sobre os objetivos a longo prazo, os quais deveriam ser os únicos a orientar as decisões políticas, se é que se pretendia transformar o País em uma grande nação algum dia. Análise cuidadosa das sessões do Conselho de Estado, a principal forma de decisão no sistema imperial, revelaria tanto as metas perseguidas pelas elites dominantes quanto as diretrizes operacionais que fixaram para alcançá-las. O **output** real, por outro lado, poderia fornecer segura avaliação quanto ao grau em que a ação seguiu as idéias, o quanto tinham sido capazes de seguir na direção pretendida, quais foram os desvios, e por que tiveram que adotar estes desvios.”

A seu ver, contudo, Oliveira Viana é que daria formulação acabada a essa espécie de doutrina. Transcreve-se a seguir a caracterização que empreende deste pensamento: “É na obra de Oliveira Viana, contudo, que o caráter instrumental da política autoritária, da maneira em que ele a concebeu, aparece mais claramente. A colonização brasileira, argumenta,

ocorreu sob condições peculiares. O território era vasto demais, em relação a qualquer imaginável população da Europa do século XVI, e sobretudo em relação à população portuguesa da época. Índices extremamente baixos de densidade populacional impuseram uma forma de ocupação territorial onde as únicas limitações para o domínio individual eram as regulamentações coloniais. A rápida expansão de grandes latifúndios, nos primeiros dois séculos da colonização, estabeleceu o padrão que seria seguido desde então --grandes quantidades de terra familiarmente apropriadas, isoladas umas das outras e da vida urbana, que só existia nos limites de dois ou três pólos ao longo da orla litorânea. Os primitivos proprietários de terras deviam contar consigo próprios e depender o mínimo possível do mundo 'externo' --isto é, o mundo para além das fronteiras de suas propriedades. O desenvolvimento do complexo rural transformou os latifúndios em pequenos universos econômicos, capazes de produzir quase tudo que precisavam e sem o menor estímulo, estável e previsível, à especialização e divisão do trabalho. As oscilações do mercado exterior os fizeram ainda mais desconfiados quanto aos benefícios da especialização, e os levaram a tentar a maior autonomia possível em relação ao mercado. Este padrão se reproduziu em todo o País e a sociedade colonial brasileira se constituiu como uma multidão de estabelecimentos econômicos glanglionários isolados, quase auto-suficientes --"clã parental"-- sem comunicações entre si, sem interesses comuns e sem ligações através do mercado.

A vida urbana não poderia desenvolver-se em tal contexto. Esta foi a primeira consequência negativa do modelo de ocupação econômica e territorial. As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. Esta é uma segunda consequência. A população rural não-escrava não tinha alternativa ao trabalho oferecido nos latifúndios. Os trabalhadores rurais 'livres' dependiam totalmente do proprietário de terras, que se tornava seu senhor em qualquer questão social, econômica e política. Quando o Brasil se separou de Portugal, portanto, a sociedade nacional apresentava baixíssima integração por meio do mercado. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseado na propriedade e capaz de obter a submissão de toda a mão-de-obra 'livre' que vivesse no interior ou na periferia dos domínios. A experiência com a descentralização liberal, realizada nas primeiras décadas pós-Independência, resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os 'cidadãos' agora habilitados para escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertenciam à força de trabalho não-escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários da terra. Os latifúndios detinham o monopólio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, controlavam as vidas dos que deles dependiam. A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo

Governo .

Quando os conservadores reagiram e deram início à centralização imperial, os perdedores teriam sido os proprietários de terra e não os ‘cidadãos’. O sistema republicano, continua Oliveira Viana, não alterou o padrão básico das relações sociais e econômicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente oligárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os “cidadãos”, mas sim sua única esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos dos oligarcas, e a autoridade seria exercida mais para proteger os interesses privados dos oligarcas do que para promover o bem público. Em consequência, o liberalismo político conduziria, na realidade, a oligarquização do sistema e a utilização dos recursos públicos para propósitos privados.

O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um Estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável. Esta análise foi aceita, e seguida, por número relativamente grande de políticos e analistas que, depois da Revolução de 1930, lutaram pelo estabelecimento de um governo forte, como forma de destruir as bases da antiga sociedade não liberal.”

Wanderley Guilherme aponta estas lacunas em seu pensamento: “Oliveira Viana deixou, entretanto, muitas perguntas sem resposta. Por exemplo: que agenda de reformas políticas, sociais e econômicas um Estado forte deveria cumprir para fazer da sociedade brasileira uma sociedade liberal? Aparentemente, Oliveira Viana só mencionou uma vez a reforma agrária e, por volta de 1952, quando foi publicada a segunda edição de seu livro **Instituições Políticas Brasileiras**, ainda se referia ao Brasil como basicamente rural, sem apreender integralmente o significado das transformações industriais e urbanas ocorridas desde a época em que visualizou as origens dos males sociais brasileiros. E apesar de haver colaborado na elaboração do código trabalhista e na montagem de estrutura judicial, destinada a administrar os conflitos industriais, parece-me que nunca compreendeu totalmente onde deveria procurar os atores políticos capazes de transformar a sociedade brasileira em uma comunidade liberal. Seu pensamento estava sempre voltado para uma elite política especial, vinda não se sabe de onde, e que transformaria a cultura política brasileira de tal forma que a sociedade se tornaria liberal mediante maciça conversão cultural.”

E possível verificar que as preocupações de Oliveira Viana seriam retomadas ainda na década de cinquenta, formulando-se como principal tema da agenda a implantação da sociedade industrial. A elite seria de

caráter eminentemente técnico, cabendo-lhe ocupar segmentos importantes do aparelho estatal, tal seria a opção que se formula e sedimenta a partir da Comissão Mista Brasil--Estados Unidos. Ainda assim, restariam muitas perguntas, entre estas as seguintes: Em que ponto precisamente a Revolução de 1964 retomaria esse fio condutor? Além do empenho de atuação prática, ocorreria paralelamente elaboração teórica?

Ubiratan Macedo responde afirmativamente à segunda pergunta e indica de modo expresso: “A atual doutrina da Escola Superior de Guerra representa a evolução do nacionalismo de Alberto Torres e do pensamento de Oliveira Viana.”

VII. QUINTO MODELO: FACHADA DEMOCRÁTICA NUMA BASE INSTITUCIONAL ERODIDA

1. A temática do período

Considerando que o último governo militar já não dispunha da faculdade de cassar mandatos, vinha sendo respeitada integralmente a liberdade de imprensa, realizaram-se eleições livres para os governos estaduais e introduzira-se pluralismo partidário --se bem que com certas limitações--, a questão remanescente deveras relevante consistia na entrega do poder a um civil. Essa questão central foi resolvida em 1985, com o que se convencionou denominar de “abertura política”.

Efetivada a abertura, passou a primeiro plano o caráter imperativo de ser debelada a inflação, dada a virulência que viria a assumir. O país na verdade ingressou numa fase de hiper-inflação. Fizeram-se algumas experiências chamadas “heterodoxas” que se limitaram a criar períodos cada vez mais curtos de estabilidade monetária. Um dos planos implementados sob o primeiro governo civil (José Sarney) teria influência deletéria no reordenamento institucional.

Consistiu no fato de que, mediante controle de preços criou-se um clima de euforia, coincidente com o processo de eleição da Assembléia Constituinte, de que resultaria o que se convencionou denominar de **estelionato eleitoral**. O PMDB obteve uma vitória esmagadora, resultado que iria perturbar sobremaneira o funcionamento da Assembléia. A Constituição de 88, apesar de que haja consagrado o Estado de Direito, nasceu defasada no tempo em matéria de xenofobia e presença do Estado na economia.

O processo inflacionário somente seria enfrentado de modo adequado no terceiro governo civil (Itamar Franco), mediante o chamado Plano Real. Tendo logrado associar o seu nome a essa iniciativa que, de fato, reintroduziu no país a estabilidade monetária, Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente, conseguiu reformar a Constituição para permitir a reeleição e obteve um segundo mandato.

Seria substituído por Luiz Inácio Lula da Silva, circunstância que muitos analistas entenderam encerraria um ciclo na vida política brasileira. Sendo uma liderança de esquerda não de todo identificada com o sistema democrático representativo (advogava regime de “democracia popular”, que se associava à forma política adotada pela União soviética para consagrar sua dominação no Leste Europeu), sequer foi contestada a sua posse. Assim, traduziria a consolidação das regras do jogo.

No exercício do poder, a mencionada facção, em matéria de política

econômica, assegurou a autonomia do Banco Central que, por sua vez, ateu-se à manutenção da estabilidade. Além disto, ao contrário dos governos anteriores, contou com período de ampla prosperidade no mercado internacional.

Entretanto, no que respeita ao ordenamento institucional, o país acabaria marcando passo. Dada a permissividade na criação de partidos políticos, adotou-se o que os estudiosos batizaram de “presidencialismo de coalizão”, isto é, base governamental sem maior consistência. Disso resultou que reformas essenciais (tributária, previdenciária, do aparelho do Estado, etc.) deixaram de ter continuidade.

Tais são, em linhas gerais, as questões a serem desenvolvidas adiante.

2. Abertura política

A abertura política brasileira tornou-se um fato significativo na literatura especializada, na medida em que se constituiu numa engenharia extremamente complexa. Conseguiu alcançar aquilo que o governo militar parecia disposto a evitar, a qualquer custo: a entrega do poder a uma personalidade destacada da oposição. Ao mesmo tempo, retirou-lhe qualquer pretexto de que pudesse valer-se desse desfecho a fim de interromper o processo. Samuel Huntington teria oportunidade de destacar em que consistia o seu mérito: ter evitado o que denominou de **questão pretoriana**, isto é, revanchismo contra as Forças Armadas. Graças à mencionada engenharia, estas encontraram naturalmente o seu lugar no sistema institucional, apesar de que o PT tivesse envidado todos os esforços para impedir tal desfecho.

O evento viria a ser reconstituído pelo prof. Arsênio Eduardo Corrêa, no livro **A Frente Liberal e a democracia no Brasil** (2001; 2ª ed., Editora Nobel, 2006). Tomou por modelo uma obra clássica da historiografia nacional, o livro de Tobias Monteiro --**Pesquisas e depoimentos para a história**-- no qual, dez anos depois da proclamação da República, registrou o depoimento das principais participantes do acontecimento, sobreviventes à época.

O prof. Arsênio Corrêa recorreu à imprensa para a devida reconstituição dos fatos. Em seguida, ouviu os três líderes políticos responsáveis pela cisão no partido do governo, Marco Maciel, José Sarney e Jorge Bornhausen, justamente o que viabilizou a vitória do candidato opositor. As personalidades em causa, na ocasião, exerciam, respectivamente, as seguintes funções: Vice-Presidente da República e senadores.

Em síntese, os principais desdobramentos da questão acham-se adiante resumidos.

Usando métodos com os quais as lideranças não concordavam, o ex-

governador de São Paulo, Paulo Maluf, tinha virtualmente assegurado a sua vitória na Convenção do PDS, o que automaticamente asseguraria a tranquila confrmação dessa escolha, no Colégio Eleitoral ao qual seria atribuída a missão de eleger, indiretamente, o futuro Presidente da República. Devido a essa circunstância, a liderança do partido governamental, o Partido Democrático Social (PDS), obteve do Presidente da República, general João Figueiredo, o compromisso de que asseguraria método democrático de escolha do candidato oficial, que seria na forma de uma eleição primária entre os filiados à agremiação. A certa altura dos acontecimentos, Figueiredo descumpriu a promessa. Marco Maciel, José Sarney e Jorge Bornhausen sentiram-se, então, desobrigados, de participar daquela escolha, na forma viciada como estava sendo conduzida.

No entendimento oficial, o princípio da fidelidade partidária valeria no Colégio Eleitoral. Assim, os membros do PDS seriam obrigados a votar no candidato escolhido na Convenção. O descumprimento dessa norma equivaleria à perda do mandato e até dos direitos políticos.

Valendo-se da grande autoridade de que dispunha como um dos mais eminentes juristas do país, o prof. Miguel Reale (1910/2006) deu um parecer no sentido de que o princípio da fidelidade não era válido no Colégio Eleitoral, na medida em que dele participavam representantes do Senado, da Câmara dos Deputados e das Assembléias Estaduais. Por esse motivo, escreve, “o imperativo da fidelidade partidária não se estende ao Colégio Eleitoral, no qual a votação deverá ser nominal, ou seja, com votos ostensivamente tomados um a um, consoante ocorreu nas duas eleições indiretas anteriores”. O TSE reconheceu a pertinência da argumentação e decidiu que, de fato, o princípio da fidelidade não se aplicava.

Os descontentes com os rumos seguidos pelo partido oficial, dele se afastaram criando entidade denominada de **Frente Liberal** que firmou um acordo com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em torno da candidatura do governador eleito de Minas Gerais, Tancredo Neves, cabendo-lhe a indicação do candidato a Vice. Coube essa indicação a José Sarney. A lei em vigor obrigava que a chapa fosse constituída por membros da mesma agremiação. Devido a tal exigência, José Sarney filiou-se ao MDB.

Tancredo Neves concorreu no Colégio Eleitoral, reunido a 15 de março de 1985, como candidato da Aliança Democrática, formada pelo MDB e pela Frente Liberal, onde registrou estrondosa vitória. Obteve 480 votos contra 180 dados a Paulo Maluf, 17 abstenções e 9 ausências.

Assinale-se que essa vitória espetacular deveu-se em certa medida ao amplo movimento, ocorrido no país no ano anterior, em prol de eleições diretas para a Presidência da República. Ganhou a denominação de **diretas já**, tendo logrado realizar gigantescas manifestações em diversas capitais. Submetida a votos na Câmara dos Deputados, o projeto de emenda

constitucional, que restabelecia essa regra, viria a ser rejeitado. Contudo, tornou-se claro em que sentido se manifestava a opinião nacional.

3.O GOVERNO SARNEY (1985/1989)

As questões centrais do período considerado, abordadas adiante de forma resumida, consistem no seguinte: 1) Ausência de legitimidade, dada a circunstância de que o arranjo político da abertura havia sido efetivado em torno de Tancredo Neves. Diante do seu falecimento e da opção por entregar ao cargo ao vice, oriundo das hostes governamentais militares, embora se tivesse ostensivamente desligado, exigiu que fosse estruturada a sustentabilidade; 2) Diante desse último imperativo, o Partido dos Trabalhadores, ao fomentar greves no país e clamar pela derrubada do governo, acusando-o de continuísmo, representou enorme desserviço, pondo em risco a continuidade da abertura. As eleições para a Constituinte, em 1986, fez surgir um novo ponto de referência, alterando-se a pauta, em conformidade com o que se indicará; e, 3) Por fim, sentindo-se firme no poder o governo Sarney pôs em prática políticas econômicas desastrosas, acarretando tremendo ônus que iria revelar-se de muito difícil superação.

Seguem-se breves indicações sobre os temas antes aflorados.

Tendo Tancredo Neves adoecido gravemente, na condição de vice, José Sarney tomou posse na Presidência da República a 15 de março de 1985. Tancredo Neves faleceu um mês e pouco depois, a 21 de abril. Criou-se uma situação inesperada e de enorme gravidade para a transição democrática. As forças que apoiaram a sua candidatura, no Colégio Eleitoral, cerraram fileiras em torno de Sarney, com o propósito de evitar qualquer retrocesso. Não se conseguiu acordo para a adoção de um Pacto Social, a exemplo do que ocorrera na Espanha. O Partido dos Trabalhadores (PT), criado em 1981, desenvolvia com a maior desenvoltura uma atuação plenamente insurrecional. Havia adotado a premissa de que a eleição de Tancredo Neves correspondia a **continuísmo**. O quadro era pois de extrema gravidade.

Para figurar na chapa liderada por Tancredo Neves, ainda que representante da Frente Liberal, José Sarney teve que se filiar ao PMDB -- em nome do qual concorria a chapa de oposição--, a fim de atender a exigência legal. Como a Frente Liberal transformou-se no PFL, a expectativa era que José Sarney regressasse ao seu meio. Embora não o tenha feito e levando em conta a gravidade da situação, o PFL optou pela sustentação do governo Sarney, inclusive com participação no Ministério. Decidiu passar à oposição em 1987 quando não havia mais qualquer risco de interrupção do processo de abertura democrática e o governo enveredara por uma política econômica populista, da qual o Brasil amargou as conseqüências durante muitos anos.

A inflação atingia patamares muito elevados. Em 1985, os preços no atacado subiram 225,7%. No país havia sido introduzido processo de correção automática, que criava uma certa tolerância, já que depósitos bancários eram atualizados nominalmente, do mesmo modo que as aplicações. Sarney manteve os compromissos assumidos por Tancredo Neves no plano econômico de respeito aos contratos existentes e respeito ao que sobrara no país de economia de mercado. Entretanto, no tocante ao gasto público, ao invés de colocar como prioridade a sua redução, aumentava-os de modo descontrolado.

Sentindo que seu governo estava consolidado, no início de 1986, José Sarney constituiu Ministério próprio (o anterior havia sido designado por Tancredo Neves) e adotou uma providência desastrosa: introduziu congelamento de preços, através do chamado Plano Cruzado. O nome provinha do fato de que se adotava uma nova moeda (cruzado). Além do congelamento de preços, os salários foram reajustados. Criou-se um clima de grande euforia. Como não poderia deixar de ser, durou poucos meses. Mas o tempo suficiente para permitir que o PMDB praticasse o que então se chamou de “estelionato eleitoral”. Nas eleições de 1986, elegeu governadores em 21 estados, enquanto o PFL apenas um (Sergipe). Tornou-se o partido majoritário na Constituinte, então eleita, obtendo 53,4% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Logo instalou hegemonia incontrastável sobre a elaboração constitucional.

Contudo, como o Congresso, simultaneamente, exercia as suas funções habituais, para governar o PMDB não podia prescindir do PFL, que se posicionara como a segunda força, detendo 24,2% das cadeiras na Câmara.

Logo depois das eleições, tornara-se flagrante a desordem instaurada na economia brasileira pelo Plano Cruzado. Diante do fracasso, Sarney lançou-se numa outra aventura, a moratória da dívida externa. Consultado sobre a providência, o PFL a desaconselhou. Como o governo ignorou as suas advertências --e tendo desaparecido as razões que aconselharam a sustentação do governo-- o PFL passou para a oposição.

Nessa altura já ficara claro que o PMDB cuidava de impor ao país uma Constituição estatizante e hostil ao capital estrangeiro, num momento em que se tornara crucial atrair investimentos externos, ao tempo em que o modelo de industrialização sob a égide do Estado não mais se sustentava. Contrariando frontalmente o seu programa, o PFL dispôs-se a coordenar a resistência a tal desfecho, na Assembléia Constituinte. Na Leitura Complementar que se segue damos indicações mais detalhadas sobre essa última questão.

a)A elaboração constitucional

No documento em que o Partido da Frente Liberal reúne os principais

textos relacionados à sua trajetória política, entre a abertura e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, --publicado com a denominação de **Livro do PFL**--, encontra-se uma caracterização da problemática relacionada à elaboração constitucional, que culminaria com a Constituição de 88, digna de ser preservada. Ali afirma-se o seguinte: “Empenhamo-nos na convocação da Assembléia Constituinte e lutamos sem desfalecimento no sentido de que a nova Constituição interpretasse ‘adequadamente as novas realidades da sociedade brasileira’ e representasse ‘um pacto nacional duradouro e eficaz’, conforme nos propusemos no Programa. Contudo, forças retrógradas, interessadas na preservação do atraso, revelaram grande capacidade de mobilização, inclusive procurando mascarar suas propostas com adjetivação que lhes atribuía sentido oposto ao que de fato representavam. Essas forças, se não tiveram, na Assembléia Constituinte, condições de inviabilizar o Estado de Direito e a continuidade na reconstituição do sistema representativo, conseguiram impor na Constituição de 1988 um modelo econômico autárquico e estatizante, na mais completa dissonância em relação ao que se passava no mundo, e, mais do que isso, às reais necessidades brasileiras”.

As forças que sustentaram a Aliança Democrática, visando a saída pacífica do autoritarismo, tinham o compromisso de elaborar uma nova Constituição, que se convencionou seria encargo do Parlamento renovado nas eleições de 1986. Assim, instalou-se a Assembléia Nacional Constituinte, no início da Legislatura de 1987, dedicando-se a esse mister durante aquele e o ano seguinte. A Constituição foi promulgada a 5 de outubro de 1988.

Tancredo Neves havia constituído uma comissão, integrada por juristas e representantes da sociedade civil, incumbida de elaborar um ante-projeto. Chamou-se Comissão Arinos (por ter sido presidida por Afonso Arinos de Melo Franco, 1905/1990, conhecido líder político liberal, com atuação ao longo do pós-guerra) e deu conta de sua incumbência a tempo de fornecer à Constituinte um ante-projeto. O Presidente da República em exercício, José Sarney, entendeu, entretanto, que não deveria dar encaminhamento à proposta. E assim a Assembléia Constituinte trabalhou sem qualquer ponto de referência. Subdividiu-se em Comissões Temáticas, cujos textos eram encaminhados para a chamada Comissão de Sistematização. Esta chegou a ante-projeto socializante, inspirado em Constituições francamente socialistas, como a Portuguesa. Mais grave é que a liderança do PMDB tentou uma manobra que consistia em apenas submeter o seu ante-projeto a **referendum** do plenário, impedindo maiores alterações.

Reagindo a semelhante imposição constituiu-se o chamado Centrão, que teve no PFL um de seus principais animadores. O Centrão não logrou inverter a tendência mas conseguiu impor algumas derrotas à facção socialista, de que resultou um texto sem unidade, abertamente contraditório

em vários pontos. A título ilustrativo, vejamos o tema da Ordem Econômica.

O Centrão conseguiu uma definição francamente liberal dos princípios gerais (art. 170, adiante transcrito), seguindo-se uma brutal discriminação contra o capital estrangeiro, a ampliação do monopólio do petróleo, estendendo-o a todas as fases dessa atividade, inclusive o transporte, enfim, enrijecendo o controle estatal da economia. De todos os modos, as forças políticas comprometidas com o projeto democrático atuaram no sentido de assegurar o respeito à Carta Magna, sem abdicar do compromisso com a sua revisão, quando oportuna.

Quanto à forma de governo, conforme ver-se-á por um dos artigos do Prof. Miguel Reale, adiante transcritos, a concepção básica do texto orientava-se no sentido da introdução do parlamentarismo. Embora essa opção não se haja sustentado no texto final aprovado, manteve-se a prerrogativa da Câmara dos Deputados imiscuir-se nos mais diversos temas afetos à prática do governo, isto é, às atribuições do Executivo. Como remendo a essa abrangência descabida, criou-se a figura da **medida provisória**. A tradição autoritária da República brasileira havia gerado o instituto do **decreto-lei**, isto é, uma lei promulgada por quem não teria tal direito. Contudo, pelo menos deveriam dizer respeito a situações emergenciais, a exemplo de calamidades públicas, exigentes, por exemplo, de créditos extraordinários, de que o Orçamento não tivesse cogitado.

À **medida provisória** não foi atribuída delimitação rigorosa. Sua prática tornou-se uma fonte de conflito entre Legislativo e Executivo, não tendo sido encontrada uma solução, já que, por sua vez, a normal tramitação no Congresso não prima por maior agilidade.

ANEXO

TÍTULO VII -DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capítulo 1

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;

- VII- redução das desigualdades regionais e sociais;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

A esse enunciado, basicamente de inspiração liberal, seguiram-se os dispositivos enrijecendo a presença estatal na economia, acrescida da discriminação do capital estrangeiro, disposições essas revogadas na revisão constitucional efetivada no início do governo FHC.

b) Leitura Complementar

Os documentos a seguir, relativos ao funcionamento da Assembléia Constituinte e da elaboração da Constituição de 1988, são da autoria do prof. Miguel Reale (1910/2006). Como indicamos, prestou inestimável serviço ao transcurso normal da abertura, ao indicar, com a sua autoridade, que no Colégio Eleitoral, que deveria eleger o Presidente da República, não se aplicava o princípio da fidelidade partidária, tese que foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Os dois artigos seguintes, de início publicados no jornal **O Estado de S. Paulo**, figuram no livro **De Tancredo a Collor** (São Paulo, Editora Siciliano, 1992).

Sentido do Centrão

O Centrão, tão malsinado pelos que se surpreenderam com o seu repentino aparecimento, representa, antes de mais nada, oportuna correção de rumo na rota da Assembléia Nacional Constituinte, entregue às improvisações perniciosas da Comissão de Sistematização, que um Regimento Interno, com malícia ou não, transforma em timoneiro absoluto de nosso destino constitucional.

Na realidade, contra todas as regras da lógica e do bom senso, inseriu-se no processo de elaboração da nova Carta Magna um órgão todo poderoso, com poderes excepcionais, até o ponto de reduzir os demais membros da Assembléia a simples espectadores. Foi esse o motivo da reação legítima e necessária que, felizmente, veio demonstrar que o eleitorado brasileiro não havia optado por uma aventura populista, xenófoba e estatizante, na qual iam de mãos dadas liberais históricos displicentes e partidários de soluções de marcado extremismo socializante.

Quando for feita a história serena dos meses vividos pela Comissão de Sistematização, haver-se-á de reconhecer que, ao lado de não poucas resoluções acertadas e louváveis, uma distorcida ‘opção pelos pobres’ - eufemismo, sob o qual se ocultaram as mais diferentes tendências - acabou comprometendo a revisão do texto elaborado pelo relator Bernardo Cabral, que já vinha carregado de dispositivos dispensáveis e incongruentes. Se

Bernardo Cabral tivera o mérito de reduzir pela metade o monstrengo representado pelo projeto inicial, fruto das mais descontraídas emendas do plenário, faltou-lhe coragem ou sabedoria para apresentar-nos um trabalho sistemático, isento de irrealizáveis regras programáticas, e, sobretudo, com nítida tomada de posição no que se refere a problemas básicos, como o relativo ao regime de poderes.

Não condeno, indiscriminadamente, a obra do citado relator, pois seria injustiça negar o mérito de vários títulos do projeto por ele revisto, como, por exemplo, no que se refere ao novo tratamento dado ao Supremo Tribunal Federal, com a criação de um Tribunal Superior de Justiça e vários Tribunais federais. Acrescente-se a essa matéria a relativa ao sistema tributário nacional, ou a inovações salutares, como a criação do **habeas data** dentre os novos dispositivos que vieram enriquecer a declaração de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

O certo é, porém, que a Comissão de Sistematização, cujos membros parecem ter sido escolhidos a dedo para esta tarefa esquerdizante, longe de escoimar o projeto Cabral dos exageros que já o comprometiam, ainda mais os exacerbaram, abandonando de vez os princípios econômicos da livre iniciativa, e pretendendo, no nível de disposições constitucionais, disciplinar questões como, por exemplo, a da remuneração devida a horas-extras de trabalho, ou ao teto das aposentadorias, que, por sua complexidade, só podem ser objeto de legislação ordinária.

Além disso, o mais retrógrado nacionalismo foi acolhido com entusiasmo pela aludida Comissão, prevalecendo a idéia de uma economia nacional autárquica, fechada para o mundo, com a condenação formal de qualquer forma de investimento do capital estrangeiro, isto no momento em que a URSS e a China comunista abandonaram rígidos preconceitos marxistas para se achegarem às irrecusáveis vantagens das estruturas de tipo empresarial, restabelecendo-se os valores da justa retribuição devida aos que produzem, empregando seu suor e seu saber.

Foi nesse instante que surgiu o Centrão, como um grito de repulsa contra tamanhos destemperos e de revolta ante a desigualdade criada entre constituintes de primeira e segunda classe, aqueles integrados na Comissão de Sistematização, cujas decisões exigiriam quorum especial para serem revistas pelo plenário...

Não há dúvida, por conseguinte, ao longo de quatro votações memoráveis, de que há um quadro de diretrizes, sobretudo no plano econômico-social, que a Assembléia Nacional Constituinte saberá consagrar, fiel à formação liberal do País, repelindo soluções aprovadas de afogadilho e originárias quase sempre de deputados pertencentes a legendas de extrema-esquerda, que, no seu todo, representam diminuta porcentagem do eleitorado nacional. É ridículo, por conseguinte, afirmar-se que o Centrão não representa a maioria, não digo conservadora mas equidistante

dos extremismos individualista e coletivista, sendo a imagem fiel da Nação, eleita segundo as regras que presidem a representação política no Brasil.

Fora desse quadro político-normativo, o Centrão é, porém, uma incógnita, nada se podendo afirmar se seus membros componentes são partidários do presidencialismo ou parlamentarismo, ou a favor de quatro ou cinco anos para o mandato do presidente José Sarney. Essas questões ficaram fora da **entente** realizada e constituem a grande interrogação de nossos dias.

Nada impede, contudo, que dadas as novas circunstâncias criadas, surjam soluções diversas, corrigindo-se o pseudo-parlamentarismo até agora aprovado, que, se permanecer como está, representará perigosa oscilação do pêndulo do poder no sentido do primado do Congresso Nacional, tal como é consagrado pelo § 5º do art. 101 do Projeto da Comissão, o qual confere à Câmara dos Deputados a faculdade de impor o primeiro-ministro que quiser a um presidente da República eleito por maioria absoluta dos sufrágios diretos do eleitorado brasileiro! Contra tal desmando, há uma hipótese vaga e quase impossível de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 101, § 8) admitida apenas na hipótese da Câmara, em dez dias, não chegar a acordo quanto ao nome do primeiro-ministro... Isto significa, apenas, a ditadura do Congresso Nacional, e é pena que o Centrão não tenha tomado ciência desse absurdo praticado sob a égide de pretenso parlamentarismo!

Avaliação da Constituinte

Quando transcorreu o primeiro aniversário da Assembléia Nacional Constituinte declarei que nada havia a comemorar, manifestando meu inconformismo ante tanto tempo decorrido para tão míseros resultados. Soube que vários parlamentares consideraram excessiva essa crítica, o que me obriga a justificar minhas palavras.

Em primeiro lugar, não ignoro a dedicação e o esforço despendidos pelos constituintes em geral, nestas últimas semanas, sobretudo depois que o Centrão nos livrou do texto infeliz da Comissão de Sistematização, absurdamente concebido como insuscetível de emendas, tais as artimanhas com que o Regimento Interno envolvera o decidido por uma privilegiada minoria. Não recuso também meus aplausos à quase totalidade dos poucos artigos e parágrafos até agora aprovados, não obstante o casuísmo ou detalhismo que os inspira, em contraste com o caráter sintético próprio das normas constitucionais.

Mas o que me preocupa, além de persistir apego ao totalitarismo normativo, que pouco ou nada pretende deixar ao livre debate da legislação ordinária futura, como é próprio do regime democrático, é a constatação do risco que cerca os grandes temas, que condicionam a validade e eficácia do

Estado de Direito no Brasil. Algumas questões básicas já podem, infelizmente, ser consideradas definitivamente comprometidas, com grande dano para o País e para a democracia.

Em primeiro lugar, refiro-me à desigualdade gritante consagrada em matéria de representação proporcional, tendo sido conservado o mínimo de oito deputados para cada estado e o máximo de 60, atribuído a São Paulo. Se considerarmos que se pretende criar mais quatro unidades federativas, fácil é compreender que serão atingidos ainda mais os médios e grandes estados, com absoluto predomínio, na Câmara dos Deputados, das regiões econômica e culturalmente menos desenvolvidas. Como se quer instaurar o regime parlamentar, também o Governo ficará nas mãos da minoria do eleitorado, tudo como consequência da desastrada Emenda Constitucional que o presidente Ernesto Geisel impôs à Nação quando, para assegurar-se maioria no famigerado Colégio Eleitoral, conferiu o mínimo de oito representantes a cada estado, ainda que não chegasse a ter 200 mil eleitores...

Diante de um quadro desse tipo, que já me parece irreversível, como não manifestar natural decepção, como esconder as razões de revolta que assaltam os que desejam um mínimo de equidade na representação proporcional? E claro que esta não pode ser rigorosa, dados os nossos desequilíbrios regionais, mas nada legítima que um eleitor do Acre ou do Piauí equivalha a dez ou vinte dos que votam em Minas Gerais ou São Paulo. Poderão os Constituintes, a esta altura de seus trabalhos, sanar tão absurda desigualdade? Não o creio, e, por isso, assiste-me pelo menos o direito de protestar com veemência.

A propósito de sistema eleitoral, a mesma situação negativa prevalece, uma vez que, com a condenação sumária do voto distrital misto, também se repeliu a distribuição de representatividade que, com base em estudos de Bolívar Lamounier, a Comissão Afonso Arinos havia oferecido à consideração da Assembléia Constituinte.

Em terceiro lugar, o que a Comissão de Sistematização nos legou, em matéria de regime de poderes, um pseudo semiparlamentarismo, que, na realidade, instauraria a ditadura da Câmara dos Deputados, armada do poder de livremente impor o primeiro-ministro a um presidente da República eleito por sufrágio universal direto e secreto. A ‘minoría real’, a que me referi, brotada do teratológico sistema de representação desproporcional adotado, governaria o País contra a vontade da maioria do eleitorado. A situação é ainda mais grave, pois há uma emenda de manifesto cunho separatista subscrita por centenas de constituintes, pretendendo impor-nos ‘o voto federativo’ também no caso de eleição do presidente da República, com subversão total dos valores nacionais. Como não haveria de estar desolado?

Dir-se-á que a Emenda Egidio Ferreira Lima vem restabelecer o

mínimo de parlamentarismo compatível com as nossas circunstâncias, com efetiva possibilidade de ser dissolvida a Câmara dos Deputados, mas as probabilidades de vingar essa emenda parecem remotas. Daí a minha opção por outra proposta, que visa instaurar o semipresidencialismo, pelo qual o presidente da República, como chefe de Estado e chefe de Governo, nomeia os ministros com a aprovação da Câmara dos Deputados, e é obrigado a substituí-los se decaírem da confiança dela. Desse modo, haveria necessária contenção dos poderes hoje excessivos do chefe da Nação, que converteram o presidencialismo brasileiro em caudilhismo encoberto.

Outro ponto que me preocupa - para não falar nas reiteradas tendências estatizantes e xenóforas, que esperamos possam vir a ser superadas, repelindo-se as pretensões da esquerda minoritária - refere-se ao sistema tributário nacional. Houve, no seio da Constituinte, louvável propósito de reduzir o excessivo poder arrecadador da União, mas, infelizmente, não houve equilíbrio na solução do problema. Passou-se de um extremo a outro, aumentando-se em demasia a tributação estadual e municipal, sem a concomitante transferência de correspondentes encargos e obrigações para os estados e municípios, uma vez que o sistema federativo não pode ser concebido independentemente de equitativa distribuição de impostos e taxas. A prevalecer o que figura no projeto, de duas uma: ou a União passa a depender dos estados e municípios, ou lançará mão da faculdade que lhe é conferida de criar novos tributos, além dos enumerados na Constituição, excogitando cerebrinos fatos geradores de incidência fiscal.

Finalmente, ante os artigos propostos para o regime universitário, com a sindicalização das universidades, dada a co-gestão a ser exercida pelos corpos docentes, discente e administrativo, como poderia eu comemorar o primeiro aniversário da Assembléia Nacional Constituinte, tecendo-lhe imerecidos louvores? Tomara que, dentro de três meses (que otimismo!) eu possa louvar os constituintes pela obra feita, pois no fundo; o julgamento da história assemelha-se ao de Deus que, segundo o padre Vieira, leva em maior conta o último ato praticado pelos pecadores.

4. Os governos Collor/Itamar (1990/1994)

a) As instituições passam uma grave prova

Trata-se do **impeachment** do Presidente da República, com o agravante de que tinha sido eleito em pleito direto, cujo restabelecimento havia se tornado uma das maiores aspirações nacionais.

Ao pleito presidencial de 15 de novembro de 1989 concorreram velhos políticos. Em primeiro lugar, Ulisses Guimarães, líder do

Movimento Democrático Brasileiro (MDB), notabilizou-se por haver conseguido estruturar oposição vigorosa aos governos militares, razão pela qual emergiu como figura dominante da cena política nacional, em decorrência da morte de Tancredo Neves. Como José Sarney governava em nome do PMDB, tornou-se uma espécie de supervisor da Presidência da República. Sendo o seu partido o beneficiário dos resultados eleitorais de 1986, assumiu a paternidade da Constituição de 88. Deste modo, aparecia como nome imbatível no pleito de 1989.

Seguiam-se os nomes de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo, que havia ganhado a indicação da Convenção do PDS para concorrer às eleições de 1985, no Colégio Eleitoral, sendo derrotado pela Aliança Democrática, como foi referido; Leonel Brizola, responsável pela radicalização do governo Goulart e, portanto, pelo desfecho de 64, recém egresso do exílio, elegendo-se governador do Rio de Janeiro; Aureliano Chaves, Vice-presidente no governo Figueiredo, participante ativo das articulações que desembocaram na Aliança Democrática e, ainda, Mário Covas, líder da dissidência do PMDB que deu origem ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

No curso da campanha eleitoral emergem dois políticos novos e que iriam acabar polarizando as eleições: o líder sindical Luiz Inácio da Silva, que preferiu ser chamado de Lula, e Fernando Collor de Melo, pertencente a tradicional família alagoana, que havia sido prefeito de Maceió, deputado federal e governador do seu estado natal.

Assim, somente os dois se habilitaram a concorrer no segundo turno: Collor, obtendo 20,6 milhões de votos e, Lula, 11,6 milhões. No segundo turno, Collor iria confirmar a preferência: 35 milhões de votos contra 31 milhões.

Collor se apresentara à opinião pública com uma proposta assumidamente liberal. Assim, apanhou todo mundo de surpresa ao recorrer a comportamento autoritário e ao arrepio de princípio verdadeiramente sagrado para os liberais: o respeito aos contratos. Logo ao tomar posse decretou, na calada da noite, o confisco das poupanças e dos depósitos em contas correntes, deixando todo mundo sem alternativas. Pretendia, com esse passe de mágica, debelar a inflação. Como tal não veio a ocorrer, a providência serviu sobretudo para desorganizar a rotina de todas as famílias brasileiras, dando início a processo de seu sucessivo isolamento.

A pretexto de estimular a concorrência, resolveu abrir o país às importações. De todo cabível a providência, o método adotado para implementá-la, sem prévia e cautelosa negociação com o setor industrial, obscureceu seu caráter liberal.

Em junho de 1991, antes de completar um ano e meio de governo, tornam-se públicas denúncias de corrupção no governo, provenientes de membros da própria família. Progressivamente os fatos envolvem o

tesoureiro de sua campanha eleitoral, que de forma notória tornara-se pessoa influente no governo, ao colocar prepostos em certas pastas. Fazendo caso omissivo da gravidade da situação, Collor tomou a iniciativa de levar o problema para as ruas, imaginando que repetiria o fenômeno eleitoral. Entretanto, o movimento popular voltou-se contra ele.

Diante do quadro, o Congresso dispôs-se a dar início a processo de impeachment. Estávamos em fins de setembro de 1992. A 2 de outubro é decretado o seu afastamento da Presidência. Seria condenado pelo Senado Federal, a 29 de dezembro daquele ano, à perda dos direitos políticos pelo prazo de oito anos. Tentou evitar a punição, renunciando ao cargo, sem resultado.

Com a incumbência de terminar o mandato e presidir as eleições de 2004, assume Itamar Franco, vice-presidente eleito na chapa do Presidente deposto.

Expirado o prazo da punição, Collor volta à vida política. Em 2006, elege-se senador por Alagoas.

b) A revisão constitucional de 1993 e o novo quadro partidário

A Constituição inseriu dispositivo facultando a sua revisão por maioria simples, a ser realizada cinco anos depois de sua promulgação. O Congresso Nacional estabeleceu que deveria ocorrer no último trimestre de 1993, criada para tanto Comissão Mista de Deputados e Senadores. Entretanto, o governo desinteressou-se da providência, razão pela qual foi votada uma única emenda, reduzindo o mandato do Presidente para quatro anos, na expectativa de que seria introduzido dispositivo permitindo a reeleição, emenda constitucional que somente seria votada mais tarde.

Entretanto, a perspectiva da adequação da Constituição de 88 à necessidade do país empreender a modernização, nos mais diversos aspectos da vida política nacional, suscitou animado debate, com reflexos nas correntes políticas em formação.

Embora não haja sido superada a clássica dicotomia Governo versus Oposição, pelo menos começa ali um novo processo. Esquemáticamente, a escolha dos temas a serem revistos na Constituição permitiu ao Partido da Frente Liberal a plena clarificação de sua opção liberal. A par disto, em junho de 1988, oriundo de uma cisão no PMDB, formou-se o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essa agremiação conseguiu promover uma liderança política nova (o cearense Tasso Jereissati; Pimenta da Veiga, em Minas, José Serra em São Paulo, etc.), além de congregar políticos tradicionais expressivos (Franco Montoro, Covas, José Richa, etc.). Mas o fato verdadeiramente singular consiste em que o PSDB tenha conseguido atrair notável grupo de intelectuais, a exemplo de Fernando

Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe, Bolívar Lamounier, Celso Lafer e tantos outros.

O Partido da Frente Liberal conseguiu empreender atividade relevante no sentido de proporcionar o adequado entendimento da doutrina liberal através de publicações, a exemplo dos **Cadernos Liberais**, dedicados a temas tais como a diferenciação entre liberalismo conservador e liberalismo social ou entre patriotismo e nacionalismo; a nova configuração assumida pelos programas partidários, na medida em que a representação política precisa configurar-se em face dos modelos de sociedade emergentes em nossa época, etc. Tendo empreendido o caminho que denominou de **refundação**, culminado com a sua transformação no **Democratas**, o trabalho doutrinário ficou a cargo da Fundação Liberdade e Cidadania.

Ainda na oportunidade do debate em torno da Revisão Constitucional de 93, o PFL conseguiu formular com clareza a pauta das reformas que, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, tornou-se o roteiro através do qual o país deverá complementar o processo modernizador. A esse propósito, indicou com precisão a via de acesso à modernização do Estado, ao encontrar uma formulação que a sintetiza: promover a substituição do Estado empresário e intervencionista, na vida econômica, pelo Estado regulador. Graças a isto, conseguiu-se votar, no primeiro semestre da Legislatura que se iniciou em 1995, a eliminação da Constituição dos dispositivos discriminatórios do capital estrangeiro, além de enrijecer a ingerência estatal da economia. Tal se deu pela completa revisão do artigo 171, antes referido. Na negociação então efetivada, verificou-se que não havia consenso para proceder-se à eliminação do monopólio das atividades relacionadas à exploração de petróleo. De todos os modos, introduziu-se disposição permitindo a participação de empresas estrangeiras nos leilões de novas áreas de exploração.

Através do Instituto Teotônio Vilela, órgão doutrinário do PSDB, essa agremiação conseguiu, em caráter pioneiro, popularizar no país uma clara compreensão da diferença entre **social democracia** e **socialismo**, graças à Coleção “Pensamento Social Democrático.”

Se bem não possa ser relacionado diretamente ao evento em causa, isto é, a Revisão Constitucional, outro evento importante desse período é a extinção do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a sua transformação no Partido Popular Socialista (PPS), com uma clara opção democrática. O fato é digno de registro tendo em vista a tradição brasileira de socialismo autoritário.

Quanto ao Partido dos Trabalhadores (PT), que também representa uma novidade no quadro partidário brasileiro, pela reviravolta que experimentou em 2002, pouco antes das eleições nas quais saiu vitorioso para a Presidência da República, será considerado em tópico autônomo,

mais adiante.

Em que pese os pontos assinalados tenham, sem dúvida alguma, contribuído para a melhor configuração das correntes políticas e de opinião no país, o quadro predominante ainda é sustentado pelas conseqüências nefastas da permissividade de nosso sistema eleitoral, da incongruência do modelo de votação e do brutal fracionamento partidário, tudo isso associado à forma plebiscitária de eleição do Presidente da República.

c) O Plano Real e o fim do ciclo inflacionário

Depois de sucessivas tentativas mal sucedidas de debelar a inflação, no começo de 1994, no governo Itamar Franco, sendo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, é lançado o Plano Real que, por fim, viria a ser coroado de êxito. Diferentemente das iniciativas precedentes, desta vez não ocorreu lançamento de “pacotes” na calada da noite, com o propósito de pegar de surpresa a população. Houve uma ampla campanha de esclarecimento. Tratava-se de lançar uma nova moeda, cuja taxa de conversão foi minuciosamente explicada. Começou a funcionar a partir de primeiro de julho.

Foram adotadas várias providências paralelas, notadamente o rigoroso equilíbrio fiscal. Procedeu-se à desindexação da economia. A vigência da “correção monetária”, praticamente automática, acostumara a população a conviver com índices astronômicos de inflação. Tornara-se imprescindível eliminá-la. Outra medida que iria contribuir para alterar o clima psicológico existente seria a adoção de câmbio fixo. A prática iria evidenciar que seria imprescindível flexibilizá-la, a partir de determinado ponto. Como isto não foi feito, quando eclodiu a segunda das crises externas --dos Tigres Asiáticos, em 1997, seguida da Rússia no ano seguinte, ambas antecidas pela do México--, provocando fuga de capitais, o governo teve que introduzir elevadas taxas de juros que, por sua vez, acabaria aumentando enormemente a dívida pública interna.

O país passou a conviver com inflação a bem dizer “civilizada”. Na verdade, tratava-se de um imposto incidente sobre as camadas mais pobres da população. Estas obtiveram evidente elevação do bem estar material.

Procedeu-se ainda a redução de tarifas alfandegárias, com o que se contribuiu para a abertura da economia brasileira, que vinha sendo estruturada em termos autárquicos.

5. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)

a) Resultados mais expressivos

Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro Presidente brasileiro a

beneficiar-se do instituto da reeleição. Tradicionalmente, os mandatos presidenciais eram de quatro anos. Mesmo em face das alterações decorrentes de situações excepcionais, como no caso dos governos militares, manteve-se tal tradição. No ciclo autoritário posterior a 64, somente no último período, o general Figueiredo governou por sete anos.

Assim, a tendência natural da Assembléia Constituinte seria a de reintroduzir mandato de quatro anos. Contudo, José Sarney empenhou-se e conseguiu que o seu mandato fosse fixado em cinco anos. A frustrada revisão constitucional de 1993, que deixou de votar o elenco de proposições então apresentadas, dispunha-se a reintroduzir os quatro anos com a possibilidade de uma reeleição, tendo votado apenas a parte relativa à redução do mandato. Em consequência, Fernando Henrique herdou o problema da reeleição e empenhou-se em consegui-la. Há quem afirme que o desgaste que sofreu devido a esse empenho levou a que tivesse deixado de completar as reformas no segundo mandato. Para uma avaliação mais equilibrada, cabe levar em conta que enfrentou crises financeiras internacionais, com graves repercussões no Brasil, tendo se verificado a primeira (México) no próprio início de seu mandato. Sofreu ainda a crise provocada pela desvalorização do real e a do último ano do mandato, quando se tornou patente que o candidato do PT seria eleito o que acarretou a fuga dos investidores estrangeiros, descontrole cambial e impossibilidade de fechar as contas da balança internacional de pagamentos, tendo que recorrer a empréstimo externo às vésperas da eleição.

São aspectos positivos dos governos FHC:

- Ordenamento da dívida pública, de modo a criar um dos instrumentos fundamentais da estabilidade monetária, em que pese a introdução da prática de juros muito altos, conforme foi indicado.
- Ter conseguido remover as imposições estatizantes e contrárias ao capital estrangeiro existentes na Constituição.
- Ter realizado com sucesso a privatização de importantes setores da economia
- Ter iniciado reformas essenciais à modernização do Estado (Previdência e aparelho do Estado)
- Ter estruturado a denominada “rede de proteção social”

Passemos ao exame de cada um dos mencionados pontos, com exceção do primeiro, considerado anteriormente.

b) Reforma do capítulo econômico da Constituição e privatizações decorrentes

Foi votada no primeiro semestre do novo governo, em 1995. Havia sido eleito para a Presidência da Câmara o jovem deputado Luís Eduardo Magalhães, parlamentar nas diversas legislaturas após 85, que adquirira grande familiaridade com a instituição. Removeram-se todos os monopólios estatais, com exceção do petróleo, tendo sido ainda eliminadas as discriminações contra o capital estrangeiro.

Para a pasta das Comunicações foi nomeado outra pessoa muito ligada a Fernando Henrique — Sérgio Mota. Sendo a privatização mais complexa, realizou-a com sucesso.

Nesse primeiro mandato de Fernando Henrique avançou-se muito nas privatizações. Tomadas em conjunto --federais e estaduais-- , os recursos auferidos pela transferência desses ativos distribuíram-se da forma seguinte:

Setores	%
Telecomunicações	31
Energia elétrica	31
Siderúrgicas	8
Mineração	7
Gás	7
Bancos	6
Petroquímica	4
Transporte	2
Outros	4
	100

Em valores monetários, as privatizações ascenderam a 103,3 bilhões de dólares, sendo 34,8 dos estados e 68,5 da União. Tais recursos deveriam ter sido utilizados na liquidação de parte da dívida pública. Entretanto, foram absorvidos pelos juros astronômicos desde então praticados no país.

As empresas de energia elétrica corresponderam às distribuidoras, que eram estaduais. As empresas geradoras (todas federais) não foram privatizadas. Devido a isto, em 2002 o país teve que enfrentar racionamento de energia (tratando-se de hidrelétricas preservam grande dependência em relação ao regime de chuvas). As empresas estatais não têm capacidade financeira para sustentar os investimentos requeridos (nem o principal acionista, o Estado)

Também foram estaduais as distribuidoras de gás e os bancos.

As empresas de transporte privatizadas corresponderam às ferrovias (federais). A mineração equivaleu à Cia. Vale do Rio Doce, que se tornou uma das principais mineradoras mundiais. Também as siderúrgicas e petroquímicas eram empresas importantes. O Brasil é hoje um grande

produtor e exportador de aço.

O grande trunfo correspondeu entretanto às telefônicas. O setor achava-se estrangulado. Em 1998, havia no país 19 milhões de telefones fixos. Esse número saltou para 43 milhões em 2001 e continuou crescendo. Contudo, o grande boom deu-se na telefonia móvel: 5 milhões em 1998; 26 milhões em 2001 e mais de 60 milhões em 2006. Entre julho de 1998 e julho de 2001, a expansão correspondeu a quase 400%.

c) Reforma do aparelho do estado

Em conformidade com a própria formulação da justificativa oficial que a instruíra, o objetivo central “seria reformar um governo burocrático e insatisfatório diante das novas exigências, o que provocava uma combinação perversa entre serviços de baixa qualidade e alto custo”. Formalmente foi batizada de Reforma do Aparelho do Estado.

A diretriz básica assumida pela Reforma Administrativa consistiu em estabelecer que não faz parte do compromisso fundamental do Estado a realização, dentro de seu aparato, de todas as funções necessárias para a prestação dos serviços demandados pela sociedade. O Estado deixa de ser executor ou prestador direto de serviços.

No que respeita ao desenvolvimento econômico-social, a Reforma Administrativa apresenta uma visão inteiramente renovada da tradição precedente. Assim, refere expressamente que sua incumbência na matéria resume-se ao seguinte: I) aumentar a sua capacidade de formulação, controle e avaliação de políticas públicas; II) adotar novos modelos de gestão na prestação de serviços estatais e, mais importante que tudo, III) o novo papel do Estado será de caráter regulatório e articulador dos agentes econômicos, sociais e políticos. De seu integral cumprimento deveria resultar a retirada completa do Estado das atividades de produção para o mercado.

A legislação aprovada dotou a União dos diversos instrumentos requeridos ao seu fiel cumprimento. Não sendo o caso de referi-los todos, basta indicar que, no caso do funcionalismo, criou-se a figura do denominado Núcleo Estratégico, estável e permanente, altamente qualificado. O quantitativo de denominação de cargos, que girava em torno de 1500, teria que ser reduzido a apenas 100.

No tocante à máquina administrativa propriamente dita, a grande novidade veio a ser a transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, de dois tipos. As primeiras seriam Agências Executivas, que se relacionariam com o Estado através de contratos de gestão. Podem transformar-se nesse tipo de agência instituições que prestam serviços tais como arrecadação de impostos, seguridade social básica, garantia de segurança pública ou fiscalização e controle de

determinações legais. O segundo tipo é constituído pelas Agências Reguladoras cujos dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso Nacional.

Criou-se ainda uma entidade para facilitar parceria com organizações sociais que poderiam assumir o controle e a administração de atividades e órgãos públicos.

Como se vê, trata-se de mudança radical. Pressupunha, naturalmente, que se diligenciasse no sentido de criar uma nova mentalidade do servidor público. Tendo presente a circunstância, a Reforma Administrativa introduziu a obrigatoriedade do treinamento e da formação de quadros.

Para que surgissem condições propícias à sua efetiva institucionalização, algumas providências precisariam ser ultimadas, notadamente no que se refere à reconceituação dos Ministérios, extinguindo os que seriam substituídos por Agências Reguladoras, bem como conduzir a bom termo o processo de privatização. E até mesmo o organograma dos que, devendo sobreviver, teriam que ter suas dimensões reduzidas para dar lugar às referidas agências executivas. Era perfeitamente previsível a resistência que tais providências iriam provocar. Contudo, sem empreender os passos essenciais, seu destino poderia ser posto em causa.

O governo Fernando Henrique Cardoso encontrou pela frente toda sorte de dificuldades na efetivação dos mencionados passos decisivos. No final de contas, acabou vendo-se constrangido a interrompe-la a meio caminho.

Assumindo o poder, o Partido dos Trabalhadores simplesmente interrompeu de vez o seu cumprimento. Para exemplificar: ao invés de cuidar da implantação do Núcleo Estratégico, criado na Lei, nomeou vinte mil pessoas, filiadas ou ligadas ao PT para as funções-chave. A máquina estatal ficou praticamente paralisada.

Outros exemplos:

A União precisaria de, no máximo, doze Ministérios, para atender aos seus encargos. A Administração do PT começou por ampliar o número encontrado, já de si excessivo, elevando-o para trinta e seis, numa flagrante violação ao princípio em vigor, antes referido, de que ao Estado não compete efetivar diretamente todos os serviços requeridos pela sociedade. Seguiu-se o ataque às Agências Reguladoras, empenhando-se em transforma-las em simples Agências Executivas, dependentes da pasta correspondente. Na Leitura Complementar que se segue transcrevemos artigo da conhecida colunista jornal **O Globo**, Miriam Leitão, em que documenta esse processo de anulação das Agências Reguladoras no governo petista.

Tornou-se patente que o empenho central consistia promover o ulterior agigantamento da máquina estatal para contentar tanto os velhos quadros petistas como aos novos apoiantes.

d) Reforma da previdência

No Brasil funcionam dois regimes distintos: o do setor público e o do setor privado. O setor público assegura aposentadorias (reformas) equivalentes ao último salário. Como as contribuições dos servidores são modestas, o déficit do sistema provém dessa parcela. São 3 milhões os aposentados do setor público e 23 milhões os do setor privado.

A aposentadoria média do setor público é cinco vezes superior à do setor privado.

No caso do setor privado, o INSS ficou com a incumbência de atender aos programas de renda mínima que beneficiam a 13 milhões de pessoas. Vale dizer, dos 23 milhões atendidos pelo INSS os contribuintes regulares aposentados (reformados) correspondiam na data a 10 milhões.

Ambos os sistemas são sustentados por contribuições correntes, vale dizer, as contribuições são utilizadas para atender aos dispêndios anuais. Não se trata, portanto, de modalidade de seguro, isto é, destinadas a aplicações cuja rentabilidade seja suficiente para atender aos compromissos decorrentes.

Na década de cinquenta havia 8 contribuintes para cada aposentado; em 1990 essa relação caiu para 2,5 e, em 2002, para 1,1. Trata-se do processo normal do envelhecimento da população.

A reforma iniciada no governo Fernando Henrique consistiu em passar as aposentadorias do setor privado do tempo de serviço para o tempo de contribuição. No setor público, foi introduzida a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

A reforma criou também incentivos no sentido de que as pessoas realizem contribuições adicionais a fim de constituir aposentadorias complementares. Mas a questão do patamar mínimo para os sistemas oficiais não foi decidida. As contribuições no setor privado estão limitadas a dez salários mínimos (o salário mínimo de então era muito baixo: 100 dólares). Mas no setor público não há esse limite.

No sistema privado, as contribuições são elevadas: o empregador contribui com 20% sobre o salário e o empregado com 8%.

e) Rede de proteção social

No Brasil, os órgãos estatísticos nunca lograram, de modo confiável, distribuir a população por faixas de renda.

São aplicadas diversas metodologias. Todas decorrentes de inferências e não de pesquisa direta. Aplicando o critério universal de que renda de US\$ 1 por dia tipifica indigência, o Banco Mundial (BIRD) estimou que, em 2002, o número de indigentes no Brasil seria de 17,4

milhões (9,9% da população).

Tampouco existe a preocupação de distinguir indigência de pobreza. Na oposição, o PT alardeava que no país existiriam 50 milhões de pessoas passando fome, mais ou menos 30% da população. Seria este, portanto, o segmento correspondente à indigência. No poder, resolveu fazer alguns abatimentos.

A construção da chamada rede de proteção começou a ser efetivada em governos anteriores. O mérito da Administração Fernando Henrique Cardoso consiste em ter encontrado uma forma de dar-lhe continuidade e maior amplitude sem criar estruturas burocráticas que passariam a disputar os recursos disponíveis. Somente os que recebem aposentadoria do INSS sem que tivessem contribuído (13 milhões), os beneficiados com o Programa Bolsa Escola (6 milhões) e outros dos principais programas (erradicação do trabalho infantil; primeiro emprego e diversas outras iniciativas abrangidas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) totalizam cerca de 23 milhões de pessoas. Ainda que as informações estatísticas disponíveis não permitam afirmá-lo definitivamente, é muito provável que os programas em causa atendam àquele grupo social mais carente, por isto mesmo merecedores da atenção do Poder Público. A par disto, nunca é demais lembrar, foi da iniciativa de uma agremiação que lhe fez oposição --o que se tornou razão suficiente para deixar de ser reconhecida pelo governo petista--, a institucionalização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com recursos para patrocinar iniciativas capazes de criar melhores condições de vida nas periferias das cidades e em outras áreas retardatárias, voltadas desde providências de ordem material como igualmente proporcionar aos mais jovens oportunidades de crescimento pessoal.

Tendo sido obrigado a reconhecer, no curso da campanha eleitoral, que nem tudo que proveio dos governos pós-abertura consistiam em puras maldades, como afirmou ininterruptamente desde a sua fundação, o PT improvisou à última hora aquilo que seria o carro chefe de seu governo, o Programa Fome Zero. Como se tratava de uma improvisação, acabou sendo denominado de Bolsa Família, correspondendo à junção dos programas anteriores, com as falhas que se indicará na oportunidade da caracterização mais ampla de seu governo.

Progressivamente, contudo, delineou-se de modo nítido o propósito do PT. Com fins estritamente eleitorais, tratava-se de cadastrar 12 milhões de famílias e comprometê-las eleitoralmente mediante o pagamento de uma quantia irrisória (R\$ 50 mensais) mas comprometedora de recursos aos quais o Orçamento não pode atender. A CNBB, não obstante haja tradicionalmente dado cobertura ao PT, denominou essa prática, com toda justeza, de tentativa de “oficialização da esmola”.

O PFL, por sua vez, esboçou plenamente e já experimentou na

prática uma proposta alternativa ao assistencialismo. Em síntese, os programas devem ser concentrados nas municipalidades; a atuação destina-se a famílias e não a indivíduos isolados; a atuação preferencial recai sobre o membro da família que pode fazer com que prescindir da assistência tornando-a auto-suficiente. Finalmente a medida de sucesso corresponde ao número de famílias retiradas da situação de dependência. O assistencialismo do PT está destinado a criar dependência, preparando grandes decepções, a médio ou longo prazo, já que o Estado não terá condições de sustentar esse tipo de assistencialismo.

f) A crítica que pode ser desenvolvida ao governo FHC

-Não haver atuado no sentido de efetivar-se a reforma política. Sem essa providência, o país não sairá da situação de ingovernabilidade em que se encontra.

-Não haver atuado no sentido de aplicar aqueles pontos da reforma administrativa que a tornariam irreversível (por exemplo: novo organograma para Ministérios-chave como o da Saúde).

- Ter perpetuado a consigna de que “não haverá despesa sem receita assegurada” --introduzida por seu ministro da Fazenda, Pedro Malan --, quando a partir de certo ponto o essencial seria discutir a pertinência da despesa.

- Ter permitido que a sua base governamental fosse destroçada no último ano, a partir da conivência com a candidatura José Serra, que obviamente não asseguraria a imprescindível unidade daquela base.

Em que pese essas ou outras críticas, a passagem de Fernando Henrique Cardoso pela Presidência da República no Brasil introduziu um enorme grau de civilidade nas relações no mundo político. A presença do PT, com o discurso antigo e insistindo em plataformas insurrecionais com apelos tipo “Fora FHC”, não conseguiu poluir o clima político que, no período em causa, caracterizou-se pelo respeitoso debate de idéias e a maior aproximação entre as principais correntes de opinião aos dois partidos com propostas melhor definidas: o PSDB e o PFL.

6.O GOVERNO LULA

a) Os três ciclos vivenciados pelo Partido dos Trabalhadores (PT)

O Partido dos Trabalhadores foi criado no início dos anos oitenta, em decorrência do fim do bipartidarismo. Desde o Primeiro Encontro Nacional (1981), o PT realizou conclaves idênticos em todos os anos, inclusive dois congressos nacionais, o segundo em novembro de 1999. O exame da farta documentação, produzida ao longo desse período, foi

efetivada no segundo volume do livro **O socialismo brasileiro**, editado pelo Instituto Teotônio Vilela. No fundo, reedita a **vulgata marxista**. Assim, embora proclame-se socialista, esteve mais próximo da velha versão soviética, que, na verdade, deve ser distinguida do socialismo ocidental, visceralmente ligado ao sistema democrático-representativo.

Ao longo da década de oitenta o PT buscou criar no País uma situação revolucionária que lhe permitisse "virar a mesa", como então se dizia. Nesse particular, a primeira evolução assinalável consiste na admissão de que a tomada do poder pode dar-se pelo voto, possibilidade vislumbrada depois das eleições presidenciais de 1959. Nestas, o PT concorreu com candidato próprio e obteve 17,2%, da votação no primeiro turno, credenciando-se para concorrer ao segundo, quando alcançou 47% dos votos. Entretanto, o PT não renunciou ao sistema cooptativo.

Vislumbrada a perspectiva de ganhar as eleições para a Presidência da República, o PT avançou novo desdobramento de sua estratégia. Tal desdobramento aparece claramente formulado no documento **Bases do Programa de Governo 1994 – Uma Revolução no Brasil**, que deve ser considerado como o programa amadurecido do PT, porquanto não foram introduzidas maiores alterações naquele com que concorreu às eleições subseqüentes (1998). Consiste no seguinte: sendo o Brasil um país de dimensões continentais, a conquista da Presidência da República por uma agremiação "socialista" (na verdade, dizendo-o com propriedade, comunista) criaria uma nova correlação de forças no mundo, permitindo talvez a reconstituição do "campo socialista" (mais uma vez a palavra é empregada de forma inapropriada).

Nesta mesma fase, altera-se a composição social da agremiação, se assim se pode falar, tendo em vista a sua origem sindical. A Constituição de 1988 retirou a proibição de o funcionalismo público organizar-se em sindicatos. Valendo-se de tal faculdade, o funcionalismo rapidamente passou a dominar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), movimento sindical originário da moderna indústria de São Paulo que, por sua vez, deu origem ao PT. Essa circunstância introduziu uma nova modificação no comportamento da agremiação. Tendo se tornado patente que a manutenção do Estado tornara-se ônus insuportável para o País, na década de noventa começaram a ser propostas reformas, com vistas a reduzir suas dimensões. Agora dominado pela burocracia estatal, o PT passou a bloquear as reformas e desenvolveu uma postura inibidora de todo tipo de negociação com o governo, negando assim a própria essência do sistema representativo, que corresponde basicamente a uma alternativa dos conflitos pela força, introduzindo a negociação entre os interesses segundo regras estabelecidas pelas próprias partes.

Finalmente, no próprio curso da campanha eleitoral de 2002, o PT patrocinou uma autêntica virada. Agora a agremiação adere ao socialismo democrático e procura apresentar-se à opinião pública como alternativa de poder.

Resumindo as breves indicações precedentes, o PT vivenciou uma primeira fase de sua história que poderia ser denominado de **ciclo insurrecional**. Depois das eleições de 1989, ingressa em nova fase. Admite agora chegar ao poder pelo voto, comprometendo-se entretanto a substituir o sistema representativo existente por algo que, sintomaticamente, denominou de democracia popular, isto é, o nome que a União Soviética deu ao regime que impôs aos países satélites. Como o demonstraria a experiência histórica, aquela espécie de regime preservou a essência totalitária de origem.

Essa linha mantém-se até o início do ano de 2002, quando no país realizar-se-iam eleições presidenciais. O Programa de governo PT-2002 ainda se intitula "A ruptura necessária".

No curso da campanha eleitoral desse último ano, contudo, o PT muda radicalmente de comportamento. Como os meios de comunicação registraram, passou a aceitar as regras do jogo. Embora não se haja disposto a efetivar a correspondente elaboração doutrinária, a julgar pelo comportamento no governo, tratou-se de uma opção pragmática, com as características que se indicará.

b) Resultados eleitorais da agremiação

O PT concorreu às eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998. No primeiro turno de 1989, Luiz Inácio da Silva obteve 11,6 milhões de votos (17,2%), credenciando-se para concorrer no segundo turno, quando alcançou 31,1 milhões de votos (47% do total), contra 31,5 milhões dados a Fernando Collor (53% do total). Nesse segundo turno, atuou em coligação com o PSB e com o PC do B.

Nas eleições de 1994, apresentou-se com o mesmo candidato e idêntica coligação, tendo o pleito se decidido no primeiro turno: Luiz Inácio obteve 17,1 milhões de votos (27%) e Fernando Henrique Cardoso, eleito, 34,4 milhões dos votos (54,2%).

Nas eleições de 1998, sob a nova legislação permitindo reeleição, Fernando Henrique ganhou no primeiro turno com 35,9 milhões de votos (53,6%). Luiz Inácio da Silva obteve 21,1 milhões (31,7%). Desta vez a coligação ampliou-se, tendo sido candidato a vice Leonel Brizola (PDT).

Para a Câmara dos Deputados, a bancada do PT ampliou-se como segue:

Eleições	Nº de cadeiras
1982	8
1986	16
1990	35
1994	49
1998	58

Somente em 1990 elegeu um representante ao Senado (Eduardo Suplicy, por São Paulo); em 1994, quatro e em 1998, sete.

Em 1994, elegeu os governadores do Espírito Santo e do Distrito Federal. Conforme se referiu, o primeiro logo afastando-se da agremiação. Nas eleições de 1998, conquistou os governos do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre. Nas eleições municipais de 1996, elegeu 1.881 vereadores e 116 prefeitos. Estes distribuídos praticamente em todos os estados. Contudo, número expressivo de prefeitos só conseguiu no Rio Grande do Sul (26) e em São Paulo (30).

c) A reviravolta no curso da campanha eleitoral de 2002

Em dezembro de 2001, no XII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado na cidade de Recife, foi aprovado o programa com que deveria concorrer às eleições do ano seguinte. Até o mês de abril figurou no site do PT na INTERNET. Entretanto, como o candidato à Presidência mantinha-se à frente das pesquisas, decidiu-se adiar a sua divulgação até a realização da Convenção Partidária, a realizar-se em junho, último prazo determinado por lei. Essa precaução tinha razão de ser. Basta lembrar que se intitulava "A ruptura necessária". Crítica a política de desenvolvimento econômico do governo, devido basicamente, como diz, à situação de "dependência e vulnerabilidade externas" que engendrou para a economia brasileira. Mantém o tom dos documentos anteriores de satanização do FMI e defende a denúncia dos acordos com a instituição. Crítica a abertura econômica e acena com restritiva regulamentação ao capital estrangeiro. Entre as enormidades contidas nesse documento, afirma "a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos Estados Unidos. Enfim, como diria a linguagem popular: "continuas o mesmo".

A 23 de julho de 2002, portanto, pouco antes do pleito, que teria lugar pouco mais de dois meses depois, o PT lança um novo programa em que não se fala mais em "ruptura". Ao contrário, agora o PT respeitará os contratos, tanto os relacionados à dívida interna como aos entendimentos

com o FMI. O curioso é que, ao contrário do que vinha ocorrendo habitualmente, os jornais não se ocuparam das divergências internas no PT quanto à mudança de rumo. As divergências tornadas públicas diziam respeito à aliança com o Partido Liberal (PL). Esta, contudo, efetivou-se e aquela agremiação forneceu o vice da chapa com que concorreu às eleições presidenciais, o senador José Alencar, empresário em Minas Gerais, estado que representava no Senado Federal.

O novo Programa denominou-se **Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos**.

A reviravolta em causa foi grandemente aprofundada no mês de agosto. Turbulências internas e alta das cotações do dólar obrigaram o governo a negociar novo empréstimo com o FMI. Instado a fazê-lo, o PT assumiu publicamente o compromisso de cumprir e respeitar tal acordo. Justamente o desconforto com o Fmi correspondia a uma das marcas registradas da agremiação. Outro passo importante ocorreu no mesmo mês: a decisão de não participar nem apoiar o "plebiscito" convocado pela Igreja Católica a pretexto de justificar a sua posição quanto ao não pagamento da dívida externa. O curioso é que o PT haja justificado o novo posicionamento alegando que a efetivação de plebiscitos dispõe de uma regulamentação legal, ignorada no caso em apreço. Não mais expressa solidariedade com as invasões do MST.

Algumas questões ficaram pendentes. Mas a importância do novo posicionamento não pode ser subestimada. A normal alternância no poder, nos países democráticos, exige que o postulante respeite o Estado de Direito, o que não se dava na pregação do PT.

Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se Presidente da República no segundo turno da eleição presidencial de 2002. No primeiro, não alcançou a maioria exigida (obteve 46,5% dos votos); no segundo, 61,2%. Reelegeu-se para um segundo mandato nas eleições presidenciais de 2006, sendo que no primeiro turno alcançou 48,6% e, no segundo 61,2% da votação.

d) Traços marcantes da gestão petista

O governo do PT iniciou-se em meio a uma grave crise financeira, provocada pela expectativa da eleição de seu candidato. Disparada do dólar, fuga de capitais e oposição do próprio partido, pela primeira vez no governo federal, em relação ao cumprimento do acordo com o FMI. Como este seria, no final de contas, o recurso de que se valeu para fechar as contas das transações com o exterior, o Ministro petista da Fazenda garantiu a sua observância, contando com o apoio da Oposição. Ao longo de 2003 e de grande parte de 2004, em prol da estabilidade monetária e do respeito aos contratos, vigorou uma espécie de acordo entre a Oposição e a chamada "equipe econômica".

Esse incidente seria decisivo para fixar o estilo do Presidente Lula. Em raras ocasiões aderiu ao coro dos extremados do PT, contra a política financeira que, no fundo, lhe havia sido imposta pelo acordo com o FMI. Na medida em que a situação se foi normalizando, mudou completamente. Não só assumiu a estabilidade monetária como progressivamente passou a apresentá-la como coisa sua. Do governo anterior, segundo suas insistentes palavras, só **herança maldita**.

Assim, o primeiro traço marcante da gestão petista seria a aceitação tácita da autonomia do Banco Central. A instituição pode atuar de modo firme e intransigente em defesa da estabilidade monetária. Essa política, combinada à bonança na economia mundial permitiu reverter a curva de crescimento.

Vejamos os números.

Crescimento do PIB

Anos	%
2003	1,1
2004	5,7
2005	2,9
2006	3,7
2007	5,4

Fonte: Banco Central

Os resultados apontados podem ser considerados medíocres se os compararmos com os outros integrantes do chamado BRIC –Brasil, Rússia, Índia e China, que têm em comum possuírem vastos territórios, abundância de recursos naturais e contingentes populacionais expressivos. A média de crescimento desses países tem se mantido em níveis mais elevados: Rússia, 6%; Índia, 8,7% e China, 10%. Têm-se beneficiado da longa permanência de crescimento da economia mundial, a começar dos Estados Unidos.

Como o ano de 2008 deverá registrar o fim do mencionado ciclo de crescimento do mundo desenvolvido, o comportamento econômico do país, nos dois últimos anos do segundo mandato do governo petista permitirá uma avaliação conclusiva em relação a esse aspecto.

Aumento da carga tributária e desperdício no uso de recursos

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, a carga tributária correspondia a 29% do PIB. Ao longo do primeiro mandato, conseguiu reduzi-la a 27% (resultado de 1997). Em compensação, no segundo mandato não só voltou ao patamar que encontrara como o superou. Em 2002, chegou a 33%.

Em que pese o combate cerrado que a Oposição desenvolveu contra o aumento de impostos, o governo petista conseguiu elevá-la sucessivamente. Já em 2004, equivalia a 36%, chegando a 37,4%, em 2005 e 39,9% em 2007. Nesse particular, cabe registrar que o IBGE fez uma revisão do PIB a partir de 1996, o que reduziria os níveis da incidência dos tributos. Ainda assim, não se trata de nada substancial, situando-se em torno de dois pontos percentuais.

Em alguns setores, a incidência de impostos é verdadeiramente absurda. Os serviços telefônicos pagam, globalmente, 44% enquanto, no sub-grupo celulares, passa de 50%. Correspondem a 30% das receitas das operadoras, enquanto, no Japão, oscila em torno dos 5%.

Do que precede, vê-se claramente onde reside a causa das taxas medíocres de crescimento, conforme demonstrado a partir do confronto com os outros países emergentes.

A Associação Comercial de São Paulo desenvolveu uma grande campanha de esclarecimento da população acerca do problema. Tomando-se os bens industriais de consumo, a incidência dos impostos nos preços dos principais desses produtos corresponde ao seguinte: geladeira, 49%; automóvel, 46%; calçados, 47%; sabão em pó, 42%; gasolina, 53%; cerveja, 56%; cigarros, 56%. Veja-se a quanto se elevam sobre os gêneros de consumo básicos: pão, 43%; carne, 47%; açúcar, 40,5% e assim por diante.

Essa campanha ensejou grande movimentação da opinião pública e da mídia contra a continuidade da prorrogação da CPMF, conhecida como “imposto do cheque”. Começou como IPMF, que correspondia a Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. O governo transformou-o em Contribuição a fim de evitar que parte da arrecadação viesse a ser transferida para os outros níveis da administração. E a eternizou. A última prorrogação terminava no exercício de 2007. Valendo-se do chamado “rolo compressor” o governo conseguiu aprová-la na Câmara. A tramitação no Senado foi acompanhada vivamente pela televisão e terminou, espetacularmente, com a derrota do governo. Em flagrante desrespeito à opinião pública que, segundo pesquisa aprovou em grandes proporções a ação parlamentar, decidiu recriá-la, rebatizando-a como imposto destinado à saúde. Aprovado na Câmara, acredita-se que voltará a ser rejeitado pelo Senado.

Mais grave é que o governo petista acentuou grandemente a tendência do Estado brasileiro de encaminhar os recursos arrecadados, preferentemente, para as atividade-meio.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu, a União contava com 998 mil servidores. Em razão das medidas racionalizadoras incluídas na Reforma Administrativa --denominada justamente de “reforma do aparelho do Estado”--, aquele efetivo reduziu-se a 810 mil. Em março de 2008,

divulgou-se balanço oficial indicando que o funcionalismo público da União alcançava a marca de um milhão. Assim, o governo petista, até aquela data, havia contratado 190 mil novos servidores. Paralelamente, o Brasil batia o recorde em matéria de peso, no PIB, dos dispêndios exigidos por essa rubrica. Alcançava 2,7%, enquanto nos Estados Unidos corresponde a 1,2%. O grave é que não se tem notícia de que a burocracia brasileira seja mais eficiente. O que se sabe é precisamente o contrário.

Suspensão do programa de privatização

Embora o PT, chegando ao governo, haja retirado a ameaça, sucessivamente repetida, de fazer uma devassa nas privatizações, com a intenção de anulá-las, suspendeu a continuidade do programa e, mais que isto, onde foi possível, reverteu a situação. Exemplo expressivo reside no fato de que a Petrobrás, em sucessivas aquisições, passou a deter 63% do setor de petroquímica. Os estatutos da empresa foram alterados a fim de facultar-lhe a efetiva gestão das empresas onde tem investimentos. O propósito claro corresponde a retomar a liderança da petroquímica brasileira.

Os Correios foram autorizados a criar uma subsidiária para cuidar do transporte aéreo de correspondência. Com a providência, pretende brevar a expansão das empresas internacionais que prestam esse serviço. Trata-se de grande retrocesso. A empresa vinha sendo enxugada através da terceirização das agências. Apanhada a diretoria em flagrante de corrupção, esse fato daria margem à criação de Comissão de Inquérito no Parlamento.

A interrupção da privatização do setor elétrico, se não for retomada, muito provavelmente irá proporcionar outro “apagão”. Foram privatizadas as empresas de distribuição, permanecendo a geração em mãos do Estado. São vultosos os investimentos requeridos a fim de assegurar a normal expansão da oferta. Como as empresas estatais não têm condições de arcar com esse encargo, introduziu-se a prática dos leilões, aberto às empresas privadas, destinados à sua efetivação. Acontece que o Ministério atribuiu-se a prerrogativa de fixar a base tarifária admissível. Como os limites oficiais não permitem retorno compensador, os investidores potenciais se omitem. Há casos de leilões que deixaram de ser realizados pela ausência de proponentes. Criou-se, assim, o pretexto para participação das estatais que, têm assumido compromissos aos quais não poderão atender.

Outro caso emblemático é o das rodovias. A operação dos trechos com elevada densidade de tráfego vinha sendo privatizada com sucesso. O governo petista interrompeu o processo, a pretexto de que disporia de um novo modelo, denominado PPP-Participação Público-Privada. Acontece que, na prática, a pretensão consiste em que o setor privado coloque, nesse ou naquele empreendimento, 49% dos recursos exigidos, entregando-os de

“mão-beijada”, como se diz, para a gestão estatal. Diante do desinteresse, depois de atrasar a continuidade do procedimento anterior, no setor rodoviário, por cerca de dois anos, o governo acabou capitulando. Em grande medida, o recuo se deve ao estado de deterioração a que chegaram as estradas na maior parte da malha, ainda sob responsabilidade federal.

Desmonte das inovações da reforma e instrumentalização do Estado

A Reforma Administrativa aprovada no Governo Fernando Henrique Cardoso constitui instrumento adequado para enterrar o nosso passado patrimonialista e corporativista, dotando o país de autêntico Estado Moderno.

Em conformidade com a própria formulação da justificativa oficial que a instruía, o objetivo central “seria reformar um governo burocrático e insatisfatório diante das novas exigências, o que provocava uma combinação perversa entre serviços de baixa qualidade e alto custo”. Formalmente foi batizada de Reforma do Aparelho do Estado.

A diretriz básica assumida pela Reforma Administrativa consistiu em estabelecer que não faz parte do compromisso fundamental do Estado a realização, dentro de seu aparato, de todas as funções necessárias para a prestação dos serviços demandados pela sociedade. O Estado deixa de ser executor ou prestador direto de serviços.

No que respeita ao desenvolvimento econômico-social, a Reforma Administrativa apresenta uma visão inteiramente renovada da tradição precedente. Assim, refere expressamente que sua incumbência na matéria resume-se ao seguinte: I) aumentar a sua capacidade de formulação, controle e avaliação de políticas públicas; II) adotar novos modelos de gestão na prestação de serviços estatais e, mais importante que tudo, III) o novo papel do Estado será de caráter regulatório e articulador dos agentes econômicos, sociais e políticos. De seu integral cumprimento deveria resultar a retirada completa do Estado das atividades de produção para o mercado

A legislação aprovada dotou a União de diversos dos instrumentos requeridos pelo seu fiel cumprimento. Lamentavelmente não se conseguiu introduzir a figura do denominado Núcleo Estratégico, estável e permanente, altamente qualificado, circunstâncias de que se valeu o PT para instrumentalizar a burocracia da União, conforme se indicará.

O quantitativo de denominação de cargos, que girava em torno de 1500, teria que se reduzido a apenas 100.

No tocante à máquina administrativa propriamente dita, a grande novidade veio a ser a transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, de dois tipos. As primeiras seriam Agências

Executivas, que se relacionariam com o Estado através de contratos de gestão. Podem transformar-se nesse tipo de agência instituições que prestam serviços tais como arrecadação de impostos, seguridade social básica, garantia de segurança pública ou fiscalização e controle de determinações legais. O segundo tipo é constituído pelas Agências Reguladoras cujos dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso Nacional.

Criou-se ainda uma entidade para facilitar parceria com organizações sociais que poderiam assumir o controle e a administração de atividades e órgãos públicos.

Como se vê, trata-se de mudança radical. Pressupunha, naturalmente, que se diligenciasse no sentido de criar uma nova mentalidade do servidor público. Tendo presente a circunstância, a Reforma Administrativa introduziu a obrigatoriedade do treinamento e da formação de quadros.

Para que surgissem condições propícias à sua efetiva institucionalização, algumas providências precisariam ser ultimadas, notadamente no que se refere à reconceituação dos Ministérios, extinguindo os que seriam substituídos por Agências Reguladoras, bem como conduzir a bom termo o processo de privatização. E até mesmo o organograma dos que, devendo sobreviver, teriam que ter suas dimensões reduzidas para dar lugar às referidas agências executivas. Era perfeitamente previsível a resistência que tais providências iriam provocar. Contudo, sem empreender os passos essenciais, seu destino poderia ser posto em causa.

O governo Fernando Henrique Cardoso encontrou pela frente toda sorte de dificuldades na efetivação dos mencionados passos decisivos. No final de contas, acabou vendo-se constrangido a interrompe-la a meio caminho. Contudo, tratando-se de disposições legais em plena vigência, o plausível seria que, a nova Administração, qualquer que fosse, estivesse obrigada a dar-lhe continuidade.

Assumindo o poder, a postura inicial do Partido dos Trabalhadores, no que se refere à Reforma Administrativa, permitiu prever o que adviria.

Em sua pregação tradicional, o PT nunca escondeu que seu propósito consistia em substituir o sistema representativo por um regime afeiçoado às denominadas democracias populares do Leste Europeu, onde os órgãos dirigentes constituíam-se por cooptação da elite do poder. Devido a isto, tecnicamente é sempre referido como sistema cooptativo. Na reviravolta programática que empreendeu, no próprio curso da campanha eleitoral de 2002, o PT assumiu o compromisso claro de aceitar as instituições do sistema representativo, o que corresponde aliás a imperativo constitucional. Contudo, tão logo empossado, o novo governo começou a organizar Conselhos que, na prática, deveriam assumir funções atribuídas ao Congresso Nacional. Como o ambiente não lhes era propício, acabaram se transformando em mais alguns cabides de emprego.

Os cargos até então comissionados, no âmbito da União, chega à espantosa cifra de 22 mil. O PT os absorveu todos, sem atentar para as requeridas qualificações.

A União precisaria de, no máximo, doze Ministérios, para atender aos seus encargos. A Administração do PT começou por ampliar o número encontrado, já de si excessivo, elevando-o para **trinta e seis**, numa flagrante violação ao princípio em vigor, antes referido, de que ao Estado não compete efetivar diretamente todos os serviços requeridos pela sociedade. Seguiu-se o ataque às Agências Reguladoras, empenhando-se em transformá-las em simples Agências Executivas, dependentes da pasta correspondente.

A esse propósito, transcreve-se adiante artigo da festejada colunista de **O Globo**, Miriam Leitão, a propósito do escândalo relacionado à venda da VARIG, tradicional empresa aérea que, devido à má gestão, acabou falindo. Podendo o seu patrimônio ser aproveitado, coube à Agência Reguladora da Aviação Civil (ANAC) liderar a operação. Veio a público mais um ato de corrupção, de que resultou polpudas comissões para um advogado dispendo de estreita ligação com o Presidente da República.

Segue-se a transcrição do artigo, que apareceu na edição de 07/06/2008.

O erro original

Miriam Leitão

A impressão digital neste novo escândalo do governo Lula já pode ser identificada. Ele nasceu do fim da independência das agências reguladoras. Desde o primeiro dia, o governo mostrou não entender a razão de as agências serem independentes. Houve todo tipo de interferência; nomeações políticas, aparelhamento. O PT confundiu com perda de poder o que era modernização do aparelho do Estado.

Logo que começou o primeiro mandato, foi aberta a temporada de caça à independência das agências. O presidente Lula definiu a nova ordenação — que não entendeu — como "terceirização" do poder. Demitiu ou enfraqueceu quem entendia o que é uma agência, retirou poderes delas, nomeou para os cargos de direção políticos derrotados nas eleições, indicados políticos, pessoas valorizadas por suas carteirinhas ideológicas. Com atos como esses, preparou o terreno para todo tipo de impropriedade e improbidade. Assim surgem distorções econômicas, incerteza regulatória, interferência para atender a grupos políticos e interesses privados. Assim surgem os intermediários e suas nebulosas transações. Tudo passa a ser possível quando órgãos que regulam sofrem esse grau de desidratação de suas prerrogativas; esse grau de aparelhamento.

Todos os males sofridos pela Anac vieram desse erro original. A ex-diretora Denise Abreu, que tanta polêmica provocou, era considerada "do grupo de José Dirceu". O também controverso ex-presidente da Anac Milton Zuanazzi era "do grupo de Dilma Rousseff". O outro ex-diretor Leur Lomanto era um político sem mandato. Foi o caso também do atual diretor geral da Agência Nacional do Petróleo, que se qualificou para o cargo por ser ex-deputado sem mandato do PCdoB, partido da base aliada. O governo Lula transformou as agências em apêndices dos ministérios. Ao fazer isso, produziu um recuo no tempo. Voltou-se aos departamentos anexos aos ministérios que decidiam preços dos serviços públicos; como o departamento de águas e energia elétrica, o dos combustíveis, entre outros, de viva memória e nenhuma saudade. Foi para substituir esses apêndices que surgiu a moderna regulação.

A agência é um órgão de Estado, e não do governo. A idéia é que seja um organismo independente de todas as pressões. Defende o mercado da ingerência indevida do governo; defende a sociedade das distorções criadas pelo mercado; defende as empresas participantes do abuso de poder de mercado de empresas dominantes.

As agências existem em setores regulados pois trata-se de concessionários de serviço público; por estarem em área na qual o mercado sozinho cria distorções. Uma empresa que controle uma via única de acesso — seja oleoduto, estrada ferroviária, linha de transmissão — pode impor esse poder através do veto à passagem. A agência garante o direito de passagem a todas as companhias e assim garante a competição.

No caso de haver uma empresa com poder dominante no mercado, a regulação independente dará a garantia aos grupos que queiram entrar no mesmo setor de que eles não estarão submetidos ao poder excessivo da empresa dominante. Ao regular as ações potencialmente conflituosas entre as companhias, as agências dão garantia ao próprio mercado para investir; ao combater conluio entre empresas, dão garantias ao consumidor desses serviços ou produtos. Não são agências de defesa do consumidor propriamente ditas, como os procons, mas, ao garantirem o funcionamento do mercado, acabam protegendo os interesses e direitos do consumidor.

Seus dirigentes têm mandato e contas a prestar à sociedade. Elas têm que estar protegidas da pressão política, cujos interesses são sempre temporários e mutantes. Têm que estar blindadas contra o risco de serem capturadas pelas empresas que atuam neste mercado. O maior desafio da ANP, quando foi criada, era ser independente em relação ao enorme poder da Petrobras. No começo, até conseguiu isso, porém, no governo Lula, foi gradualmente perdendo essa função até cair naquilo que é uma das distorções clássicas: um regulador controlado pela empresa que deveria regular.

Foi neste ambiente que ocorreram as transações para a compra da tradicional, admirada, mas financeiramente arruinada, Varig. Ela estava falida, mas tinha ativos valiosos. Pagar a dívida e resgatá-la era um modelo velho, que o governo sabiamente rejeitou. No entanto, se interferiu da forma como a ex-diretora da Anac está dizendo, cometeu o pior de todos os erros. O caso é grave, precisa ser apurado. A ex-diretora ficou estigmatizada por seus atos e palavras, mas agora está cumprindo o papel de trazer a público diálogos e atos inaceitáveis. O pior que o país pode fazer é não dar atenção, achando que se trata apenas de uma vingança pessoal ou de mais uma das muitas brigas intestinas do PT. Ao falar, ela está correndo riscos. Tendo provas e indícios do que relata, precisa ser levada a sério para que se façam as investigações e apurações necessárias. Já há outros depoimentos validando parte do que ela disse; existem fatos dando consistência a certos aspectos do que revelou. Existe, sobretudo, o terreno propício a distorções nesta relação, sem transparência e limites institucionais, entre o governo e as agências reguladoras.

Corrupção como estilo de governo

Num balanço como o que estamos efetivando --da trajetória da organização do sistema representativo no Brasil--, cabe registrar que o fenômeno da corrupção governamental acha-se associado ao agigantamento do Estado. Na República Velha, os grupos estaduais que se apossavam dos governos locais o fizeram reproduzindo o tipo patrimonialista de exercício do poder. Consiste numa das mais velhas tradições, proveniente de nossas origens lusitanas, essa privatização do poder. Tal concepção traduzia-se numa frase atribuída a políticos da Primeira República segundo qual a prerrogativa consistia em “nomear, demitir e prender”. Vale dizer, não havia grandes negócios, como passou a ocorrer sobretudo a partir dos anos cinqüenta, quando o Estado assume a tarefa de carrear recursos para industrializar o país, exigente de grandes obras de infra-estrutura.

É daquele tempo o aparecimento da consigna “rouba mas faz”, atribuída ao então governador de São Paulo, Ademar de Barros (1901/1969). Chegando ao poder na condição de vice eleito na chapa oposicionista --que a legislação da época facultava--, João Goukart oficializaria essa prática. A prova de que correspondia a uma novidade consiste no fato de que o combate à corrupção tornou-se um dos principais vetores da Revolução de 64.

Conseguiram os governos militares eliminar esse tipo de corrupção goevrnamental? A resposta é claramente não, inclusive naquele próprio ciclo. Por uma razão muito simples: sobreviverá enquanto o Estado, ao invés de deixar que a própria sociedade se incumba do processo produtivo, retire-lhe recursos com os quais se proporá dar conta daquele processo.

Nessa circunstância, uma parcela será, **inevitavelmente**, desviada. Assim, a privatização é a maneira eficaz de acabar com a corrupção governamental. A Reforma do Aparelho do Estado, referida precedentemente, atende a tal imperativo mas, como vimos, não está sendo aplicada.

A novidade trazida pelo PT corresponde a ter transformado aquela prática num estilo de governo. O símbolo mais expressivo corresponde ao **mensalão**, embora não se reduza a este os sucessivos escândalos vivenciados por esse governo.

É certo que não foi o governo do PT, mas o governo FHC, que descobriu ficaria com maior liberdade de ação se constituísse a sua base de governo sem institucionalizar a negociação com os partidos, como se dava no início do seu primeiro mandato. Transferiu para uma negociação a varejo, inclusive a partir de questões tópicas. Caberia ao PT “aprimorá-lo”, inclusive efetivando ostensivamente pagamentos mensais a parlamentares isolados ou a siglas de aluguel.

Dada a soma de poderes enfeixadas pelo Presidente da República, poderia exercer uma forte influência no sentido de fortalecer as agremiações partidárias que venham comprovando a sua viabilidade. Em que pese a permissividade do sistema eleitoral, alguns partidos têm conseguido obter resultados mais ou menos estáveis.

Se excluirmos os resultados de 1986, quando o PMDB beneficiou-se unilateralmente das conquistas democráticas pós-85 – obtendo 53,4% das cadeiras, tendo o PFL alcançado a segunda colocação, com 24,2% -- os maiores partidos registram este desempenho:

Câmara dos Deputados- Distribuição das cadeiras
(em %)

	1990	1994	1998	2002
PMDB	21,5	20,9	16,2	14,6
PFL	16,5	17,3	20,5	16,4
PSDB	7,6	12,1	19,3	13,6
PP	8,3	10,1	11,7	9,6
PDT	9,1	6,6	4,9	4,1
PT	7,0	9,6	11,5	17,7
Sub-total	70,0	75,6	84,1	76,0
PL	3,2	2,5	2,3	5,1
PSB	2,2	2,9	3,5	4,3
PTB	7,6	6,0	6,0	5,1
Sub-total geral	83,0	87,0	95,9	90,5

Outros	17,0	13,0	4,1	9,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: TSE

Em 2002, a rubrica “outros” compreendia oito agremiações. Deste modo, tinham assento na casa 18 agremiações, verdadeiro disparate em termos de funcionamento do governo representativo. Quanto à sigla PP, não se trata de inovação; resulta das sucessivas alterações de denominação do antigo PDS, sustentáculo dos governos militares, sendo a terceira mudança.

Nas eleições de 2006, o PMDB continuou como a principal agremiação, desta vez seguida de perto pelo PT, de que resultou a redução das bancadas do PFL e do PSDB. Embora a bancada do PDT se haja reduzido a 4,7%, os seis partidos do topo da lista (além, dos citados, o PP), continua mantendo proporções assemelhadas (72% da representação).

Se o Presidente da República se depuser a obter o compromisso de uma parte dessas agremiações em torno de um programa concreto, de conhecimento público, certamente irá forçar os partidos a buscar esse mínimo de coerência. FHC começou adotando esse estilo. Supõe-se que a obsessão pela reeleição o terá induzido a substituir esse esquema por um recrutamento no varejo. Não há provas de que haja recorrido à compra de votos. Mas troca de favores terá ocorrido.

A novidade introduzida pelo governo petista reside em ter institucionalizado essa prática de modo tão ostensivo que tornou possível a uma Comissão de Inquérito Parlamentar reconstituí-lo integralmente. Agora não se trata de comissões sobre obras nem “rouba mas faz”. Polpudas verbas foram repassadas a empresa de publicidade que utilizou tais recursos para fazer pagamentos regulares a parlamentares.

A Comissão de Inquérito em apreço apresentou seu relatório final no dia 4 de abril de 2006. A comprovação da denúncia foi encaminhada à Procuradoria Geral da República que, por sua vez, apurou os fatos e submeteu o correspondente processo ao Supremo Tribunal Federal. O STF aceitou a denúncia em agosto de 2007. O relator usou a expressão “formação de quadrilha” para qualificar os indiciados. Entre estes o poderoso ministro da Casa Civil de Lula, José Dirceu, e aquele que era igualmente membro do Ministério, como uma espécie de “ministro da propaganda”, Luiz Gushken. Seguiu-se toda a cúpula do Partido dos Trabalhadores, a começar do Presidente, José Genuíno, e do Tesoureiro, Delúbio Soares e mais os diversos secretários. Desse conjunto somente José Dirceu havia sido cassado pela Câmara. Os demais, que exerciam mandatos, voltaram ao Parlamento, na eleição de 2006.

METODOLOGIA DO CURSO

Embora o curso possa ser ministrado em forma de aulas expositivas, em conformidade com a praxe adotada em cada instituição, nesta oportunidade estamos direcionando-o para o estudo à distância. Este pode ser individual ou de grupo. Adotando esta última forma, caberia fixar data de encontro dos participantes do grupo, escolher um relator para abrir a discussão sobre cada um dos tópicos apontados adiante e observar as regras que se seguem.

1^a) Separar, nos diversos temas considerados, aquilo a que corresponderia informação de caráter histórico. Com efeito, é muito difícil adquirir uma compreensão adequada dos percalços experimentados pelo governo representativo no Brasil sem dispor de um mínimo de familiaridade com a história do período respectivo. A correspondente bibliografia recomendada acha-se apontada ao fim deste tópico.

2^a) Tentar apreender quais seriam os conceitos-chave. A título indicativo, no tema considerado (governo representativo no Brasil), é essencial ter clareza quanto ao tema central da representação política. Àqueles que não estejam seguros quanto a esse aspecto, recomendamos que detenham-se no exame do capítulo dedicado à evolução desse conceito inserido na disciplina POLÍTICA, do CURSO DE HUMANIDADES. Este é, portanto, um conceito-chave em relação ao curso como um todo. Contudo, conceitos de idêntica relevância existem na consideração dos diversos temas, tomados isoladamente, cumprindo identificá-los.

3^a) Definir com precisão quais as dúvidas e esclarecimentos a serem solicitados. A vantagem maior do estudo em grupo reside precisamente nesse aspecto: em geral os participantes costumam tomar partido por mais de uma interpretação dessa ou daquela questão, o que é perfeitamente normal e legítimo. Contudo, numa conceituação, trata-se de destacar o essencial. Por vezes, a divergência procede da consideração de aspectos secundários que, embora relevantes, não servem para destacar o que se deseja, se tomado isoladamente.

HISTÓRIA DO BRASIL

Bibliografia básica

Três primeiros séculos

- Capistrano de Abreu – **O descobrimento do Brasil**. Ed. Martins Fontes
(Coleção Temas Brasileiros)
- Capistrano de Abreu- **Caminhos antigos e povoamento** (1899). Editora Itatiaia.
(Coleção Reconquista do Brasil)
- Capistrano de Abreu- **Capítulos de história colonial**. (1907) Ed. Senado
Federal (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)
- André José Antonil – **Cultura e opulência do Brasil** (1711). Ed. Itatiaia
(Coleção Reconquista do Brasil)
- Oliveira Viana – **Populações meridionais do Brasil** (1920). Ed. do Senado
Federal Vol.27
- Viana Moog – **Bandeirantes e pioneiros** (1954). Várias edições
- Anita Novinsky – **Inquisição: Prisioneiros do Brasil**. Rio de Janeiro, Editora
Expressão e Cultura, 2002

Independência e Império

- Tobias Monteiro – **História do Império: elaboração da Independência**
(reedição na Coleção Reconquista do Brasil)
- Joaquim Nabuco – **Um estadista do Império**. Ed. Topbooks
- Hélio Viana – **História do Brasil**. Ed. Melhoramentos. Tomo II. Item LVII-
O Poder Moderador, os partidos políticos e o parlamentarismo
- João Camilo de Oliveira Torres – **Os construtores do Império**. Cia Editora
Nacional (Brasliana, vol 340)
- Antonio Paim – **A discussão do Poder Moderador no Segundo Reinado in**
Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro.
Ed.UnB, 1982

República

- Tobias Monteiro- **Pesquisas e depoimentos para a história** (1889). Ed. Itatiaia
(Coleção Reconquista do Brasil)
- Walter Costa Porto – **A política dos estados in O voto no Brasil**, 2ª ed.
Topbooks, 2002
- José Maria Bello- **História da República** (1940. Revista e completada em
1952) Várias edições
- Oliveira Viana – **Instituições políticas brasileiras** (1949) e **História Social**
da economia pré-capitalista no Brasil (ed. póstuma, 1958)
- Ricardo Vélez Rodriguez – **Castilhismo - uma filosofia da República**. Ed.
Senado Federal (Coleção Brasil 500 anos)
- Simon Schwartzman – **Estado Novo: um auto-retrato**. Editora UnB, 1983
- Simon Schwartzman – **Bases do autoritarismo brasileiro**. Ed. Campus, 1982
- John D. Wirth – **A política de desenvolvimento da Era Vargas**. Ed. FGV, 1973
- Bolívar Lamounier – **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**
São Paulo. Ed. Augurium, 2005
- Alberto Carlos Almeida – **A cabeça do brasileiro**. Record, 2007

ELENCO DAS QUESTÕES A SEREM CONSIDERADAS NO ESTUDO INDIVIDUAL OU EM GRUPO

I. NOSSA PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE CRIAÇÃO DO GOVERNO REPRESENTATIVO

1. O contexto que precedeu a Independência. Reformas pombalinas e projeto para o Brasil de D. Rodrigo de Souza Coutinho. O democratismo e a Revolução do Porto. Cortes de Lisboa
2. Problemática emergente pós-Independência: as décadas de 20 e 30
3. Fontes doutrinárias do Regresso
4. As instituições do sistema representativo no Segundo Reinado
5. O entendimento teórico da representação

II. PRIMEIRO MODELO DE GOVERNO REPRESENTATIVO NA REPÚBLICA

1. Como se gestou a prática autoritária: menosprezo da experiência da República parlamentarista; modelo presidencialista e conflito com o Parlamento; modelo inaplicável de federalismo
2. Incapacidade do primeiro governo de obter um mínimo de consenso: reflexos na Constituinte e na Constituição. Adoção do projeto de República ditatorial pelo florianismo.
3. A implantação da política dos governadores e sua resultante em termos de representação política.
4. A instabilidade gerada pela prática autoritária e como conduziu ao desfecho de 1930.

III. SEGUNDO MODELO DE GOVERNO REPRESENTATIVO NA REPÚBLICA

1. Caracterização do castilhismo e da experiência de sua implementação no Rio Grande.
2. Processo de transposição do modelo castilhista ao plano nacional. Componente modernizadora introduzida por Vargas.
3. Problemática nova suscitada pelo segundo modelo: contraposição radical entre centralização e descentralização.

IV. TERCEIRO MODELO DE GOVERNO REPRESENTATIVO NA REPÚBLICA

1. Sobrevivência da elite política formada nos anos trinta e perda dos vínculos com o exterior pela liderança liberal. Conseqüências desse quadro. A Constituição de 46 e o novo sistema eleitoral.
2. Relevância assumida pela guerra fria no plano internacional e seus inevitáveis reflexos no Brasil.
3. Gravidade da dicotomia getulistas x anti-getulistas. Disseminação da instabilidade política.
4. Complementa-se o projeto de Revolução Industrial.
5. Circunstâncias que levaram ao desfecho de 64.

V. QUARTO MODELO: NOVA MODALIDADE DE AUTORITARISMO EXPRESSA PELOS GOVERNOS MILITARES

1. Necessidade de periodizar o ciclo 1964/1985, em prol do seu entendimento. O primeiro governo, as reformas e a Constituição de 67. A reincidência autoritária (Ato 5) e a abertura lenta e gradual.
2. Configuração assumida pela Revolução Industrial: estatização da economia.
3. O que se deve entender por autoritarismo instrumental.

CURRICULO ABREVIADO DOS AUTORES

ANTONIO PAIM (Presidente)

Nasceu no Estado da Bahia em 1927. Na década de 50, concluiu os cursos de Filosofia da Universidade Lomonosov, em Moscou, e da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro. Iniciou, nos anos 60, carreira universitária nessa última cidade, tendo sido sucessivamente professor auxiliar (UFRJ), adjunto (PUC-RJ), titular e livre docente (Universidade Gama Filho), aposentando-se em 1989. Na PUC-RJ organizou e coordenou o Curso de Mestrado em Pensamento Brasileiro. Na Universidade Gama Filho, juntamente com o professor português Eduardo Soveral, implantou o Curso de Doutorado em Pensamento Luso Brasileiro. Presentemente desenvolve atividades de pesquisa em universidades, no Brasil e em Portugal.

Pertence às seguintes entidades: Instituto Brasileiro de Filosofia (IBF), Academia Brasileira de Filosofia, Pen Clube do Brasil, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Academia das Ciências de Lisboa e Instituto de Filosofia Luso-Brasileira, sediado em Lisboa. No IBF, presidido pelo prof Miguel Reale, tem desenvolvido amplo trabalho de pesquisa e reedição de textos na área de filosofia brasileira.

Sua obra pode ser classificada como segue: **FILOSOFIA GERAL**, em que publicou **Problemática do culturalismo** (2ed.,1995); **Modelos éticos** (1992); **Fundamentos da moral moderna** (1994); **Tratado de ética** (2003) e **Balanço do marxismo e descendência**; **FILOSOFIA BRASILEIRA**, na qual o livro melhor sucedido é **História das idéias Filosóficas no Brasil** (5ª edição, 1997), acrescido de sete volumes de estudos complementares; **FILOSOFIA POLÍTICA**, em que se destacam **O liberalismo contemporâneo** (1995; 2ed.,2000; 3ª ed., 2007) **História do liberalismo brasileiro** (1998) e **A querela do estatismo** (2ed.,1994) em que se procede a balanço da aplicação da categoria weberiana de Estado Patrimonial à realidade brasileira. No âmbito da **FILOSOFIA DA EDUCAÇÃO** tem publicado material didático relacionado às Humanidades e à educação para a cidadania, em colaboração com Leonardo Prota e Ricardo Vélez Rodriguez. Após pesquisar o tema da moral em nosso país, decidiu-se por publicar **Momentos decisivos da história do Brasil** e um pequeno resumo de suas principais conclusões intitulado: **O relativo atraso brasileiro e sua difícil superação**, ambos em 2000.

LEONARDO PROTA

Nasceu na Itália em 1930, radicando-se no Brasil e naturalizando-se brasileiro. Antes de se mudar para o nosso País, residiu no México. Concluiu sua formação universitária na Itália tendo cursado o mestrado nos Estados Unidos, na área de Educação (City University of Los Angeles). No Brasil, fez doutorado em Filosofia na Universidade

Gama Filho, Rio de Janeiro (1981). Como pós-doutoramento, desenvolveu pesquisa relacionada à Filosofia Italiana na Universidade de Bari (Itália). Destacou-se como educador, organizando colégios no Norte do Paraná e, posteriormente, uma das primeiras escolas brasileiras na área de informática (Faculdades Associadas de São Paulo). Desde meados da década de oitenta fixou residência em Londrina, integrando-se ao Corpo Docente da UEL - Universidade Estadual de Londrina, onde coordenou o curso de pós-graduação em Filosofia, e fundou a Editora da Universidade, aposentando-se em 2000. É um dos fundadores do Instituto de Humanidades, sendo seu diretor executivo. Assumiu a coordenação dos estudos relacionados à Filosofia Brasileira, realizando em Londrina, desde 1989, a cada dois anos, os Encontros Nacionais de Professores e Pesquisadores da Filosofia Brasileira. Sua tese de doutorado versou a questão dos modelos de universidade e, entre os seus livros melhor sucedidos, encontra-se o que dedicou ao tema, desta vez referido ao Brasil: **Um novo modelo de universidade** (São Paulo, 1987). Além dos textos relativos a Humanidades, tem publicado diversos ensaios sobre bioética e os seguintes livros: **A universidade em debate**. Londrina: Editora UEL, 1998 (Em colaboração com Gilvan Luiz Hansen), **As Filosofias Nacionais e a Questão da Universalidade da Filosofia**. Londrina: Editora UEL, 2000.

RICARDO VÉLEZ RODRÍGUEZ

Nasceu em Santa Fé de Bogotá, Colômbia, em 1943. Realizou estudos de humanidades no Instituto Tihamer Toth, de Bogotá, matriculando-se em seguida na Universidade Pontifícia Javeriana (Bogotá), onde se licenciou em filosofia (1963). Concluiu o mestrado na PUC do Rio de Janeiro (1974) e o doutorado na Universidade Gama Filho, do Rio de Janeiro (1982), ambos em Filosofia. Entre 1994 e 2000, realizou pesquisa de pós-doutorado junto ao Instituto Raymond Aron, de Paris. Iniciou carreira no magistério na Universidade de Medellín (Colômbia), onde foi pró-reitor de pós-graduação e pesquisa. Em fins de década de setenta decidiu radicar-se entre nós, tendo se naturalizado brasileiro. Atuou como pesquisador na Sociedade Convívio (São Paulo), pertenceu ao Corpo Docente da Universidade Estadual de Londrina, onde foi diretor do Centro de Ciências Humanas e chefe do Departamento de Filosofia. Convidado para integrar a equipe de pós-graduação da Universidade Gama Filho, pertenceu a esse grupo de 1983 a 2002, na condição de professor titular. É professor adjunto da Universidade Federal de Juíz de Fora (a partir de 1985). Pertence à Academia Brasileira de Filosofia e ao Instituto Brasileiro de Filosofia. Sua extensa bibliografia está dedicada ao pensamento latino americano que coroa com **Estado, cultura y sociedad en la América Latina** (Universidade Central de Colômbia, 2000); ao autoritarismo republicano, onde se destacam **O castilhismo, uma filosofia da República**, que foi incluído na coleção "Brasil 500 anos", do Senado Federal, e **Oliveira Viana e o papel modernizador do Estado brasileiro** (1997); e ao pensamento liberal (**A democracia liberal segundo Aléxis Tocqueville**, 1998; **Keynes: doutrina e crítica**, 1999, entre outros, além de obras didáticas.