

A Monarquia Brasileira

José Murilo de CARVALHO

Nossa História

Nossos pais e avós aprenderam uma história estranha. Nela não havia conflitos sociais, o povo não participava dos acontecimentos e os fatos eram contados do ponto de vista dos grupos dominantes. Era também uma história superficial, não passando, muitas vezes, de um amontoado de datas e "heróis" para se decorar e exaltar.

Hoje, porém, a "decoreba" dá lugar à compreensão dos fatos. O culto aos "grandes personagens" é substituído pelo estudo da vida de todas as classes e setores sociais. E ao invés da história de uma nota só, entram em cena a dúvida, o debate, a análise.

Pois é esta história renovada que a Série NOSSA HISTÓRIA oferece ao leitor. Temas sempre atuais e do interesse dos jovens, autores qualificados e textos objetivos e agradáveis. Um Conselho Consultivo, integrado por renomados historiadores, nos auxilia neste propósito.

Aos professores desejamos que a Série NOSSA HISTÓRIA seja um instrumento eficaz de apoio ao ensino. Aos estudantes e ao público em geral, que ela se torne indispensável à formação de cada um e de todos - este, afinal, o objetivo maior da História.

Marcus Venicio T. Ribeiro Coordenador

Razão deste livro

O livro trata de duas coisas: do passado e das formas (monarquia e república) e sistemas (parlamentarismo e presidencialismo) de governo. Por que estudar o passado e por que estudar tipos de governo? Por que estudar o passado, no caso o passado monárquico, do Brasil? Pode-se argumentar que muita coisa mudou no país desde o século passado. A população é hoje dez vezes maior, é prioritariamente urbana, é mais educada, ouve rádio, vê televisão, sabe o que se passa no mundo. Suas necessidades são diferentes, suas aspirações são diferentes. O Brasil de hoje não teria nada a ver com o Brasil do século XIX.

Por outro lado, não se pode negar que, como em qualquer outro país, há no Brasil uma memória nacional que é transmitida na família, na escola, nos monumentos públicos, nos nomes de ruas, nas festas cívicas, como o 7 de Setembro, nas festas populares, como o carnaval, na bandeira, no hino, na literatura, na música popular, no folclore. Nem as grandes revoluções, como a francesa ou a russa, conseguiram apagar totalmente o passado. Ele sempre reaparece sob as formas mais variadas.

Para dar um exemplo, a monarquia pode parecer a muitos como coisa perdida no passado, distante dos problemas de hoje. Mas basta abrir os olhos para ver símbolos monárquicos por todo o

lado. No Brasil, há rei e rainha de tudo: do futebol, do carnaval, da música popular, da malandragem, da peixada. Até há pouco se dizia que a mulher era a rainha do lar. A Igreja Católica é toda monárquica. O papa é um rei e Jesus Cristo também é chamado de rei. Os enredos das escolas de samba referem-se muitas vezes a episódios e personagens da monarquia. Os próprios nomes das escolas lembram os tempos do Império: Imperatriz Leopoldinense, Império Serrano. Fantasias de reis, rainhas, príncipes e princesas povoam os desfiles das escolas e os concursos de fantasias. Em festejos populares, como a congada e a festa do Divino, reis e rainhas são presenças centrais. Em alguns Estados, ainda se elege anualmente o rei da congada.

Ora, se existe um fio de continuidade, por mais tênue que seja, fica claro que o estudo do passado é importante para dar sentido ao presente e para pensar o futuro. Querer voltar ao passado é passadismo, saudosismo, ignorar o passado é miopia, é política de avestruz.

Por que estudar tipos de governo? É evidente que a organização política de um país não resolve tudo. Há outras coisas importantes. Há problemas sérios de pobreza, de desigualdade, de educação, de saúde, de saneamento, de criminalidade, de inflação, de corrupção. Poder-se-ia argumentar que sem a solução desses problemas não adianta discutir tipos de governo.

A resposta pode ser dada em três pontos.

Primeiro: as coisas não se excluem, não é questão de enfrentar um problema ou outro. Forma e sistema de governo não são fins em si, são meios para atingir o fim, que é o bem-estar da população. Por trás da discussão dos tipos de governo está exatamente a pergunta: qual deles permite maior participação política; qual deles torna o governo mais sensível aos problemas do povo; qual deles permite maior estabilidade e menor corrupção; qual, enfim, é o mais adequado para dar solução aos problemas sociais?

Segundo: não discutir o problema já é lhe dar uma resposta. É uma questão de lógica. Não discutir significa deixar as coisas como estão, significa optar pela forma e pelo sistema vigentes, significa negar oportunidades de voz e voto aos que pensam que uma das razões dos problemas do país está exatamente no tipo de governo existente. É uma posição conservadora e não democrática,

Terceiro: a discussão de formas e sistemas de governo tem uma longa tradição no Brasil. Ela vem desde a independência, desde a Constituição de 1824, passou pelo Império e entrou República adentro. Primeiro discutiu-se o parlamentarismo imperial; depois confrontou-se a monarquia com a república; finalmente, enfrentaram-se republicanos presidencialistas e parlamentaristas.

8

Portanto, discutir o tema é também parte da recuperação da memória nacional, cuja temporada já vimos acima. Este livro limita-se a uma parte da questão: a experiência da monarquia. O Brasil viveu sob a monarquia durante todo o período colonial (mais de 300 anos) e durante os primeiros 67 anos de sua vida independente (de 1822 a 1889). Este último período é que nos interessa discutir, pois na colônia as decisões políticas não eram tomadas por brasileiros. Vamos perguntar por que foi mantida a monarquia após a independência, como funcionava o governo do Imperador, quais seus pontos positivos, quais suas principais falhas. Vamos mostrar que já tivemos um governo muito diferente do que temos hoje e que às vezes só nos é lembrado em enredos de escolas de samba. Era um governo monárquico, com rei, rainha e príncipes; havia uma nobreza de barões, viscondes, condes, marqueses e duques, embora os títulos não fossem hereditários; havia Falas do Trono, votos de desconfiança, dissoluções da Câmara; havia um início de governo parlamentar.

Falamos em samba. Investigar o que é diferente tem algo em comum com dançar o samba: exige jogo de cintura. Esperamos que a leitora e o leitor sejam bons sambistas.

9

INTRODUÇÃO

As origens do parlamentarismo

"A separação entre a chefia do Estado, encarnada no monarca hereditário, e a chefia do governo, personificada no primeiro-ministro dependente da aprovação do Parlamento, tornou-se um dos traços centrais do parlamentarismo monárquico."

10

O sistema parlamentar de governo é uma invenção holandesa e inglesa. É mais fácil explicá-lo descrevendo sua evolução na Inglaterra. Lá, como em quase todos os outros países europeus, a formação dos estados nacionais se deu com a concentração do poder em torno da figura do rei. De início, o rei era apenas o mais importante dos senhores feudais. Estes lhe prestavam lealdade, mas eram senhores absolutos dentro de seus feudos. O poder era repartido, ou seja, não existia uma autoridade central. A nobreza feudal impunha limites à autoridade real, frequentemente através de parlamentos, ou assembleias, que foram os antecessores dos parlamentos modernos. No século XV havia alguma forma de parlamento em quase todos os países europeus.

Daí em diante cresceu muito o poder dos reis e surgiram as monarquias absolutas. O rei impôs-se aos nobres, expandiu seu poder em todo o território nacional, aboliu ou deixou de convocar os parlamentos; passou, enfim, a governar sozinho, concentrando em si, ou em seus delegados pessoais, a faculdade de fazer leis, de administrar, de julgar. Em alguns países o absolutismo foi maior, em outros menor, dependendo do poder da nobreza. Um exemplo de absolutismo forte foi a França; um exemplo de resistência vitoriosa ao absolutismo foi a Inglaterra.

Na Inglaterra houve uma revolta liderada pelo Parlamento contra o absolutismo do rei Carlos I. O movimento, que se chamou a Grande Revolta, começou em 1642 e durou dez anos. A revolta foi para valer: em 1649 decapitaram o rei e aboliram a monarquia. Só se restaurou a monarquia em 1660, com Carlos II. Mas em 1688 nova revolta derrubou James II, só que desta vez não aboliram a monarquia. Chamaram Guilherme, príncipe de Orange, que invadiu a Inglaterra a partir da Normandia, no norte da França, derrotou as tropas de James II e foi reconhecido como rei pelo Parlamento. Guilherme ganhou um reino, mas pagou um preço. Teve que aceitar severas limitações a seu poder em favor do Parlamento. Pode-se dizer que foi aí que nasceu o governo parlamentar na Inglaterra. Ele não se constituiu da noite para o dia, nem houve constituição escrita que o regulasse. Lentamente, foram sendo desenvolvidas as instituições e criados os procedimentos reguladores das relações entre o rei e o Parlamento. O desenvolvimento mais importante foi a criação do gabinete e de seu chefe: o primeiro-ministro. Isto se deu em 1783, quase um século depois da coroação de Guilherme. O gabinete, ou ministério, tirou do rei o exercício do poder executivo, assim como o Parlamento já lhe tirara o poder legislativo. O rei passou a chefiar apenas o Estado. Como tal, mantinha ainda poderes importantes, como a representação externa do país, a nomeação do primeiro-ministro, a dissolução da Câmara. Mas o exercício dos poderes legislativo, executivo e judiciário lhe escapava.

11

A separação entre a chefia do Estado, encarnada no monarca hereditário, e a chefia do governo, personificada no primeiro-ministro dependente da aprovação do Parlamento,

tornou-se um dos traços centrais do parlamentarismo monárquico.

Pela época da independência do Brasil, 1822, o parlamentarismo inglês já se consolidara. O rei tinha que escolher o primeiro-ministro no partido que tivesse maioria no Parlamento e só podia dissolver o Parlamento com concordância do gabinete, seguindo-se logo a convocação de novas eleições. Por seu lado, o gabinete era responsável perante o Parlamento e podia ser derrubado por voto de desconfiança. O rei passara a agir como um juiz entre o Parlamento e o gabinete. Tinha ainda muito prestígio, mas perdera quase todo o poder.

12

1 - O CENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA

“Independência sim, mas qual independência? Uma independência com república à maneira da colônia espanhola, que nisto já imitara o exemplo dos Estados Unidos? Ou uma Independência diferente que mantivesse a tradição monárquica de governo e, portanto, um forte laço com Portugal e a Europa em geral?”

13

O Brasil em 1822

O Brasil em 1822 possuía um imenso território (quase igual ao de hoje) e uma pequena população de aproximadamente cinco milhões de habitantes. A população era minúscula e espalhada ao longo da costa, com pouca penetração pelo interior. Cidades grandes não existiam. A maior era o Rio de Janeiro, que ganhara importância a partir de 1808 devido à presença da corte portuguesa. Mesmo assim, apesar do charme real, não passava de 100 mil habitantes. A maioria das outras capitais provinciais ficava em torno de 10 mil habitantes. As comunicações eram difíceis. Do Recife ao Rio, eram três semanas de viagem pelo mar. Por terra, nem falar. Era mais rápido viajar do Maranhão a Lisboa do que do Maranhão ao Rio de Janeiro. As notícias da capital podiam levar de um a dois meses para chegar a pontos mais afastados do interior.

A economia colonial era dominada por produtos de exportação. O açúcar era responsável por 40% do total exportado, seguido pelo algodão e pelo café, cada um com 20%. Havia no interior uma vasta economia de subsistência, isto é, para autoconsumo, tanto agrícola como pecuária, mas o que gerava grandes lucros para os produtores e gordos impostos para o governo eram os produtos de exportação. Sua cultura dependia do trabalho escravo desde o início da colonização.

Os escravos formavam em torno de 30% da população do país e concentravam-se nas áreas voltadas para os produtos de exportação, como Pernambuco, Maranhão, Bahia e Rio de Janeiro. Nessas regiões dominava a grande propriedade agrícola de trabalho escravo. Poderosas oligarquias rurais, formadas por alianças de famílias proprietárias, dominavam a economia e a política locais.

O comércio entre as capitanias era quase todo feito pelo mar. Pelo interior, apenas os grandes rios, como o São Francisco, o Amazonas e o Paraná, possibilitavam comunicação mais eficiente.

O São Francisco era o único que ligava o norte e o centro do país. Os relatos dos viajantes estrangeiros, que por essa época percorreram o país, confirmam a imagem de um território desintegrado. O francês Saint-Hilaire, por exemplo, observou:

"As capitanias quase não se comunicavam entre si; muitas vezes ignoravam a existência umas das outras. Não havia no Brasil um centro comum." (Apud Prado, J.F. de Almeida. D. João VI e o Início da classe dirigente do Brasil. São Paulo, Nacional, 1965, p. 134.)

Em consequência, a idéia de uma pátria brasileira não existia. Quando os inconfidentes de Minas Gerais de 1789 falavam de pátria, referiam-se a Minas e não ao Brasil. A mesma falta de idéia de nação brasileira verificava-se entre os revoltosos de Pernambuco de 1817. Quando falavam em soldados da pátria, referiam-se aos soldados pernambucanos. Frei Caneca fez uns versos patrióticos que começavam assim:

Cidadãos pernambucanos

Sigamos de Marte a lida;

É triste acabar no ócio,

Morrer pela Pátria é vida.

Havia na colônia unidade de língua e de religião, mas não havia ideia de pátria comum. Não havia, também, unidade política. O vice-rei tinha controle efetivo apenas sobre algumas capitanias. Os governadores da maioria delas comunicavam-se diretamente com Lisboa.

O CONTEXTO INTERNACIONAL

Em 1822, o mundo vivia ainda a ressaca do grande abalo produzido pela Revolução Francesa de 1789. Napoleão Bonaparte fora derrotado em 1814 e confinado à ilha de Elba. A Santa Aliança, formada por seus inimigos, dominava a Europa e restaurava monarquias derrubadas pela avalanche das tropas francesas. Na própria França a monarquia fora restaurada na pessoa de Luís XVIII e nova constituição fora promulgada. A Inglaterra, grande vencedora, era a maior potência mundial do momento. Mas as coisas não mais seriam as mesmas de antes da Revolução. Sobretudo nas colônias americanas de Portugal e Espanha.

As tropas francesas, comandadas pelo irmão de Napoleão, José Bonaparte, tinham invadido a Espanha e Portugal em 1807. Na Espanha, o rei Fernando VII foi deposto e José Bonaparte assumiu o governo. Em Portugal, graças à Inglaterra, as coisas se passaram de modo diferente. O príncipe D. João decidiu fugir para o Brasil. Quando as tropas do general Junot entraram em Lisboa, no dia 29 de novembro de 1807, ainda puderam ver ao longe, já em pleno oceano, a frota portuguesa protegida por navios de guerra ingleses. D. João trazia consigo sua mãe, D. Maria I (a rainha louca) e aproximadamente mais 15 mil pessoas, além do tesouro, dos arquivos governamentais e da Real Biblioteca.

Trazia todo o arcabouço do Estado português. Imagine-se o transtorno e a excitação causados na ainda pequena e sonolenta Rio de Janeiro com a chegada de tanta gente. Conta-se que as senhoras da corte chegaram de cabeças raspadas por causa de uma epidemia de piolhos surgida durante a longa viagem. As elegantes locais, achando que se tratava da última moda europeia, fizeram também raspar suas cucas...

A transferência da corte portuguesa adiou por alguns anos a independência brasileira. No lado espanhol, a derrubada do rei abalou as colônias. Não havendo mais a quem obedecer, os movimentos de independência adquiriram força e começaram a manifestar-se desde 1810. Desta data até 1824, ano da batalha de Ayacucho em que as tropas espanholas foram definitivamente derrotadas, toda a ex-colônia, exceto Cuba e Porto Rico, estava livre e se dividira em várias repúblicas independentes.

A monarquia fora restaurada na Espanha em 1814, com o mesmo Fernando VII, mas suas tentativas de reviver a situação colonial só ajudaram a fortalecer as tendências independentistas. Houve uma verdadeira guerra de independência em que se salientaram os grandes libertadores da América Central e do Sul: os Venezuelanos Bolívar e Sucre, o argentino San Martín, o chileno O'Higgins.

16

No México, salientaram-se os padres Hidalgo e Morelos. A guerra foi mais violenta nos principais centros da administração colonial, México e Peru. Ao final, apesar da independência, os libertadores amargaram o fracasso do sonho de construir uma federação (*) pan-americana. A ex-colônia fragmentou-se em 17 países, a maioria em sérias dificuldades para estabelecer governos estáveis.

Enquanto isto, a colônia portuguesa mantinha-se relativamente tranquila, exceto pela revolta pernambucana de 1817. Em 1815, foi promovida, a Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Passara a irritação inicial contra a invasão da cidade do Rio de Janeiro por tantos burocratas e nobres ociosos. Muitos desses burocratas se integraram na economia local, assim como muitos brasileiros, sobretudo comerciantes, desenvolveram laços estreitos com a corte e se tornaram credores do tesouro real. A cidade passou por sua primeira grande reforma para se adaptar à condição de capital do reino. A abertura dos portos, feita logo após a chegada de D. João, incentivou o comércio com os países europeus, especialmente Inglaterra e França. A derrota de Napoleão trouxe um último e inesperado benefício: vários artistas que lhe eram simpáticos, não se sentindo à vontade na França restaurada de Luís XVIII, aceitaram convite para vir ao Brasil em missão artística. Vieram pintores, arquitetos, músicos, que deixaram marca indelével em nosso meio artístico. O mais conhecido deles, o pintor Jean-Baptiste Debret, deixou muitos quadros que constituem hoje importantes documentos da vida social da época.

AS ALTERNATIVAS DO BRASIL

A tranquilidade do império português foi quebrada por uma revolta na cidade do Porto, em 1820. Ressentidos com a longa permanência da corte no Brasil (a ex-colônia virara sede da Monarquia), e querendo também o fim da monarquia absoluta, os habitantes do Porto elegeram uma junta governativa e pediram a implantação de uma monarquia constitucional. Lisboa aderiu e convocou uma assembleia constituinte, na época chamada cortes.

Em várias cidades brasileiras também houve levantes e estabelecimento de juntas governativas. No Rio de Janeiro, em fevereiro de 1821, as tropas portuguesas exigiram que D. João jurasse a constituição que ainda seria feita pelas cortes de Lisboa. A seguir, exigiram que ele voltasse a Portugal. D. João resistiu, pois gostava muito do Rio e da boa vida que aqui levava. Mas em abril, muito contra a vontade, concordou em regressar a Portugal para não perder o trono. Levou de volta uns quatro mil cortesãos dos 15 mil que trouxera, não se esquecendo, também, de esvaziar o tesouro e carregar seu conteúdo.

Entre a revolta do Porto e a independência, em 1822, deu-se um debate intenso sobre os possíveis caminhos que o Brasil podia tomar.

No Rio de Janeiro foram publicados vários panfletos defendendo alternativas diferentes. Antes que as cortes portuguesas começassem a política de tentar restabelecer a situação colonial, muitos políticos brasileiros, inclusive os que foram eleitos para as cortes, admitiam abertamente a possibilidade de continuar a união com Portugal.

A união com Portugal poderia tomar a forma de uma federação de nações ao estilo inglês ou austro-húngaro. A criação do Reino Unido, em 1814, já fora um movimento nessa direção. Em favor da solução argumentava-se que ambos os países eram demasiadamente fracos para enfrentar o jogo duro da política internacional da época. Como disse o autor de um dos panfletos, "o Brasil não é nada e Portugal coisa nenhuma". Sem o apoio de um país europeu, o Brasil ficaria exposto aos perigos da fragmentação e das guerras civis, a exemplo do que acontecera na colônia espanhola ou, o que era mais grave, ao que acontecera na ilha de S. Domingos. Lá houvera uma violenta revolta de escravos que massacrara e expulsou os brancos. Portugal não estava em melhor situação. Sem os recursos da economia brasileira, ficaria ainda mais dependente da Inglaterra ou, pior ainda, poderia tornar-se uma província espanhola. A união dos dois países em bases igualitárias seria, assim, benéfica para os dois lados. Esta era uma posição que agradava a membros da elite brasileira integrados ao sistema administrativo colonial e aos portugueses já presos ao Brasil por laços econômicos e familiares.

Ao lado dessa alternativa havia a da Independência pura e simples, segundo a qual o Brasil deveria seguir o exemplo da ex-colônia espanhola e acabar de vez com o domínio português. Era nessa direção que apontavam as revoltas coloniais: a Inconfidência Mineira de 1789, a Revolta dos Alfaiates, na Bahia, em 1798, e a rebelião pernambucana de 1817. Quando, em dezembro de 1821, as cortes exigiram a volta de D. Pedro, extinguíram o governo nacional e os tribunais criados a partir de 1808; quando nomearam governadores militares para as províncias, passando por cima das juntas, ordenando-lhes que se reportassem diretamente a Lisboa, até mesmo os deputados brasileiros às cortes perceberam que a causa da união estava definitivamente comprometida. A solução da independência tornara-se a única viável.

Mas não terminavam aí as escolhas. Independência sim, mas qual independência? Uma independência com república à maneira da colônia espanhola, que nisto já imitara o exemplo dos Estados Unidos? Ou uma independência diferente, que mantivesse a tradição monárquica de governo e, portanto, um forte laço com Portugal e a Europa em geral?

Os grupos republicanos, concentrados na maçonaria, queriam a Independência com república. A tendência republicana manifestara-se nas revoltas coloniais, algumas anteriores à independência da colônia espanhola.

O modelo que todos os movimentos republicanos tinham em vista eram os Estados Unidos da América do Norte que se tinham libertado da Inglaterra em 1776, adotando a forma republicana de governo. O modelo norte-americano incluía, ainda, o presidencialismo, isto é, a concentração da chefia do Estado e do governo nas mãos de uma pessoa. O presidencialismo distinguia-se do absolutismo real por duas características. A primeira era a eleição periódica do presidente (no caso norte-americano, de quatro em quatro anos). A segunda era um parlamento ou congresso (câmara e senado) independente, em cujas mãos se concentrava o poder de fazer as leis.

Outra característica do sistema norte-americano, muito atraente para as elites regionais brasileiras, era o federalismo. Os estados norte-americanos tinham seu próprio governo e sua própria administração. O governo federal tinha tarefas limitadas à defesa nacional, ao sistema financeiro (a moeda era nacional), aos correios, aos novos territórios. O resto ficava nas mãos dos governos estaduais.

A solução republicana, de acordo com este modelo, assustava a maioria da elite brasileira.

19

Havia políticos, como José Bonifácio, que tinham como principal objetivo manter o país unido, evitar a fragmentação. O exemplo da colônia espanhola demonstrava, segundo eles, que a república levaria a guerras e à quebra da unidade. Havia outros, a grande maioria, que temiam pela ordem social. Em um país com cerca de 30% de escravos na população e uma porcentagem ainda maior de negros e mestiços — argumentavam — as agitações decorrentes de uma solução republicana poderiam levar a uma rebelião escrava de características raciais, a exemplo do que acontecera no Haiti (São Domingos). O "haitianismo" despertava um medo maior do que a república. Ele aparecera já na revolta republicana de 1817 e causara a divisão e o enfraquecimento dos rebeldes. Uns queriam a abolição, outros a temiam.

Diante disso, não é surpresa que a solução da independência com monarquia tenha vencido. Um rei tinha a seu favor a tradição de três séculos e o forte simbolismo de encarnar a união nacional. Não se vinculando a partidos e facções, ele tinha melhores condições de tranquilizar os adversários da centralização. Além disto, a monarquia tinha certo apelo popular, sobretudo nas populações rurais.

20

Mesmo no Rio de Janeiro, a solução monárquica encontrou apoio na população. Mais de oito mil pessoas assinaram a petição para que D. Pedro não retornasse a Portugal. Sua aclamação, após a proclamação da independência, foi motivo de grandes festas na cidade. O discurso feito por José Teixeira e Vasconcelos, por ocasião da apresentação a D. Pedro do apelo para que ficasse no país, deixou claro que o rei era visto como centro de união das províncias e como instrumento para evitar o "quadro de horrores da anarquia e dos desastrosos males que nos esperam, a exemplo da América Espanhola".

Isto não quer dizer que a opção pela independência com monarquia tenha sido unânime. De início, só o Rio de Janeiro e São Paulo estavam ao lado de Pedro I. Depois do Fico, o imperador foi a Minas para pedir o apoio da província mais populosa do país. No norte, Pará, Maranhão e Bahia eram simpáticas a Lisboa. Pernambuco só aderiu alguns meses depois. O novo governo teve que pensar em criar logo uma marinha de guerra e contratar oficiais estrangeiros para expulsar as tropas portuguesas. Na Bahia, essas tropas só foram expulsas um ano após a independência. Até mesmo no Rio de Janeiro houve muitos atritos entre José Bonifácio e os radicais da maçonaria comandados por Gonçalves Ledo. José Bonifácio os expulsou do país em 1822. Em 1823 foi sua vez de ser exilado. Outras reações se fizeram sentir mais tarde. No entanto, dada a diversidade do país e os fracos laços que uniam a colônia, não deixa de ser surpreendente que a unidade tenha sido, afinal, mantida. O gigante cambaleou, mas ficou de pé.

21

2 - ORGANIZANDO O ESTADO

“A grande invenção da Constituição de 1824 foi a figura do poder moderador, como quarto poder. A divisão tradicional dos poderes, formulada pela primeira vez por Montesquieu, só falava em três: o executivo, o legislativo e o judiciário.”

22

Feita a independência, era preciso organizar o novo estado. Algumas formas de

organização já estavam eliminadas pela maneira como se dera a independência. Estava fora a alternativa republicana. Também não era viável a volta pura e simples ao absolutismo monárquico. D. Pedro fora escolhido pela elite nacional como instrumento de seus objetivos e não poderia governar sem ela. Muito menos poderia contrariar excessivamente os interesses das elites provinciais e da pequena, mas barulhenta, população de cidades como o Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Restava, então, entre os exemplos existentes na época, a monarquia constitucional, isto é, a monarquia limitada por uma constituição votada por uma assembléia. Mas dentro dessa alternativa podia haver grandes variações, dependendo da distribuição de poder que se fizesse entre o rei e o parlamento. Era isto que cabia resolver em primeiro lugar. A seguir, era necessário decidir, também, a distribuição de poder entre o governo central e as províncias.

A CONSTITUIÇÃO DE 1824

Foi tormentoso o processo de dar ao país uma constituição. A assembléia constituinte reuniu-se em maio de 1823 e começou a trabalhar no projeto. Os deputados eram inexperientes no assunto, exceto os que tinham participado das cortes de Lisboa. À sua disposição havia o exemplo da monarquia parlamentar inglesa, as cinco constituições francesas adotadas entre 1791 e 1814, a constituição adotada em 1812 na cidade espanhola de Cádiz (e abolida dois anos depois por José Bonaparte) e a constituição portuguesa, além de outras constituições européias.

23

O projeto final falava em três poderes, e delegava o executivo ao imperador. Mas exigia a responsabilidade dos ministros pelos atos do imperador. Na questão do federalismo, era muito centralizador: dividia o país em comarcas, que são divisões judiciais e não administrativas. Nesse meio tempo, D. Pedro tirara José Bonifácio do governo e cercara-se de áulicos* portugueses. Em Portugal, um golpe de Estado restaurara o absolutismo. Militares portugueses no Rio de Janeiro, que tinham aderido à independência, reclamavam dos ataques que a imprensa lhes fazia. D. Pedro mandou fechar a constituinte e exilou vários deputados, inclusive José Bonifácio. Argumentou que grupos radicais estavam espalhando ódio entre brasileiros e portugueses e também que a constituinte estava reduzindo demais seus poderes. Ao mesmo tempo, convocou nova assembléia e declarou que apresentaria novo projeto de constituição para ser por ela discutido. Para redigir o projeto, criou um Conselho de Estado composto de dez pessoas. O Conselho tomou por base o projeto da Constituinte e rapidamente fez o novo projeto que foi enviado às câmaras municipais para aprovação. Em 1824 a constituição foi outorgada, sem ter sido apreciada pela assembléia geral, que só voltou a reunir-se em 1826.

O PODER MODERADOR

A grande invenção da Constituição de 1824 foi a figura do poder moderador como quarto poder. A divisão tradicional dos poderes, formulada pela primeira vez por Montesquieu, só falava em três: o executivo, o legislativo, o judiciário. De onde saiu a idéia do poder moderador? Saiu de um político e escritor chamado Benjamin Constant.

Este autor, que era suíço de nascimento mas morava na França, preocupava-se com a solução de um problema muito francês: como garantir a liberdade contra os excessos do absolutismo e contra os excessos da revolução. Inspirado na experiência inglesa, concluiu que era importante distinguir o poder executivo (ou ministerial) do poder real. Esta distinção, segundo ele, era "a chave de toda a organização política". O poder real, dizia ele, não podia agir no lugar dos outros poderes. Sua tarefa era garantir a harmonia entre eles; em casos de conflito, ele era o juiz dos outros poderes. Por esta posição de árbitro, Constant o chamava de poder neutro, e outros de poder moderador ou conservador. Foi este poder real que os conselheiros puseram na constituição com o nome de poder moderador.

Embora a distinção entre poder executivo e moderador viesse da prática inglesa, a constituição deixou de fora outros aspectos dessa prática. Ela atribuiu o poder moderador privativamente ao imperador, como devia. O imperador foi declarado inviolável e não sujeito à responsabilidade, como era de praxe nas monarquias. Mas, por outro lado, atribuiu ao poder moderador o poder de nomear e demitir livremente os ministros e de dissolver a Câmara dos Deputados quando o exigisse a salvação do Estado.

24

Além disso, os ministros só eram responsáveis pelos atos do poder executivo, não do poder moderador. Isto criava uma situação perigosa, pois se o rei não podia ser responsabilizado, seus atos ficavam a descoberto, isto é, sem que ninguém por eles se responsabilizasse. É verdade que o imperador era obrigado, pela constituição, a consultar o Conselho de Estado toda vez que fosse exercer o poder moderador. Mas não era obrigado a seguir o parecer dos conselheiros. Estes eram responsáveis por seus conselhos, mas não pelos atos do imperador.

No sistema inglês, embora ainda houvesse discussões sobre o assunto, o rei, na prática, não dissolvia a Câmara sem aprovação dos ministros e não demitia ministros que tivessem apoio na maioria da Câmara.

Portanto, ele não podia livremente nomear e demitir ministros e dissolver a Câmara. Sem isto, não existiria parlamentarismo, pois, como diz a palavra, neste sistema o gabinete sai da maioria da Câmara, e o rei, em seu papel de árbitro, só dissolve a Câmara a pedido do ministério e só demite ministros que perderam o apoio da Câmara. É importante aí a figura do primeiro-ministro, como vimos. A constituição imperial, entretanto, não falava em primeiro-ministro. Assim, o governo estabelecido em 1824 era constitucional, pois regulado por uma constituição; mas não era parlamentarista, pois, embora houvesse um parlamento eleito, havia excesso de concentração de poder na pessoa do rei. Era uma forma intermediária entre o absolutismo e o parlamentarismo. Não por acaso, os redatores da constituição fizeram uma modificação no texto de Benjamin Constant. Este, como vimos, dissera que a chave de todo o sistema político era a distinção entre poder real e poder executivo.

25

A constituição dizia que o poder moderador era "a chave de toda a organização política". Mudança nada inocente.

Em outros aspectos, a constituição não ficava a dever às similares européias, até mesmo as superava. Havia um capítulo de direitos civis bastante completo. No que se refere aos direitos políticos, podiam votar os homens livres de 25 anos ou mais que tivessem renda anual de cem mil réis. Esta renda era muito pequena, a maioria da população a possuía. Os analfabetos podiam votar. A extensão do voto era mais ampla do que na Inglaterra, onde até 1832 uma pequena oligarquia controlava o parlamento. Era mais ampla também do que na Suécia, na Noruega, na Espanha, na Holanda, na Bélgica, e em outros países europeus. A Câmara tinha

100 deputados e o Senado 50 senadores. Os deputados eram eleitos em dois turnos: no primeiro, os votantes elegiam os eleitores; no segundo, os eleitores elegiam os deputados. Os senadores eram eleitos da mesma maneira, mas em listas tríplexes. Dos três nomes o imperador escolhia um. O mandato dos deputados era de quatro anos e o dos senadores era vitalício.

Finalmente, no que se refere às relações entre governo geral e provincial, a constituição era muito centralizadora, embora menos que o projeto da constituinte. Criava províncias, mas seu presidente era escolhido pelo imperador e não havia assembleias provinciais, apenas Conselhos de Província com pouco poder. Também não havia prefeitos, embora houvesse câmaras municipais. O vereador com maior número de votos era o presidente da câmara e administrava o município.

O PROTESTO DE FREI CANECA

A grande maioria das câmaras municipais aprovou a nova constituição. Mas no Recife, quando a câmara da cidade se reuniu para jurá-la, um grupo a dissolveu e elegeu outra que se recusou a aceitar o texto do conselho de estado.

26

A alma do movimento era o frade Joaquim do Amor Divino Caneca, mais conhecido como Frei Caneca. Desde 1823, Frei Caneca vinha criticando tanto o ministério como o projeto que a constituinte preparava. Dizia que o ministério (leia-se José Bonifácio) tentava sufocar as províncias e que o projeto tinha elementos absolutistas.

A justificativa da câmara para não aceitar a constituição e o voto lido na ocasião por Frei Caneca, além dos textos posteriores publicados no jornal revolucionário *Typhis Pernambucano*, permitem ter uma idéia dos argumentos utilizados. A constituição, argumentavam os recifenses, não garantia a independência do Brasil, pois não definia com clareza o território nacional. O receio aí era uma possível reunificação com Portugal. Ela era também contrária à liberdade das províncias pelo excesso de centralismo. Mais importante ainda, não era liberal, sobretudo por admitir o poder moderador com capacidade para dissolver a Câmara. Esse poder era uma invenção maquiavélica*, era "a chave mestra da opressão da nação brasileira", dizia Frei Caneca, parodiando a expressão de Benjamin Constant.

O argumento mais forte tinha a ver com a legitimidade da constituição. A câmara do Recife não reconhecia em Pedro I o poder de outorgá-la. A outorga* fora uma imposição. Segundo Frei Caneca, o imperador tinha sido enganado pela "alcatéia unitária e absolutista". A soberania pertence à nação que a exerce através das câmaras representativas. Não havia obrigação de aceitar uma constituição que não fora feita pelas câmaras. Mesmo que a maioria das câmaras municipais a aceitassem, isto não obrigaria Pernambuco a fazer o mesmo porque o Brasil não estava constituído ainda. A adesão ao império fora condicional à criação de um sistema constitucional. Como isto não fora feito, diziam os rebeldes, o pacto estava rompido. Não havia Brasil e as províncias estavam livres para adotar o governo que quisessem.

À conclusão seguiu-se a ação. Os rebeldes proclamaram uma república com o nome de Confederação do Equador, à qual aderiram outras províncias do Nordeste, como o Ceará, o Rio Grande do Norte, a Paraíba. A revolta durou de julho a dezembro de 1824, quando foi derrotada pelas tropas do governo central. A repressão foi violenta. Vários líderes, inclusive Frei Caneca, foram enforcados ou fuzilados. Frei Caneca, como se sabe, foi condenado à forca.

Mas não havendo carrasco que se dispusesse a executá-lo, acabou fuzilado. Ao pelotão de fuzilamento ele disse apenas: "Amigos, peço que não me deixem padecer por muito tempo." Foi atendido: morreu à primeira descarga.

A revolta, embora limitada a Pernambuco e províncias vizinhas, revelou três sentimentos contrariados pela constituição: o nativismo, o federalismo e o liberalismo.

27

O nativismo era o sentimento antiportuguês, forte sobretudo nas cidades maiores. A solução quase negociada da independência, a permanência no Brasil de um Bragança, as estreitas ligações de Pedro I com seus amigos portugueses e com o pai, D. João, rei de Portugal, exacerbavam esse sentimento.

O federalismo era o desejo de autonomia das províncias. Era mais forte no Norte e no Nordeste por razões fáceis de imaginar. O Norte, Pará e Maranhão já tinham tido existência separada do Brasil durante a colônia. No Nordeste, havia Pernambuco, centro da economia açucareira no século XVII e ainda forte produtor no início do século XIX. E havia a Bahia, produtora de fumo e açúcar, e sede do governo colonial por muito tempo. Era normal que aí se manifestassem com mais força os ressentimentos contra a centralização realizada no Rio de Janeiro.

O liberalismo era o desejo de restringir ao máximo os poderes do imperador em favor do Parlamento. Na versão mais radical, chegava à eliminação do imperador, ao republicanismo. O liberalismo estava presente nas grandes cidades, inclusive no Rio de Janeiro, embora fosse minoritário em sua forma radical.

Derrotados em 1824, eram três sentimentos e idéias com raízes profundas. Voltariam após a abdicação de Pedro I, forçariam mudanças na constituição e permaneceriam como fonte de tensão até o final do Império.

28

O SISTEMA NA PRÁTICA

“O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz as eleições porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo do nosso país.”

(Senador Nabuco de Araújo, 1868)

29

A constituição sofreu algumas reformas importantes que é preciso mencionar. Além disso, leis não são como o jogo do bicho: nem sempre vale o que está escrito. É necessário ir além do texto escrito e examinar o que acontece na prática.

O período de maior agitação política do Império se deu durante a Regência, de 1831 a 1840. O autoritarismo de Pedro I e suas ligações com Portugal acabaram levando os conflitos com os brasileiros a um ponto insuportável. O próprio imperador compreendeu a situação. Em 1831, em meio a uma crise política, ele renunciou e voltou a Portugal, onde foi lutar contra o irmão, D. Miguel, que usurpara o trono de que era herdeira sua filha D. Maria da Glória.

A reação brasileira fora mais contra D. Pedro I do que contra a monarquia, pois a tropa e o povo que se reuniram nas ruas do Rio de Janeiro para protestar não hesitaram em aclamar Pedro II assim que tomaram conhecimento da renúncia. Assim como em 1822, houve uma espécie de plebiscito informal. Tanto a elite política como as ruas concordaram em manter a monarquia quando era fácil eliminá-la, pois ela ficou indefesa nas mãos de uma criança de seis anos de idade, órfã de mãe e afastada do pai.

Uma criança de seis anos não podia governar. Foi criada, então, uma regência de três pessoas

para assumir o governo. A regência depois foi entregue a uma só pessoa, eleita por quatro anos, até que em 1840, em nova manifestação da elite e das ruas, Pedro II foi declarado maior de idade e assumiu o governo antes de completar 15 anos. Terminava a Regência e começava o 2º Reinado. Mas seus nove anos de duração foram os mais agitados da história do Brasil, pontuados de revoltas de norte a sul. Algumas revoltas, como a Cabanagem no Pará, foram violentas e sangrentas. Três províncias chegaram a separar-se. Era como se só então o país se tivesse tornado independente e liberasse as energias reprimidas. Vamos examinar aqui as influências que as agitações tiveram sobre a organização legal do país.

A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

As principais tendências que se manifestaram durante a Regência já tinham sido anunciadas pela Confederação do Equador: o nativismo ou antilusitanismo, o federalismo e o liberalismo.

O antilusitanismo manifestou-se em várias das revoltas, sobretudo as das cidades maiores. Ao grito de "mata marinho!", portugueses eram perseguidos e tinham suas casas de comércio invadidas e saqueadas. Os que ocupavam cargos públicos eram depostos. Em várias revoltas pediu-se a expulsão de portugueses, sobretudo comerciantes, os quais monopolizavam o comércio varejista e eram o principal alvo da ira popular. Apesar dos protestos, nenhuma medida legal foi tomada contra eles.

O liberalismo e o federalismo tiveram melhor sorte. A Câmara tornou-se um centro de pressão em favor de mudanças constitucionais, em contraste com o Senado, que se tornou o baluarte da oposição às reformas.

30

Os liberais da Câmara pediam maior poder para as províncias, a abolição do Conselho de Estado, a abolição do senado vitalício, o fim do poder moderador. Os mais radicais pediam uma monarquia federativa. Não faltavam grupos republicanos, cuja força, no entanto, não era suficiente para pôr em risco a monarquia. A luta resultou em compromisso que foi sacramentado por um Ato Adicional à Constituição, aprovado em 1834.

A maior vitória foi dos que pediam mais autonomia provincial. Não se chegou ao federalismo, mas foram criadas assembléias provinciais eleitas e foram definidas as rendas que cabiam às províncias. As assembléias podiam legislar sobre todos os assuntos que diziam respeito à administração local. Para a independência total das províncias, o que equivaleria à implantação do federalismo, faltava apenas a eleição dos presidentes. Até aí não se foi: os presidentes continuaram sendo nomeados pelo governo central.

A luta contra o poder moderador não teve muito êxito. Ele foi mantido. No entanto, enquanto durasse a Regência, praticamente não haveria poder moderador, pois ele era privativo do imperador. Os regentes não podiam, por exemplo, dissolver a Câmara dos Deputados, umas das atribuições essenciais do poder moderador. Conseguiu-se extinguir o Conselho de Estado; permaneceu o senado vitalício.

Como o regente, pelo Ato Adicional, passou a ser eleito por quatro anos, o país entrou num sistema muito próximo, do ponto de vista formal, de um presidencialismo republicano. O regente parecia um presidente da República. E um presidente fraco como, aliás, era o caso dos presidentes nos primeiros anos da República norte-americana. A Câmara estava com a "corda toda". Nunca houve na história de Brasil outra época em que a Câmara tivesse tanto poder. O primeiro regente eleito, o padre Diogo Feijó, embora de forte personalidade, sentiu-se totalmente bloqueado pela oposição parlamentar e renunciou na metade do mandato. A Regência foi tudo, menos um governo absolutista.

A festa durou pouco. A reação contra o Ato Adicional começou dentro da própria Câmara. Os

opositores de Feijó lançaram as raízes do Partido Conservador, que sempre insistiu em manter a centralização política e o poder moderador. O novo regente eleito para substituir Feijó, Araújo Lima, era um senhor de engenho de Pernambuco aliado aos conservadores e apoiado pela maioria da Câmara. O movimento, liderado pelo deputado Bernardo Pereira e Vasconcelos, ganhou o nome de "regresso". Segundo Vasconcelos, as leis liberais, sobretudo a descentralização, tinham ido longe demais e estavam ameaçando a estabilidade do governo e a integridade do Império. Era preciso dar um passo atrás, regredir.

31

A partir de 1838, começaram a ser apresentados projetos de reformulação do Ato Adicional. Em 1840 o Ato foi "interpretado", expressão usada para evitar referência à reforma constitucional. Pela "interpretação", as assembleias provinciais perdiam poder, sobretudo quanto à criação de cargos públicos e nomeação de funcionários.

Os regressistas acusavam o Ato Adicional e outras medidas, como o Código de Processo Criminal de 1832, de responsáveis pelas grandes revoltas da Regência. As principais revoltas foram a Cabanagem, no Pará; a Farroupilha, no Rio Grande do Sul; a Sabinada, na Bahia; e a Balaiada, no Maranhão. Em 1838, essas quatro importantes províncias estavam em guerra. O Pará e a Bahia tinham proclamado a independência; o Rio Grande do Sul, além da independência, tinha proclamado a república. Embora os liberais negassem que a culpa fosse das leis liberais, não havia dúvida que a unidade do país estava em sério perigo. Também estava em perigo a ordem social. As revoltas do Pará, Maranhão e Bahia tinham fugido ao controle das elites e se transformado em guerrilhas populares. Não tinham, é certo, projetos de reforma social ou revolução, mas assustavam os proprietários, pois havia camponeses e escravos envolvidos na luta. A violência era muito grande. Calcula-se que só na Cabanagem tenham morrido em torno de 30 mil pessoas, 20% da população da província. Em Belém viam-se pessoas usando colares feitos de orelhas de cabanos.

Contra essa situação uniram-se os defensores da unidade do país e os defensores da ordem social. No primeiro grupo estavam juizes e funcionários públicos; no segundo, grandes proprietários rurais e comerciantes, sobretudo da Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro. Trataram de reformar as leis liberais.

Para os regressistas, não bastava reformar o Ato, era preciso restabelecer o exercício do poder moderador. Nisto foram ajudados pelos liberais. Com receio de mais reformas conservadoras, os liberais, com apoio da tropa e da população do Rio de Janeiro, promoveram um golpe de Estado em 1840, antecipando a posse de D. Pedro II e inaugurando, prematuramente, o Segundo Reinado. Pedro II tinha, então, 15 anos incompletos. Pela constituição, a maioria se daria aos 18 anos. Por isto, o episódio ganhou o nome de "golpe da maioridade".

Cabe aqui um pequeno parêntese. Muitos poderão estar perguntando como é possível que um garoto de menos de 15 anos possa assumir o governo de um país, ainda mais de um país tumultuado por revoltas. A estranheza pode ser diminuída, embora não eliminada, se for levado em conta que D. Pedro II era o herdeiro da coroa e fora educado para assumir o governo. Nas monarquias, a educação dos príncipes é assunto do Estado, os tutores são nomeados pelo governo e devem prestar contas ao Parlamento.

32

Não foi diferente com Pedro II. Vida de criança ele teve muito pouca. O tutor, marquês de Itanhaém, regulava todos os seus passos, desde a hora de levantar (7 da manhã) até a hora de dormir (10 da noite). Vejam essas normas que o imperador, ainda menino, deveria seguir:

"S.M.I. deve levantar, impreterivelmente, às 7 horas da manhã, depois do que deve fazer a sua toilette e dar graças a Deus rezando. Às 8 horas deve almoçar em presença do médico que deverá

examinar a sua comida, se é boa e com suficiente calor, e evitar que S.M.I. coma demais. Deve descansar até às 9 horas, quando deve começar a estudar, até às 11 e meia" (Apud Regulamento de Serviço do Paço e das Pessoas Imperiais. Publicações do Arquivo Nacional. Rio, v. XVII, p. 163a 165, 1917).

O conteúdo da educação também era regulado. Ao jantar, a conversa devia girar sobre assuntos científicos ou de beneficência. As aulas incluíam línguas, ciências, filosofia, religião e política. A ênfase era sobre os deveres de um monarca, que eram incentivar a indústria, a agricultura, o comércio e as artes. O imperador devia aprender que "a tirania, a violência da espada, e o derramamento de sangue nunca fez (sic) bem a pessoa alguma". Devia ler todos os jornais da corte e das províncias para estar a par dos acontecimentos e poder fiscalizar melhor a ação dos ministros.

Por aí se vê que, apesar de muito jovem, Pedro II já tinha boa idéia sobre o que iria enfrentar. No início, não pôde evitar certa influência indevida dos que estavam a seu redor, os chamados áulicos. Mas isto durou pouco. Logo assumiu plenamente suas funções.

Fechemos o parêntese.

O "golpe da maioria" foi o terceiro plebiscito informal da monarquia, depois de 1822 e 1831. Não houve reações contrárias em nenhuma província. É bom lembrar que, se durante a Regência houve revoltas republicanas, como a Farroupilha, houve também revoltas monarquistas. A revolta dos Cabanos, envolvendo camponeses, índios e escravos, que se deu em Pernambuco e Alagoas entre 1832 e 1835, pedia restauração de Pedro I.

33

A Sabinada declarou a Bahia independente até que Pedro II fosse coroado. Entre a população rural, sobretudo, havia uma tradição de fidelidade à monarquia que se fundia com a fidelidade à religião católica. Essa tradição se manifestou em vários episódios, mesmo posteriores ao Império. Lembrem-se as simpatias monarquistas de Antônio Conselheiro, o chefe da revolta de Canudos, e as dos rebeldes do Contestado no Paraná.

Da parte da elite, permanecia a idéia de 1822 de que monarquia era o instrumento para garantir a unidade do país e a ordem social. Os liberais tinham ainda a expectativa de que o poder moderador pudesse ser o meio de evitar o domínio dos conservadores que controlavam a Câmara. Seus cálculos não deram muito certo. Após o golpe, eles assumiram o governo, mas um ano depois os conservadores estavam de volta e completaram as mudanças "regressistas". O Conselho de Estado foi restabelecido e o Código de Processo foi reformado para dar ao governo geral total controle sobre a polícia e a justiça.

A reação dos liberais dessa vez foi mais violenta; pegaram em armas em São Paulo e Minas Gerais, mas foram rapidamente derrotados. Dois anos depois, em 1844, estavam anistiados e de volta ao ministério. É significativo que ao voltarem, não mudaram nenhuma das leis "regressistas", embora ficassem quatro anos no poder. Isto significa que, apesar de protestos esporádicos, a elite aceitara a monarquia e o poder moderador. É isto por uma razão adicional, além da manutenção da unidade e da ordem social. Com a anistia* e a rápida substituição dos partidos no governo, a monarquia mostrara ser capaz de exercer outro papel importante: ser juiz das lutas entre setores da elite e evitar que uma facção, conservadora ou liberal, monopolizasse o poder através do controle da Câmara ou do Executivo. O país entrou numa fase de relativa estabilidade que durou até o final do Império.

O Rei DEVE OU NÃO GOVERNAR?

O acordo inicial durou por algum tempo. Os liberais ficaram no poder até 1848. Um avanço na direção de uma prática parlamentarista foi feito em 1848 com a criação da figura do primeiro-ministro, chamado no Brasil de presidente do Conselho de Ministros.

Como vimos, a figura do primeiro-ministro foi importante para a consolidação do parlamentarismo inglês, pois contribuiu para distinguir mais ainda o poder executivo do poder real. O poder executivo passava a ter um chefe próprio, que se tornava interlocutor do parlamento e do rei. O rei o escolhia para organizar o gabinete e ele o fazia de acordo com as forças dominantes na Câmara. O primeiro presidente do Conselho de Ministros no Brasil foi o liberal Manuel Alves Branco, embora a criação do cargo tenha sido devida a Francisco de Paula Souza e Melo, que a exigira como condição para participar do ministério.

34

Em 1848, dois gabinetes liberais renunciaram por divergências com a Câmara, que também era liberal. O primeiro sofreu um voto de desconfiança; o segundo, chefiado pelo próprio Francisco de Paula Souza, pediu demissão por não contar com apoio parlamentar. Usando, então, as atribuições do poder Moderador, o imperador chamou os conservadores para governar. Como a Câmara liberal não daria apoio ao novo ministério, a sequência lógica da mudança era conceder a dissolução da Câmara, o que foi feito.

Neste mesmo ano aconteceu a última revolta importante do Império. Trata-se da Praieira, em Pernambuco. A luta entre liberais e conservadores se agravava na província desde a chegada dos primeiros ao poder em 1844.

35

A nomeação de um presidente conservador precipitou a revolta, também incentivada pela deposição do rei Luís Felipe na França. Entre as demandas dos rebeldes estavam velhos temas de 1824, como o federalismo e a extinção do poder moderador. Mas não se falou em república nem em abolição da escravidão. Os liberais de Pernambuco mais uma vez ficaram isolados, sem apoio dos correligionários do resto do país. Mas sua derrota atingiu a todos os liberais. Na eleição para a legislatura de 1850, só havia um deputado liberal num mar de conservadores.

Os conservadores tiveram um longo período de governo, durante o qual fizeram reformas importantes como a abolição do tráfico de escravos, a aprovação de um código comercial, de uma lei de regulamentação da propriedade agrária e da imigração e de uma reforma do sistema eleitoral. O fim das revoltas e da ameaça à unidade do país e à ordem social assim como a entrada de uma nova geração na arena política começaram a enfraquecer a unidade dos conservadores. Os mais jovens do grupo tornaram-se dissidentes e formaram aliança com os antigos liberais. O movimento ganhou o nome de Liga Progressista ou Partido Progressista. Surgida em 1862, a Liga chegou ao poder neste mesmo ano com o ex-conservador Zacarias de Góis e Vasconcelos na presidência do Conselho. Seguiu-se um período agitado de domínio da Liga, com muitas quedas de gabinetes devidas a atritos entre os dissidentes e os liberais dentro do partido.

Em 1868, em plena guerra contra o Paraguai, Zacarias de Góis estava novamente no governo. Atritou-se com o imperador por causa da nomeação de um senador. Como achava que os ministros deviam ser responsáveis pelos atos do poder moderador, demitiu-se e não indicou sucessor. O imperador, novamente usando suas atribuições constitucionais, chamou os conservadores, causando grande reação dos progressistas, que se uniram novamente e formaram um novo Partido Liberal em 1869. Os mais radicais dos progressistas

formaram o Partido Republicano em 1870. Até o fim do Império, os três partidos, o Conservador, o Liberal e o Republicano, dominaram a cena política.

36

Conjurados os grandes perigos da Regência, o novo ambiente dos anos 60 abriu caminho para a rediscussão do sistema político, sobretudo das leis centralizadoras e do poder moderador. Como é este último que nos interessa mais aqui, vamos concentrar nele a atenção. Mais à frente falaremos um pouco sobre o problema do federalismo.

O primeiro ataque sistemático ao poder moderador veio em 1860, no livro intitulado *Da Natureza e Limites do Poder Moderador*. O livro foi publicado anonimamente, mas na reedição de 1862 apareceu a autoria de Zacarias de Góis e Vasconcelos, já nosso conhecido. Zacarias, o conservador que passara para a Liga Progressista, queria fazer uma interpretação parlamentarista da Constituição de 1824. Isto é, queria ver nela a consagração de um sistema parlamentar à maneira inglesa. Ele o fazia dizendo que, pela constituição, os ministros de Estado deviam responsabilizar-se não apenas pelos atos do poder executivo, mas também do poder moderador. Na prática, isto significava que o imperador devia ter a aprovação do gabinete para nomear senadores e conselheiros de Estado e para dissolver a Câmara. No caso da dissolução, se não houvesse concordância do gabinete, o imperador teria que conseguir sua demissão para que um novo gabinete a aprovasse.

Aí estava o ponto mais complicado. Se o gabinete não quisesse renunciar, o rei nada poderia fazer? O tema era controverso até na Inglaterra. Lá, alguns políticos, mesmo liberais como Gladstone, achavam que o rei poderia demitir um ministério que tivesse apoio na Câmara. Mas na prática isto não acontecia desde os fins do século XVIII, por ser considerado prejudicial à autoridade real. A prática tinha caminhado na direção parlamentarista, aproximando-se do conhecido lema "o rei reina, mas não governa", que Zacarias queria ver implantado no Brasil. A tese da responsabilidade dos ministros foi incluída no programa do Partido Progressista de 1862.

A resposta a Zacarias veio rápida. Em 1862 saiu um livro do visconde de Uruguai, teórico do Partido Conservador, chamado *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*, com um capítulo sobre o poder moderador. Dois anos depois saiu outra resposta, mais longa, escrita por Braz Florentino Henriques de Souza, no livro chamado *Do Poder Moderador*. Pelo lado legal, a resposta era até fácil. Era difícil ver na constituição um texto parlamentarista. Ela era muito clara ao dizer que o poder moderador era conferido privativamente ao imperador e que este nomeava e demitia livremente os ministros de Estado. Os ministros eram declarados responsáveis apenas pelos atos do poder executivo. Zacarias tinha sido infeliz em tentar torcer o sentido do texto constitucional.

O visconde de Uruguai ia além dos argumentos legais. Ele dizia que a interferência do poder moderador não era só constitucional, mas também benéfica para o sistema político.

37

Sem a atribuição de nomear e demitir livremente os ministros, o imperador se tornaria refém deles, seria controlado por eles. Com isto, um partido ou um grupo que chegasse ao poder manipularia as eleições a seu favor e ganharia sempre maioria na Câmara, perpetuando-se no poder. Seria formada, assim, uma oligarquia* mais danosa à liberdade do que a interferência do poder moderador.

Ninguém convenceu ninguém no debate. Durante a década de 60 os ataques ao poder moderador se tornaram cada vez mais virulentos. Vimos que dominava, nessa época, o Partido ou Liga Progressista, formado por uma aliança de ex-conservadores, como Zacarias, chamados de progressistas, e dos antigos liberais, chamados de históricos ou radicais. Enquanto os progressistas defendiam a tese de Zacarias, da responsabilidade dos ministros pelos atos do poder moderador, os históricos assumiram posição mais radical. Desde 1866 começaram a defender a abolição do poder

moderador pura e simplesmente. Os radicais, fazendo jus ao nome, formularam o programa mais inovador pelos lados político e social. Além da abolição do poder moderador, pediam o voto direto e generalizado, a extinção da Guarda Nacional, a eleição dos presidentes de província e a abolição da escravidão. Nem os republicanos tiveram coragem de colocar a abolição do trabalho escravo em seu programa.

Nesse ambiente exaltado, aconteceu a mudança do gabinete de Zacarias de 1868. No programa do novo Partido Liberal venceu a posição dos progressistas quanto ao poder moderador, isto é, foi exigida apenas a responsabilidade dos ministros. Os radicais que não se conformaram com a decisão aderiram ao Partido Republicano. Em seu manifesto, os republicanos justificaram o pedido de mudança da forma de governo fazendo um longo libelo contra o poder moderador, também chamado de poder pessoal e de "imperialismo".

O PODER MODERADOR NA PRÁTICA

Críticas e elogios de políticos não devem ser aceitos como verdades indiscutíveis. Político faz política sempre. Suas manifestações são, portanto, também políticas. É preciso examinar com cuidado o que significam. O sistema imperial era, de fato, um despotismo do poder pessoal, era "imperialista", como se dizia? Ou as coisas eram um pouco mais complicadas?

Vamos repetir, de início, que a Constituição de 1824 não era parlamentarista, não previa um governo sustentado em maiorias parlamentares. A representação nacional dividia-se entre o imperador e os parlamentares, sendo que o imperador podia mudar o governo, isto é, o ministério, sem aprovação do parlamento. Ele tinha que consultar o Conselho de Estado, mas não era obrigado a seguir as indicações dos conselheiros. Os conservadores defendiam essa posição, que era perfeitamente legal.

38

Mas, na prática, nunca o imperador e os ministros agiram sem atenção ao parlamento. Sempre houve, por parte deles, um esforço no sentido de aproximar o governo do país de um sistema parlamentar.

Já no Primeiro Reinado, na primeira legislatura, deputados como Bernardo Pereira de Vasconcelos tentaram introduzir práticas parlamentaristas convocando os ministros a prestarem contas perante a Câmara, lembrando-lhes que não respondiam apenas ao imperador, mas também ao parlamento. Durante a Regência, como vimos, o poder moderador não funcionou, pois o imperador não governava. Embora sob forma presidencialista, isto é, com concentração da chefia do Estado e do governo na pessoa do regente, o país viveu, nessa época, um autêntico parlamentarismo, sobretudo de 1837 a 1839, quando o mesmo Vasconcelos esteve no governo e exerceu informalmente o papel de primeiro-ministro apoiado em sólida maioria parlamentar.

O passo seguinte em direção ao parlamentarismo foi a criação do posto de presidente do Conselho de Ministros, em 1847. O poder executivo ganhou um chefe ou, pelo menos, um coordenador, já que a chefia legal era do imperador. Cabia ao presidente a responsabilidade pela escolha dos ministros, embora não se livrasse da aprovação final pelo imperador.

39

A política do ministério era também definida pelo presidente e era apresentada pelo imperador anualmente na abertura das Câmaras. Era a Fala do Trono. Nela se apontavam as idéias do mi-

nistério e os planos de ação. Aí também havia entendimento entre o presidente e o imperador. Se este tivesse algum projeto especial que quisesse levar adiante, teria que ter a concordância do presidente. Se o último discordasse, o imperador teria que achar um jeito de trocar de ministério. Foi assim, como veremos, no caso das medidas a favor da abolição da escravidão e da introdução da eleição direta.

A idéia de se praticar um parlamentarismo ao estilo inglês predominava entre os políticos, se excetuarmos os conservadores mais velhos e mais apegados ao texto da constituição. Após a crise de 1868, essa convicção aumentou, ajudada pela nova geração que chegava ao poder sem os traumas da experiência regencial. A admiração pelo modelo inglês aparece em muitas declarações, sobretudo de liberais, mas também de conservadores. Joaquim Nabuco, o grande líder da campanha abolicionista, chegava a dizer que quando falava na Câmara sentia-se como um liderado de Gladstone, que era na época o principal político liberal inglês. Martinho Campos, outro chefe liberal, ao assumir a presidência do Conselho em 1882, declarou-se um admirador dos estilos do parlamento inglês, estilos que gostaria ver adotados no Brasil.

40

No Conselho de Estado, que era sempre consultado quando o imperador tinha que decidir sobre a dissolução da Câmara, eram frequentes as referências à prática inglesa, tanto por parte dos liberais como dos conservadores. Em 1868, ainda houve divisão clara entre conselheiros conservadores e liberais. Depois, a concordância tornou-se cada vez maior.

Por parte do imperador, houve também um cuidado sempre crescente em exercer com cautela a prerrogativa de escolher livremente os ministros. Pode-se dizer que depois da chamada dos conservadores em 1868, que tanta celeuma causou, nenhuma escolha de presidente do Conselho foi arbitrária. Se a Câmara negava confiança a um ministério, ou se o próprio ministério, sentindo-se sem apoio parlamentar, pedia demissão, o imperador consultava os principais líderes do partido no poder e, às vezes, os presidentes da Câmara e do Senado. Muitas vezes o ministro que saía indicava um sucessor. Em casos de não indicação do sucessor, que não eram raros, e havendo dificuldade de encontrar alguém disposto a formar gabinete dentro do partido no poder, era chamado alguém do partido oposto. Neste caso, naturalmente, era pedida a dissolução da Câmara.

Após 1868, a interferência do imperador se dava mais em torno de projetos políticos. A escolha de presidentes de Conselho muitas vezes dependia de sua concordância com os projetos do imperador. Por exemplo, o imperador passou a dar prioridade ao problema da abolição da escravidão. O ministério conservador que assumiu em 1868 era contrário a qualquer medida nesse sentido. Pressões do imperador levaram o ministério a demitir-se. O presidente demissionário, visconde de Itaboraí, indicou como sucessor um conservador comprometido com a lei do ventre livre, o marquês de São Vicente. O imperador nomeou São Vicente que, por sua vez, não conseguiu apoio da Câmara conservadora para fazer a reforma. Pediu demissão. O imperador chamou o visconde do Rio Branco, também conservador. Depois de uma memorável batalha contra seu próprio partido, Rio Branco conseguiu passar a lei do ventre livre em 1871. Outro exemplo é o da eleição direta. O assunto começou a preocupar os políticos na década de 70. Os liberais tinham levantado a bandeira da eleição direta, mas os conservadores também concordavam com ela, havendo discordância apenas quanto à maneira de passar a lei e a alguns pontos de seu conteúdo. Quando o duque de Caxias, presidente do Conselho, pediu demissão em 1878 por razões de doença, o imperador tinha em mente escolher um ministério que fizesse aprovar a eleição direta. Para evitar as críticas de ter chamado os conservadores para aprovar a Lei do Ventre Livre, que era do programa liberal, Pedro II decidiu chamar os liberais, acabando com o domínio conservador que vinha desde 1868.

Embora houvesse mudança de partido, não houve reclamações, como em 1868. O convite aos liberais foi tido como normal. O chefe liberal que assumiu o governo foi o visconde de Sinimbu que, para escândalo geral, levou para o ministério um dos signatários do manifesto republicano de 1870, Lafaiete Pereira. Sinimbu não conseguiu apoio da Câmara liberal e pediu sua dissolução, o que lhe foi concedido. Mas a nova Câmara insistiu em não lhe dar apoio. Ele pediu nova dissolução, que não lhe foi concedida. Teve que renunciar para dar lugar a outro liberal, Saraiva, que conseguiu passar a lei na Câmara e no Senado.

Mais um exemplo. Na década de 80, o grande tema nacional era novamente a abolição da escravidão. Em 1884, o presidente do Conselho, Lafaiete Pereira, liberal, pediu demissão. O imperador falou com vários líderes liberais e chamou Dantas, que era favorável à libertação dos escravos com mais de 60 anos. Dantas apresentou projeto nesse sentido, mas foi derrotado pela Câmara liberal. Pediu e conseguiu a dissolução da Câmara. Acontece que a nova Câmara, embora de maioria liberal, o derrotou de novo. Não lhe foi concedida nova dissolução e teve que sair.

O imperador chamou outro liberal, Saraiva, que já resolvera o problema da eleição direta. Saraiva conseguiu passar a lei dos sexagenários na Câmara, mas pediu demissão por não ter apoio suficiente para aprová-la no Senado. Outros liberais se recusaram a aceitar o ministério. O imperador recorreu, então, ao presidente do Senado, o conservador barão de Cotegipe, que se comprometeu a conseguir a aprovação do projeto no Senado, como de fato fez. A mudança de partido também não causou, dessa vez, reações contrárias. Mais adiante, Cotegipe foi levado à renúncia pela princesa Isabel, então regente, por se negar a apresentar o projeto final de abolição. Outro conservador, João Alfredo, aceitou o desafio e passou a lei da abolição em 1888.

Para terminar a história, João Alfredo, após aprovar a lei de abolição, perdeu o apoio da Câmara conservadora. Foram chamados vários conservadores, que não conseguiram formar gabinete. Então, novamente e pela última vez, o imperador inverteu a situação partidária e chamou o visconde de Ouro Preto, liberal, para formar o que seria o último gabinete da monarquia. A propaganda republicana tinha aumentado muito depois da abolição da escravidão. Ouro Preto apresentou um plano ambicioso de reformas, de acordo com o novo programa do Partido Liberal, e conseguiu a dissolução da Câmara conservadora. Mas antes que a nova Câmara se reunisse, foi deposto pelo golpe de Deodoro, e com ele caiu a monarquia.

O cuidado do imperador em exercer seu poder manifestava-se também por ocasião de dissolver a Câmara dos deputados. A dissolução nunca era de iniciativa imperial, dava-se apenas quando solicitada por um presidente de Conselho. Houve muitas dissoluções no Segundo Reinado, onze ao todo. Pois bem, das onze, dez foram concedidas após consulta ao Conselho de Estado, uma consulta que no Segundo Reinado não era obrigatória. Mesmo não sendo obrigatória, a consulta não era apenas formalidade, pois em sete das dez que foram feitas o imperador decidiu de acordo com o voto majoritário do Conselho.

A pergunta que pode ser feita a essa altura é: depois de 1868 não houve mais queixa contra o poder moderador entre os partidos monárquicos? Os livros e panfletos importantes foram escritos na década de 60 e é neles que todos se baseiam para documentar as críticas. Mas não é verdade que após 1868 elas tenham desaparecido. Elas assumiram outra conotação. Não eram mais tão políticas como antes, ou, se eram políticas, seu fundamento era outro. Criticava-se não tanto a interferência imperial na vida partidária, mas sua ingerência na vida social e econômica do país, uma acusação ainda mais grave.

O novo tipo de crítica apareceu, sobretudo, por ocasião da votação das leis abolicionistas. Como vimos, o imperador estava interessado na passagem dessas leis, assim como da lei da eleição

direta. Ele escolhia os ministros de acordo com a disposição deles em seguir sua orientação. A acusação, então, vinda de políticos, sim, mas principalmente da classe dos proprietários de escravos e de seus representantes no parlamento, era que o imperador estava interferindo na vida do país, pondo em risco a economia e a ordem social. Nos partidos, o que se criticava era o fato de, às vezes, o imperador chamar conservadores para fazer reformas liberais. Com isto, esvaziava o programa dos liberais e dividia o Partido Conservador, perturbando a vida partidária.

Vamos voltar a esse tema mais adiante. Aqui fica registrado que permaneceu até o fim do império a idéia de que era grande o poder do imperador.

43

A impressão era partilhada por observadores estrangeiros. O embaixador inglês escreveu para seu ministro em 1887: "Sua Majestade constitui sozinha o pivô sobre o qual giram os destinos do Império." O embaixador francês fez, no mesmo ano, uma observação contraditória, que revela bem o que era o sistema. Primeiro, ele disse que havia no país um "parlamentarismo exagerado". Lembremo-nos de que a França, nessa época, vivia sua Terceira República que, desde 1875, era um governo parlamentar. Depois, acrescentou que D. Pedro era um príncipe "sobre o qual repousava o país inteiro porque ele centralizara tudo". Está claro que as duas coisas não combinavam. Se havia parlamentarismo exagerado é porque o parlamento tinha muita força. Se o parlamento tinha muita força, o imperador não podia centralizar tudo. Portanto, ou não havia parlamentarismo exagerado, ou o imperador não tinha o poder que lhe era atribuído.

Uma das chaves para entender o problema está em um famoso discurso feito por um senador liberal em 1868, após a subida dos conservadores ao poder. Trata-se do senador Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco, sobre quem o filho escreveu a melhor biografia política existente entre nós, e que se chama Um Estadista do Império. Em seu protesto, o senador desenvolveu um raciocínio que ficou famoso como "o sorites de Nabuco de Araújo" e é citado por todo mundo (inclusive por mim). Sorites é uma espécie de raciocínio em cadeia em que, ao final, a primeira parte encontra a última. O senador disse o seguinte:

"O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo do nosso país." (Discurso no Senado, em 1868, de Nabuco de Araújo. Apud Nabuco, Joaquim. Um Estadista do Império. Rio, Nova Aguilar, 1975, p. 663.)

Vejamos as partes do sorites. A primeira é simples repetição da constituição: o imperador escolhe livremente os ministros. Nada demais. A segunda também é óbvia: é tarefa do ministério organizar as eleições, tanto no caso de final de legislatura como no caso de dissolução. O problema está na terceira parte: "esta eleição faz a maioria". Se a eleição faz sistematicamente a maioria, ela sistematicamente confirma o ministério no poder. Portanto, a escolha do ministério acaba sendo, também, a escolha da Câmara e tudo depende do ato inicial do poder moderador: fechava-se o sorites.

Onde estava o nó da questão? Não na escolha do ministério, mas no fato de que as eleições dirigidas pelo ministério faziam a maioria, isto é, no fato de que o ministério tinha condições de manipular as eleições. Se esta condição não se desse, a escolha do imperador poderia ser desautorizada pelo voto popular e ele seria forçado a escolher novo ministério de acordo com a maioria da Câmara, sob pena de provocar um grande conflito e pôr em perigo a existência da monarquia.

44

Estaria assim encaminhada a evolução na direção de um autêntico parlamentarismo: o sorites se quebrava. Foi, aliás, esse o desenvolvimento do parlamentarismo inglês. Enquanto não se democratizaram as eleições, o governo sempre vencia.

Mas se o problema central estava nas eleições, é preciso examiná-las mais de perto.

45

4 – O Nó DA QUESTÃO

“Em 1872 votavam mais de um milhão de pessoas, em 1886 menos de cem mil. Um milhão de votantes tiveram seus direitos cassados. A República quase nada fez para mudar a situação. (...) Os dados mostram que o nível de participação de 1872 (13%) só foi recuperado em 1945, depois da Primeira República, da Revolução de 30 e do Estado Novo.”

46

A questão eleitoral tem vários aspectos. Primeiro, é preciso perguntar quem votava, isto é, quem tinha direito de participar ativamente da vida política do país; quem era cidadão no sentido político do termo. Depois, é importante saber como eram feitas as eleições. A pergunta desdobra-se em várias outras: quem fazia o alistamento eleitoral, quem reconhecia os votantes, quem presidia à votação, quem reconhecia os eleitos. Por fim, para o esclarecimento de nosso problema, é preciso verificar o efeito das eleições na representação dos partidos na Câmara. Vamos examinar rapidamente esses três conjuntos de questões.

QUEM ERA CIDADÃO POLÍTICO?

O Império começou bem nesse assunto. A Constituição de 1824 estava entre as mais liberais na época. As eleições deviam ser feitas em dois graus. Primeiro, os votantes escolhiam os eleitores; depois, os eleitores escolhiam os deputados e senadores. Podiam ser votantes os homens de 25 anos ou mais, que tivessem pelo menos 100 mil réis de renda. A única grande exclusão eram as mulheres, mas o voto feminino só começou a ser admitido na Europa ao final do século XIX. Em muitos países só no século XX é que foi aceito.

A exclusão por renda era um critério usado em quase todos os países. A renda exigida para votante era muito pequena. Qualquer assalariado ou pequeno proprietário podia atender a esse requisito. Em 1877, por exemplo, um servente do serviço público, que era o empregado civil de menor salário, ganhava 600 mil réis. A renda exigida na Inglaterra, país usado muitas vezes como modelo, era muito mais alta. Para ser eleitor, isto é, para votar no segundo grau, era exigida uma renda de 200 mil réis. Ficavam de fora, naturalmente, os escravos que não tinham cidadania alguma, nem política, nem civil. O ponto mais positivo da lei era admitir o voto dos analfabetos, o que poucos países faziam. No Brasil, a exclusão deles teria eliminado mais de 80% da população do direito de voto.

A prova de que a renda exigida não excluía muita gente está nos dados eleitorais. Os títulos eleitorais de uma cidade do interior de Minas, por exemplo, indicam que, em 1876, os empregados rurais eram quase a metade dos votantes. Se a eles somarmos os artesãos e empregados do comércio, todas as pessoas modestas, teremos 70% do eleitorado. Os proprietários rurais, fazendeiros,

não passavam de 24% do total. No Rio de Janeiro, capital do Império, 87% dos votantes da paróquia de Irajá, em 1880, eram lavradores, pescadores, operários, artesãos, empregados. Quase a metade dos votantes dessa paróquia eram analfabetos. Dados levantados por um historiador americano (Richard Graham) mostram que mais ou menos a metade dos homens livres de 21 anos ou mais estava registrada como votante, uma porcentagem sem dúvida alta para a época.

47

Essa história de participação alta não teve final feliz. Desde 1846, quando foi votada nova lei eleitoral, começou um esforço dos políticos no sentido de reduzir o número de votantes. O esforço culminou na reforma de 1881, com a lei da eleição direta que representou a eliminação dos dois turnos e da diferença entre votante e eleitor, e que era apoiada por liberais e conservadores. Diziam todos que os votantes possibilitavam a influência do governo nas eleições por serem mais manipuláveis. Uma eleição direta daria maior independência ao eleitorado e, portanto, maior representatividade ao parlamento.

Já se vê que não estava em questão simplesmente a eleição em dois graus. Estava em questão a extensão do direito do voto, a extensão da cidadania política. A prova é que a lei de 1881, ironicamente votada pelos liberais, introduziu a eleição direta de um grau, mas, sobretudo, reduziu de maneira drástica o número dos que podiam votar. Ela conseguiu isto dificultando muito a prova de renda e proibindo o voto do analfabeto. Proibir analfabeto de votar em um país de 80% de analfabetos era excluir quase toda a nação da cidadania política.

48

Como disse na época um autêntico liberal, José Bonifácio, a medida era um erro de sintaxe política; ela criava uma oração sem sujeito, um governo representativo sem povo.

Para se ter uma idéia da gravidade da medida, basta verificar os dados que seguem referentes à porcentagem de pessoas que votavam antes e depois da lei:

Participação eleitoral, 1872-1945

1872	13% (sem os escravos)
1886	0,8
1894	2,2
1922	2,9
1930	5,6
1945	13,4

Como se vê, é uma situação escandalosa. Em 1872 votavam mais de um milhão de pessoas; em 1886, menos de cem mil. Um milhão de votantes tiveram seus direitos cassados. A República quase nada fez para mudar a situação, pois só eliminou o requisito de renda, mantendo a exclusão do analfabeto. O voto do analfabeto só foi restabelecido na Constituição de 1988, mais de cem anos depois de sua eliminação. Os dados mostram que o nível de participação de 1872 (13%) só foi recuperado em 1945, depois da Primeira República, da Revolução de 30 e do Estado Novo.

A eliminação da influência do governo nas eleições era um objetivo legítimo, mas suas motivações nem sempre eram elogiáveis. Os conservadores, por exemplo, passaram a defender a eleição direta depois da votação da lei do Ventre Livre. Foi a influência do governo sobre a Câmara conservadora que permitiu a passagem da lei. Portanto, para eles, limitar a influência do governo (leia-se dos ministros) era evitar que medidas reformistas fossem aprovadas.

Os proprietários de terra também tinham suas razões para reduzir o eleitorado. Num congresso que fizeram em 1878, seus representantes revelaram essas razões abertamente. A manutenção de seu prestígio exigia que não perdessem eleição. Para ganhar eleição, precisavam controlar os votantes.

Para controlar os votantes, precisavam mantê-los em sua propriedade. Sendo muitos, não havia trabalho para todos. Mantê-los, então, significava um alto de custo, uma despesa inútil do ponto de vista econômico. Dai serem favoráveis à redução do número de eleitores.

49

O problema principal, no entanto, não estava na incapacidade do povo de votar. Como alguns liberais lembraram, não se devia eliminar o povo das eleições, mas impedir a ação dos corruptores do voto do povo que eram os políticos e o governo. A culpa, disse Joaquim Nabuco, era das classes superiores, dos políticos, dos cabos eleitorais, na época chamados de cabalistas. Isto nos leva ao segundo ponto: a maneira de votar.

COMO SE FAZIAM AS ELEIÇÕES

Há muitos passos necessários para fazer uma eleição, sobretudo se ela tem dois graus. É preciso qualificar o votante, organizar a eleição de primeiro grau, apurá-la, reconhecer os eleitores, reunir os eleitores para a eleição de segundo grau e, finalmente, reconhecer os deputados e senadores eleitos. Pode-se imaginar as dificuldades de fazer tudo isto num país novo, em que antes só havia eleições para as câmaras municipais. Não se podia esperar uma operação ordenada e pacífica.

De fato, até o Segundo Reinado, as eleições eram tumultuadas. Várias autoridades tomavam parte nos diferentes momentos: párocos, juizes de paz, vereadores. As eleições, eram feitas nas igrejas, o que não impedia os tumultos. A mesa apuradora era escolhida na hora, por voto aberto. Voto aberto é modo de dizer. Na verdade, era no grito. O tumulto era inevitável. Em compensação, era menor o controle do governo sobre o resultado final. Havia casos de ministros que eram derrotados. E como os partidos não estavam ainda organizados, havia sempre maioria e minoria na Câmara.

A centralização do início do Segundo Reinado trouxe mudanças sensíveis. Ela colocou muitos funcionários importantes sob o comando dos ministros. O ministro da Justiça, por exemplo, nomeava os comandantes e oficiais da Guarda Nacional, todos os juizes, exceto os de paz, que eram eleitos, e os chefes de polícia das províncias. O ministro do Império (hoje seria o ministro do Interior) nomeava os presidentes de província, que, por sua vez, por indicação dos chefes de polícia, indicavam os delegados e subdelegados de polícia. Os delegados indicavam os jurados e inspetores de quartelão.

50

Os presidentes ainda indicavam os oficiais de recrutamento militar ao ministro da Guerra. O ministro da Fazenda nomeava os coletores de impostos. Todos esses cargos eram exercidos no município, local onde se davam as eleições.

Pode-se perceber que o governo central tinha nas mãos os instrumentos para exercer pressão sobre votantes e eleitores. Os coletores cobravam os impostos; os chefes de polícia, delegados e subdelegados prendiam e formavam culpa; os recrutadores eram temidos porque ninguém queria fazer serviço militar, na época muito pesado e sem limite de tempo; os juizes decidiam todos os pleitos. Finalmente, a Guarda Nacional dava poder e prestígio a quem conseguia o posto de oficial. O coronel da Guarda era escolhido sempre entre as pessoas mais ricas do município. O título confirmava sua posição de chefe político local. Posteriormente, já na República, a palavra coronelismo passou a indicar exatamente o sistema político baseado na influência desses chefes locais. Todas essas autoridades funcionavam sob a coordenação do presidente da província, escolhido pelo partido no poder.

A par disso, os partidos se organizaram. Quando um deles assumia o poder, usava toda a sua

influência para ganhar as eleições. As eleições primárias continuavam muito disputadas, pois destinavam-se a escolher os eleitores, pessoas conhecidas localmente. Havia muita gritaria, muita confusão. Os chefes controlavam seus votantes, não permitiam que falassem com ninguém até terem votado. Davam roupas, chapéus e até cavalos. Recorriam à ajuda de duas figuras típicas: o capanga e o "fósforo". O capanga controlava os eleitores de seu chefe, ameaçava e atemorizava os do adversário. O "fósforo" era como fantasma: aparecia na época de eleições e sumia, apagava. Ele votava em nome de mortos e ausentes. Alguns votavam várias vezes, o que era considerado uma façanha merecedora de pagamento adicional. Por precaução, os padres tiravam das igrejas em que se faziam as eleições todas as imagens, velas, candelabros, tudo que podia servir de arma no caso de um rolo (isto é, uma briga) eleitoral.

Ganhava quem tinha maior apoio das autoridades controladas pelo governo. Depois, vinha a eleição secundária, muito mais tranqüila.

51

O número de pessoas envolvidas era muito menor, Se na eleição primária havia mais de um milhão de votantes, na secundária os eleitores não passavam de 20 mil (dados de 1870). Além disso, não havia problema de qualificação do eleitor; ele já trazia seu diploma. Não havia aí lugar para capangas e fósforos. No máximo, poderia haver dúvidas sobre a legalidade dos diplomas, cabendo à mesa resolver as disputas. A eleição secundária era mais uma ocasião para os representantes do governo, sobretudo o presidente da província, garantir a vitória. A última oportunidade para interferência era a apuração final, que se dava na capital da província.

O que fez a lei de eleição direta? Praticamente, reduziu as eleições ao segundo grau. Como vimos, se havia mais de um milhão de votantes, os eleitores da eleição direta pouco passavam de cem mil, tinham renda mínima de 200 mil réis e sabiam ler e escrever. Outra mudança na direção de reduzir a participação foi o fim do voto obrigatório. A partir de 1881, votava quem queria e quem se dispunha a enfrentar um complicado processo de qualificação.

Além disso, foram introduzidos controles para evitar a influência do governo. Os juizes de direito, mais independentes por terem estabilidade no cargo, decidiam em última instância sobre o alistamento dos eleitores. Muitos empregados públicos, como presidentes de províncias, bispos, juizes, comandantes militares, chefes de polícia, delegados, subdelegados, foram proibidos de se candidatarem nos distritos onde exerciam suas funções. A eleição passou a ser por distritos de um deputado. Se ninguém conseguia ter maioria absoluta na primeira votação, fazia-se uma segunda entre os dois mais votados, assim como se faz hoje para prefeito das grandes capitais.

Embora não se eliminasse totalmente a possibilidade de interferência do governo, ela se tornava mais difícil, pois o novo eleitorado era mais independente e muitos funcionários públicos eram proibidos de se candidatarem. Acabou a confusão da eleição primária, reduziu-se o papel dos capangas e "fósforos". O preço, no entanto, foi muito alto, foi a cassação do voto de grande parte da população. Se essa população não era um exemplo de virtudes cívicas, também não o eram os chefes eleitorais e os chefes partidários.

52

Já em 1848, um senador conservador dizia que o mal eleitoral estava no governo que era o subornador-mor das eleições. Não havendo interferência, o processo seria um tanto caótico como na Regência, mas menos previsível, menos sujeito a manipulações. Mas se os partidos não queriam interferência governamental, também não queriam imprevisibilidade, não queriam os riscos da interferência da turba nas eleições e, por consequência, na formação do congresso.

AS ELEIÇÕES E O PARLAMENTO

A influência do governo nas eleições refletia-se de duas maneiras na composição da Câmara. A primeira era o grande número de funcionários públicos que se elegiam. A forte presença de funcionários públicos na câmara vinha desde o Primeiro Reinado. Ela atingiu o ponto máximo no início do Segundo Reinado, As legislaturas de 1845, liberal, e 1850, conservadora, tinham 47% de deputados que eram magistrados (juizes) e militares. O número de funcionários públicos começou a cair a partir de 1856, quando começaram a ser tomadas medidas para impedir sua eleição, e caiu mais ainda após a lei de 1881. A legislatura de 1886 só tinha 8% de funcionários, um número que certamente não afetava os resultados das votações.

Por que se reagia contra o peso dos funcionários públicos, sobretudo dos magistrados? Não é difícil achar a razão. Um deputado funcionário dependia do governo para promoções, transferências e mesmo para manutenção do emprego. Até mesmo os juizes de direito eram vulneráveis pois, embora estáveis, podiam, como punição, ser transferidos para uma comarca mais pobre. A consequência era que o gabinete podia exercer pressão sobre os deputados funcionários para aprovação de projetos de seu interesse. O caso mais óbvio foi a lei do Ventre Livre. A Câmara de 1871 era toda conservadora porque os liberais se tinham absterido de votar. A reação contra o projeto do ventre livre era grande. Uma das armas do governo, chefiado pelo barão do Rio Branco, foi o peso dos deputados funcionários. Mais de 80% deles votaram a favor do projeto. Daí que a lei da eleição direta também incluiu dispositivos contra a eleição de funcionários públicos. A outra maneira de influenciar as legislaturas era através da eleição de correligionários políticos, pessoas do partido, do governo. Este efeito pode ser medido pelo número de opositores na Câmara. Como vimos, só no início do Segundo Reinado os partidos políticos se definiram com maior clareza. A primeira eleição feita nesse período foi chamada de "eleição do cacete", tão grande foi a violência usada pelo governo. Ela foi precedida por grande derrubada* de presidentes de província, chefes de polícia e juizes. Houve ameaças de recrutamento militar. Em consequência, os liberais, que haviam sido minoria na última Câmara da regência, elegeram mais de 75% dos novos deputados.

53

Na legislatura seguinte (1843), os liberais se abstiveram, deixando os conservadores com cem por cento da Câmara. Mas já na de 1845 controlavam 92% dos deputados. De 1850 a 1856, os conservadores voltaram a ter controle total. Durante o domínio dos progressistas e históricos, 1864 a 1868, os conservadores foram quase eliminados, voltando com força total em 1869. Ao regressarem ao poder em 1878, os liberais foram a forra e elegeram uma Câmara sem nenhum conservador. Vê-se, portanto, que era um fato a influência do governo nas eleições, sem distinção de partido. Várias vezes houve Câmaras unânimes, isto é, sem representação do partido de oposição. Confirmava-se o raciocínio de Nabuco: o governo fazia a maioria.

A lei de eleição direta teve algum impacto nessa situação? Teve. De 1881 até o fim do Império, não houve mais Câmaras unânimes. Na primeira legislatura após a reforma, a oposição conservadora tinha 39% dos deputados; na segunda, tinha 44% e os republicanos, pela primeira vez representados, tinham 2%; na terceira, dominavam os conservadores e a oposição liberal tinha 18% do total. A última legislatura não chegou a se instalar por causa da proclamação da República. Mas dos deputados já reconhecidos 14 eram liberais, 9 conservadores e 2 republicanos. Reduziu-se a influência do governo, como era intenção dos proponentes da eleição direta.

A consequência foi contraditória. Ao se reduzir a influência do governo nas eleições, o raciocínio

de Nabuco começava a falhar. O governo já não fazia facilmente a maioria e podia eventualmente perdê-la. Dois ministros foram derrotados. A prática do governo parlamentar adquiria força. Os partidos e a Câmara impunham-se com mais nitidez ao poder moderador, Até mesmo o Partido Republicano, cujo programa era nada menos que a substituição da monarquia, começava a representar-se na Câmara.

Mas a contrapartida deste progresso parlamentarista foi, como vimos, a exclusão dos votantes: um retrocesso democrático. Os inimigos do poder moderador diziam que o país devia governar-se a si mesmo. A maneira encontrada de governar-se a si mesmo foi governar-se por uma ínfima minoria de proprietários. Valeria a pena a troca?

54

5 - Monarquia X República

“Como está mais claro nos dias de hoje, não há incompatibilidade alguma entre monarquia parlamentar e democracia. O que se deve perguntar, então, é pelas vantagens comparativas do tipo de parlamentarismo que se praticava no Império em relação ao presidencialismo que se praticou na Primeira República.”

55

Neste capítulo final, cabe um balanço da experiência monárquica e a pergunta sobre o que podemos dela aprender que sirva para os dias de hoje. Ao fim do capítulo faremos uma pequena referência ao sistema republicano que foi implantado após a queda da monarquia. Esta comparação pode ajudar-nos a entender o dilema da política imperial.

O PODER MODERADOR E A ABOLIÇÃO

A melhor maneira de examinar o problema do poder moderador e da democracia no Império é fazê-lo através do debate sobre a abolição da escravidão. A escravidão era o principal problema da sociedade imperial. A população escrava, na época da independência, representava em torno de 30% da população total. Sua importância econômica era ainda maior porque ela era responsável pela produção destinada à exportação: o açúcar, o fumo, o café. Era esta exportação que ligava o país à economia mundial e permitia importar os produtos que o país não produzia. Esses produtos iam desde alimentos, como bacalhau, farinha, vinhos, até ferramentas e artigos de vestuário. Além disso, quase 80% dos impostos do governo central eram arrecadados através da taxaço da importação e da exportação, o que indica a grande dependência do governo em relação ao comércio exterior, portanto à economia de exportação e à escravidão.

A escravidão era também um problema político, pois desde antes da independência a Inglaterra vinha pressionando o governo português para abolir o tráfico de escravos e a própria escravidão. Em 1826, em troca do reconhecimento da independência, o Brasil teve que assinar um tratado com a Inglaterra prometendo acabar com o tráfico dentro de três anos. Nada aconteceu. Daí veio a expressão "para inglês ver". Na década de 1840 as

pressões inglesas aumentaram. Em 1845 foi aprovada a Lei Aberdeen, que permitia à marinha inglesa aprisionar navios negreiros até dentro de águas territoriais brasileiras, violando a soberania nacional. A pressão foi crescendo até que, em 1850, o governo decidiu acabar de vez com o tráfico de escravos. Só nos dez anos que precederam o fim do tráfico tinham entrado no país mais de 330 mil escravos.

Depois de 1850 a pressão inglesa diminuiu, mas começaram a surgir vozes internas e externas usando argumentos humanitários contra a escravidão. O Brasil, dizia-se, estava ficando sozinho entre os países cristãos e ocidentais ao manter seres humanos na situação degradante de escravos, isto é, de coisas, de meros instrumentos de trabalho. Durante a guerra contra o Paraguai (1865-1870), a situação ficou mais embaraçosa, pois os paraguaios usavam o argumento da escravidão para tentar convencer os soldados negros a não lutar. Muitos desses soldados tinham sido libertados para ir à guerra, mas suas famílias podiam ainda permanecer na escravidão: É verdade que existia escravidão também no Paraguai (e foi abolida pelo Brasil após a vitória), mas era de muito menor importância do que a brasileira.

56

Nesse ambiente, foi o imperador que, em 1866, tomou a iniciativa de encomendar ao Conselho de Estado um projeto abolicionista. Neste mesmo ano, intelectuais franceses lhe fizeram um apelo em favor da emancipação. Em entendimento com o imperador, o ministro da Justiça respondeu que a emancipação era questão de oportunidade. Assim que acabasse a guerra, o governo lhe daria prioridade. Esta simples resposta causou grande escândalo. Segundo Joaquim Nabuco, foi como um raio em céu sem nuvens, tal a surpresa. Pareceu a muitos uma "loucura dinástica, um suicídio nacional". O nosso já conhecido Zacarias de Góes colocou o tema na Fala do Trono do ano de 1867. Mas o ministério seguinte, conservador, recusou-se a tocar no tema. O imperador substituiu-o por outro, também conservador, mas abolicionista, em 1870. O novo presidente do Conselho, marquês de São Vicente, como vimos, não conseguiu convencer nem seus colegas de gabinete da necessidade da reforma. Pediu demissão e foi substituído pelo barão do Rio Branco, que também se comprometera com a causa.

Rio Branco enfrentou a oposição da Câmara totalmente conservadora e dos proprietários de escravos, que inundaram a Câmara e a imprensa com abaixo-assinados contra o projeto. Depois da maior batalha parlamentar do Império, usando de todo o seu prestígio e de toda a força do governo (lembremo-nos dos deputados que eram funcionários públicos), além, é claro, do prestígio da Coroa, conseguiu aprovar o que se tornou a Lei do Ventre Livre, que libertava todos os filhos de escrava que nascessem daí em diante. As consequências políticas foram graves. Uma delas foi o racha produzido no Partido Conservador, cujos chefes eram em sua maioria contra a medida. A Câmara teve que ser dissolvida em 1872. Os liberais queixavam-se de não terem sido eles a promover a reforma, pois a tinham defendido antes.

A principal consequência foi que o imperador passou a ser acusado de responsável pela lei. Conservadores, liberais e até republicanos, diziam que a inspiração do projeto fora imperial e não nacional ou parlamentar, fora emanção do poder pessoal, do "imperialismo". Com isto, o imperador e a própria monarquia perdiam apoio entre os donos de escravos que eram a classe dominante do país. Muitos donos de escravos passaram a ter simpatias pela república, outros tornaram-se abertamente republicanos. Um político liberal escreveu que na Bahia não havia republicanos, mas depois da lei eles apareceram e muitos liberais se dispunham a aderir ao novo partido. Esse político acrescentou que se firmara o divórcio entre a grande propriedade e a monarquia.

57

Os passos seguintes na luta pela abolição não foram muito diferentes. Tendo crescido o movimento abolicionista dentro do país, o gabinete liberal de Dantas apresentou, em 1884, um

projeto de libertação dos escravos de 60 anos ou mais. A Câmara, de maioria liberal, aprovou um voto de desconfiança ao gabinete. O imperador concordou com a dissolução da Câmara. Mas a nova Câmara votou outra moção de desconfiança ao ministério, demonstrando que a eleição direta tinha reduzido a capacidade do governo de influir nos resultados eleitorais. As províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, onde havia maior número de escravos, continuavam fortemente opostas, como em 1871, a medidas abolicionistas. O imperador chamou, então, Saraiva, um político mais hábil, capaz de negociar o projeto. Em 1885 foi aprovada a Lei dos Sexagenários, embora numa versão aguada.

Cresceu mais ainda o movimento abolicionista, que passou a exigir a abolição total da escravidão. Mas o ministério que veio depois de Saraiva recusava-se a apresentar projeto nesse sentido. A princesa Isabel, que estava na regência do Império, ainda mais abolicionista que o imperador, achou um pretexto para levar o gabinete a pedir demissão e nomeou outro, de João Alfredo, que era abolicionista. Isto se deu em março de 1888. Dois meses depois, em meio a festas, a abolição estava feita pela lei de 13 de maio. Em meio às celebrações, a princesa ouviu uma advertência profética de um dos políticos mais astutos da época, o barão de Cotegipe. O barão disse-lhe que libertara uma raça, mas perdera um trono. De fato, mais ainda do que em 1871, cresceu o divórcio entre os fazendeiros e a Coroa e multiplicou-se o número de fazendeiros republicanos. Este divórcio foi sem dúvida um dos fatores que contribuíram para a queda da monarquia no ano seguinte.

Vê-se, então, que a influência do poder moderador na formação de ministérios e na dissolução da Câmara para fazer aprovar um projeto tinha aspectos contraditórios. Ela, sem dúvida, violava as regras do bom parlamentarismo, pois interferia no conteúdo da política que devia ser de responsabilidade do gabinete e da maioria da Câmara. De outro lado, a interferência podia contribuir para a aprovação de medidas que certamente tinham o apoio da maioria da população, embora não do congresso. O eleitorado, após 1881, tornara-se mais independente, mas menos representativo.

58

Em que ficamos? Pelo defeito no sistema de representação, o exercício do poder pessoal acabava sendo mais democrático no sentido de atender melhor aos interesses da maioria. Mas ele contribuía para a perda de legitimidade da monarquia perante os grupos dominantes. Caía também a legitimidade do regime diante dos liberais reformistas, concentrados nas cidades. Eles cobravam mais iniciativa do imperador em favor das reformas. Acusavam o chefe do Estado de lentidão excessiva diante das exigências de reforma, ou mesmo de conivência com os conservadores. Apenas uma minoria de reformistas, como Joaquim Nabuco, André Rebouças, e outros, permaneceu monarquista.

O povo, por seu lado, não tinha voz nem estava organizado para fornecer base de sustentação eficaz. Em 15 de novembro de 1889, quando saiu às ruas uma revolta militar contra a monarquia, a Coroa se viu abandonada pelas classes dominantes e pelos reformistas. Contava apenas com a simpatia difusa, não organizada, do povo, sobretudo dos ex-escravos. Em São Luís, no Maranhão, alguns ex-escravos foram mortos tentando reagir contra a derrubada do imperador. Mas foi só.

A ALTERNATIVA REPUBLICANA

A proclamação da República causou surpresa geral, como foi anotado na época. A população

da capital, vendo as tropas desfilar pelas ruas, pensava que se tratava de uma parada militar. O general Deodoro, ao que tudo indica, queria apenas derrubar o gabinete do visconde de Ouro

Preto por julgar que ele prejudicava o Exército. Mas isto não quer dizer que não havia um movimento republicano no país. Havia e tinha alguma força, sobretudo em São Paulo. No Rio de Janeiro havia um partido republicano desde 1870; em São Paulo, desde 1873. No Rio Grande do Sul e em Minas Gerais os republicanos eram poucos, mas atuantes. No resto do país o movimento era quase inexistente.

O que queriam os republicanos? Havia dois pontos centrais na propaganda. O primeiro deles era mais forte entre os republicanos do Rio de Janeiro e pode ser resumido assim: a monarquia não é democrática porque o imperador não é eleito, ele deve seu posto ao privilégio de uma família (os Bragança) e não à vontade do povo.

59

A democracia exige que o povo escolha seus governantes e é isto que a república faz. Em nome da democracia era preciso proclamar a república, como tinham feito todos os países da América.

O outro ponto predominava entre os republicanos de São Paulo e tinha a ver com a federação. O que eles mais criticavam no Império era a excessiva centralização política e administrativa. Como São Paulo se tornava uma província cada vez mais rica por causa da expansão do café, os paulistas se sentiam prejudicados pela centralização. Argumentavam que ela impedia o desenvolvimento da província porque desviava impostos pagos pelos paulistas para o governo central no Rio de Janeiro e para outras províncias, e porque não lhes permitia eleger seu próprio presidente (assim eram chamados os governadores na época). Alguns escritores paulistas, como Alberto Sales, radicalizavam esta posição e propunham a separação da província, sua transformação em um país independente, em uma "pátria paulista". A Pátria Paulista é o nome do livro em que Alberto Sales defendeu a separação.

Os republicanos propunham, então, a mudança da forma de governo, de monarquia para república, mas não discutiam muito o sistema de governo, isto é, se presidencial ou parlamentar. Na época já havia repúblicas presidenciais, cujo modelo clássico eram os Estados Unidos da América do Norte, e repúblicas parlamentares, como a da França. França e Estados Unidos eram as principais inspirações dos republicanos brasileiros. Mas os que buscavam o exemplo francês tinham os olhos mais voltados para a Revolução de 1789 do que para a Terceira República parlamentarista. Houve, assim, pouco debate sobre sistema de governo na constituinte. A Constituição de 1891 adotou, sem reservas, o modelo norte-americano de república, com federalismo e presidencialismo.

Houve, logo depois, protestos de republicanos favoráveis ao parlamentarismo, como Sílvio Romero, um dos melhores pensadores da época. Também no Rio Grande do Sul, onde os liberais dominavam durante o Império, era forte a tendência parlamentarista. Os liberais gaúchos estavam dispostos a aceitar a república, desde que fosse parlamentar. A revolta federalista de 1893 naquele estado era de inspiração parlamentarista. Mais tarde, outros republicanos, como Medeiros e Albuquerque, o autor da letra do hino da proclamação da república, também lamentaram a opção pelo presidencialismo e pediram reforma da constituição para implantar o parlamentarismo. Mas as mudanças não foram feitas.

No que se refere ao grande problema da participação popular, a República não foi fiel a suas promessas de democratização. Como já vimos, foi abolida a exigência de renda para votar, mas foi mantida a principal limitação, o requisito de alfabetização.

60

A participação aumentou pouco em relação a 1881. Mesmo na cidade do Rio de Janeiro, onde metade da população sabia ler e escrever, um dos índices de alfabetização mais altos do país, a participação eleitoral permaneceu baixíssima. Na primeira eleição direta para

presidente da República, só votaram 7.857 pessoas, ou seja, 1,3% da população. Na eleição presidencial de 1910, vinte anos após a proclamação, apenas 0,9% dos cariocas foi às urnas. No resto do país, a situação não era muito diferente. República define-se como governo do povo. O Brasil criou uma originalidade histórica: uma república sem povo.

O presidencialismo também não funcionou de acordo com o figurino norte-americano. Lá seguiu-se de perto a regra da separação dos poderes. Se no modelo parlamentarista o controle do absolutismo se dá pela separação entre a chefia do Estado e a chefia do governo, no modelo presidencialista ele deriva da separação clara dos poderes para que um possa controlar o outro. O presidente, que acumula a chefia do Estado e do governo, é contido pela Câmara, pelo Senado, e pela Suprema Corte. Foi esta a intenção e em parte a prática dos Estados Unidos. No Brasil, como em geral acontece, a prática foi uma caricatura da teoria. O presidente da República acabou dominando totalmente os outros poderes.

Explico. Os primeiros anos do novo regime foram muito tumultuados. Durante as três primeiras presidências, Deodoro, Floriano e Prudente de Moraes, houve revoltas, guerra civil, golpes e contragolpes, atritos do presidente com o Congresso e com o Supremo Tribunal, deposição de presidentes de estados. Deodoro dissolveu o Congresso e foi forçado a renunciar por um levante militar. Floriano enfrentou a revolta da Marinha, a revolta federalista no Rio Grande do Sul, e desafiou o Supremo Tribunal. Prudente de Moraes teve pela frente a rebelião de Canudos e o ataque dos florianistas. Sofreu uma tentativa de assassinato em que morreu seu ministro da Guerra.

Diante desse quadro, o presidente seguinte, Campos Sales, inventou um mecanismo para dar estabilidade ao regime. Fez um acordo de apoio mútuo com os grandes estados, sobretudo São Paulo e Minas Gerais. A adoção da federação tornara a briga política nos estados muito mais violenta do que no Império. A disputa eleitoral tornou-se mais intensa e o recurso à fraude mais frequente.

61

Apareciam, às vezes, no Congresso vários candidatos dizendo-se eleitos para a mesma vaga. Houve casos em que foram eleitas duas assembleias estaduais rivais. Campos Sales propôs o seguinte: terá mandato reconhecido o candidato a deputado que for apoiado pelo presidente do estado. Com isto, o presidente do estado podia eliminar seus opositores e ter controle total sobre sua bancada. Em contrapartida, Campos Sales pedia o apoio das bancadas a seu governo. Como os grandes estados tinham as maiores bancadas, podiam dar tranquilidade ao governo federal para governar. Essa foi a política dos estados ou dos governadores, ou a política do café com leite (referência a São Paulo e Minas Gerais), que caracterizou a Primeira República até o final.

De fato, conseguiu-se estabilidade, mas por um método muito diferente do previsto pelo modelo presidencial. O Congresso passou a ser dominado pelo presidente da República, o judiciário nunca atingiu posição de importância. Nos estados dominavam partidos únicos controlados pelos governadores. O presidente da República tornou-se o ápice de uma pirâmide de poder que começava nos coronéis e passava pelos governadores. Seu poder era, na prática, mais forte do que o do poder moderador de Pedro II. O republicano Alberto Sales, insuspeito pois era irmão e amigo de Campos Sales, disse, em 1901, ainda durante o governo do irmão, que a ditadura imperial fora substituída pela ditadura presidencial. O sorites de Nabuco, disse ele, podia ser refeito na República do seguinte modo: "O presidente da República faz os governadores dos estados; os governadores fazem as eleições; e as eleições fazem o presidente da República." O sistema representativo continuava falsificado; faltava o cidadão.

Consideremos válida a aplicação à República do sorites de Nabuco. Isto significa, então, que, no final das contas, não havia diferença entre o semiparlamentarismo imperial e o presidencialismo republicano no que se refere à participação política, à democracia? É verdade que o Império, após 1881, e a Primeira República, durante toda a sua existência, pouco fizeram para expandir os direitos políticos, para incluir o povo no sistema político. Mas é possível indicar alguns pontos em que a balança pende para um lado ou para o outro. A comparação será feita entre o Império e a Primeira República. Não seria correto, nem justo, comparar o Império com a República de hoje, quando as circunstâncias nacionais e internacionais são tão distintas. Para se fazer uma comparação justa com a República de hoje, seria necessário um exercício de imaginação sobre o que poderia ser uma monarquia no Brasil cem anos depois de sua queda. Não me sinto com disposição para tal exercício.

62

A descentralização política e administrativa trazida pela República era uma exigência que não podia mais ser adiada. O crescimento econômico de São Paulo e a tradição federal de algumas províncias, como o Rio Grande do Sul, exigiam o fim do excessivo centralismo do Império. A necessidade tinha sido percebida pelos próprios monarquistas. Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, monarquistas do partido liberal, defendiam um federalismo monárquico. O último gabinete do Império colocou a eleição dos presidentes de província, através de listas, em seu programa. Mas foi o federalismo republicano que veio atender plenamente a essas exigências. Ele teve consequências negativas, como a formação das oligarquias estaduais, dos partidos únicos, do sistema coronelista que era a base da política dos governadores de Campos Sales. Mas, por outro lado, levou o governo para mais perto da população, permitiu maior liberdade de ação às administrações estaduais, maior arrecadação de impostos e maiores gastos do governo em áreas como a educação. Os estados de maior dinamismo econômico, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, progrediram mais rapidamente com a descentralização.

Outro item favorável à República foi a separação da Igreja e do Estado.

63

A separação já era uma exigência dos liberais do Império, e fora incluída no programa do último gabinete. Coube à República o mérito de adotá-la logo de início. A existência de uma igreja oficial, cujos padres eram funcionários do governo, não beneficiava nem a igreja nem a sociedade. A liberdade de cada um exercer livremente e publicamente sua religião era uma exigência democrática inadiável, principalmente por causa do grande número de imigrantes que começava a chegar ao país, muitos deles não católicos. Da perspectiva do desenvolvimento político, no entanto, as vantagens me parecem estar do lado do semiparlamentarismo imperial. É verdade que a eleição popular do chefe de Estado e de governo era considerada, pelos republicanos, uma exigência da democracia. Mas é preciso levar em conta duas coisas. A primeira é que, de fato, na Primeira República só uma parcela mínima desse povo comparecia às eleições. A segunda é que a crítica à monarquia era uma crítica ao absolutismo monárquico. Todos concordavam que a monarquia parlamentar inglesa era democrática porque o rei, ou a rainha, governava cada vez menos e o parlamento, eleito popularmente, governava cada vez mais através do gabinete. A monarquia na Inglaterra não era mantida pela repressão ou pela corrupção (embora houvesse lá opressão e corrupção como em qualquer sistema político). Ela era aceita pelo país, o que equivalia a uma eleição tácita*, assim como a adoção e manutenção da monarquia no Brasil contaram durante muito tempo com a concordância das elites e do povo. Como está mais claro nos dias de hoje, não há incompatibilidade

alguma entre monarquia parlamentar e democracia. O que se deve perguntar, então, é pelas vantagens comparativas do tipo de parlamentarismo que se praticava no Império em relação ao presidencialismo que se praticou na Primeira República.

Os pontos positivos do sistema imperial são, a meu ver, os seguintes. O sistema favorecia a formação de partidos políticos nacionais. Os partidos existiam desde 1837, sofreram alterações na década de 60 e recompuseram-se nos anos 70. Daí em diante, os partidos liberal, conservador e republicano funcionaram normalmente. Muitas pessoas já tinham lealdades partidárias; havia famílias tradicionalmente liberais, outras conservadoras, outras republicanas. Os partidos tinham seus líderes, com quem o imperador dialogava e a quem recorria para formar os ministérios. Na Primeira República, os partidos nacionais desapareceram. Só havia partidos estaduais dominados pelos governadores.

Ainda em relação ao tema partidário, o sistema imperial permitia a competição partidária. A ação do poder moderador favorecia a alternância dos partidos no poder, excluindo a possibilidade de partido único. Enquanto foi excessiva, a interferência do poder moderador prejudicou a livre competição dos partidos.

64

Mas vimos que, após 1868 e, sobretudo, após a eleição direta, a interferência tornou-se cada vez menos arbitrária e aumentou o poder dos partidos e do Congresso. Na Primeira República, além de haver só partidos estaduais, esses partidos eram únicos. Em Minas Gerais dominava o Partido Republicano Mineiro (PRM); em São Paulo, o Partido Republicano Paulista (PRP); no Rio Grande do Sul, o Partido Republicano Rio-grandense (PRR), e assim por diante. Não havia competição, não havia luta democrática.

Outra vantagem: o papel do parlamento era valorizado. Vimos que durante a Regência ele foi predominante. No Segundo Reinado todas as grandes decisões políticas passaram pelo parlamento, às vezes em longos e memoráveis debates. De novo, o poder moderador e o gabinete interferiam indevidamente no parlamento, mas a partir de 1881 o jogo parlamentar se fez cada vez com maior liberdade. Os ministros acostumavam-se a prestar contas ao parlamento, a fazer relatórios anuais sobre suas atividades, a comparecer para responder às críticas dos deputados e senadores. Na Primeira República, após o acordo de Campos Sales, o parlamento foi amesquinçado pela ausência de competição partidária e pelo controle que o presidente da República exercia sobre as grandes bancadas. O parlamento deixou de ser o centro de grandes debates sobre temas nacionais.

Finalmente, no Império havia total liberdade de imprensa. Os partidos, inclusive o republicano, tinham seus jornais. A discussão política saía do parlamento para a imprensa e ocupava a atenção da parcela alfabetizada da população. Havia um ambiente favorável ao debate, à discussão, ingrediente essencial para a vida democrática. Os anos tumultuados do início da República levaram limitações à liberdade de imprensa, alguns jornais foram fechados ou depredados. Depois, o predomínio da política dos governadores também influiu negativamente no debate democrático através da imprensa.

65

Rui Barbosa descreveu essa característica da República com uma expressão forte. Disse que a República matara a palavra, isto é, matara o debate. Sua queixa é compreensível, pois fora dos mais brilhantes oradores no parlamento imperial.

Essas características do incipiente parlamentarismo imperial eram progressos na direção do aprendizado do governo democrático como ainda é concebido hoje. Esse tipo de governo exige partidos sólidos e competitivos, parlamento atuante, imprensa livre, debate aberto. Não se pode dizer que a Primeira República tenha continuado essa tradição.

Conclusão

O balanço do Império que acabo de fazer indica pontos positivos e negativos. No geral, pode-se dizer que ele é positivo, sobretudo se o Império for comparado com a Primeira República e com outros países da América Latina. Há outras avaliações que são mais positivas e outras ainda que são abertamente negativas. Essa divergência pode parecer desconcertante para quem quer entender a história do Brasil. Como explicá-la?

É preciso dizer, em primeiro lugar, que quando há mudanças políticas importantes, os vencedores tentam justificar o novo regime ressaltando suas qualidades e apontando os aspectos negativos do regime anterior. Foi assim com a proclamação da República. Uma vez no poder, os republicanos tentaram exaltar as vantagens do novo regime e criar novos heróis. A República era o governo do povo, era a democracia. Deodoro, Benjamin Constant, Floriano, Tiradentes, eram os novos heróis. Ao mesmo tempo, os republicanos procuravam criticar e ridicularizar o regime deposto. A Monarquia era o governo pessoal, o atraso, a escravidão; Dom Pedro era o Pedro Banana.

A luta em torno da imagem dos dois regimes se deu nos livros, na imprensa, na pintura, nos monumentos, nos nomes de rua e nos livros escolares. Sobretudo nos livros escolares. Então não é de surpreender que haja ainda hoje muitas idéias sobre a Monarquia que se devem ao esforço de propaganda dos republicanos, assim como há muitas idéias sobre a República que se devem aos ataques dos monarquistas ao novo regime. Tratando-se de propaganda e contrapropaganda, é claro que não são idéias muito objetivas. São antes preconceitos, estereótipos. Muitas pessoas têm a cabeça feita sobre a Monarquia e a República com base nessas versões. Essa batalha de imagens é uma das fontes das opiniões divergentes. Mas não é a única fonte. Os historiadores que estudaram o período, portanto que foram além dos textos de propaganda, também divergem na avaliação. Deve-se o fato a que uns sejam mais competentes do que os outros, a que uns sejam mais objetivos, mais honestos, do que os outros? Em geral não. Cada historiador tem suas simpatias e antipatias e é quase impossível estudar um assunto despindo-se dessas preferências. O historiador também sofre a influência das lutas políticas de sua época. Muitas vezes quando ele está escrevendo (sobre o passado, está também, mesmo sem o perceber, projetando no passado as lutas do presente, está, por assim dizer, reescrevendo a história de acordo com sua posição no presente.

Isto é possível porque a história não é uma ciência exata, não é $2 + 2 = 4$. Para início de conversa, o historiador depende dos documentos existentes. Esses documentos quase nunca dão informação sobre todos os aspectos da realidade. Por exemplo, no caso da escravidão, não há documentos produzidos pelos escravos, ou há muito poucos. Quase tudo que sabemos dos escravos, inclusive a visão que tinham da escravidão, depende do que outros escreveram, ou depende de deduções que fazemos a partir do comportamento deles, também descrito por outros. Nessas condições, é inevitável que cada historiador tenha uma visão um tanto pessoal.

A dificuldade vai mais longe. Mesmo o que chamamos de fatos históricos nem sempre são indiscutíveis. O que temos muitas vezes são versões e em geral predominam as versões dos vencedores. Todos conhecem, por exemplo, o famoso quadro de Henrique Bernardelli, chamado "A Proclamação da República", em que aparece o general Deodoro da Fonseca a cavalo, com o chapéu erguido, supostamente proclamando a República. Essa é a versão que todos aprendemos na escola. Mas há

vários depoimentos da época que dizem coisa diferente. Dizem que a República não foi proclamada naquele momento, que Deodoro apenas depôs o ministério. Dizem mais ainda, que Deodoro de fato deu um viva ao imperador ao sair do Quartel-General depois de destituir o ministério. Por essa versão, o quadro seria uma invenção, uma farsa completa. Em quem acreditar?

Tudo isto concorre para explicar as divergências na interpretação da história. Essas divergências não devem ser motivo para frustração. Elas transformam a história em algo vivo, em um debate permanente. A história não é uma coleção de fatos que a gente tem que decorar na escola. Ela é a visão que nós temos de nosso passado, ela faz parte de nossa vida. E uma visão que pode ser modificada, revista. É claro que o bom historiador só fará uma revisão baseado em novos documentos ou em novas interpretações de documentos já conhecidos. Sem isto, ele seria um romancista, um ficcionista, não um historiador. Mas, no fundo, um pouco de invenção está sempre presente e é isto, repito, que dá interesse e vida à história.

Neste livro, dei minha visão do Império brasileiro. Li muito sobre o assunto, pesquisei arquivos, consultei documentos da época, levei em conta outras interpretações. Procurei dar uma visão compreensível e coerente. Mas é claro que não pude fugir de certas idéias e preferências pessoais. Uma delas é a preferência pelos métodos democráticos de resolver problemas sociais e políticos. Isto é, a preferência pela solução de problemas através do debate feito dentro de regras estabelecidas, em oposição à solução deles pela violência, pela supressão do conflito, pelo autoritarismo. Sob esse ponto de vista, o Império não se saiu mal, dadas as circunstâncias da época.

68

Outro pressuposto meu é que a história não é filme de bandido e mocinho, que as pessoas e instituições não podem ser divididas em boas e más. Isto é simplificar demais as coisas. Pessoas e instituições são boas ou más dependendo do contexto em que agem e funcionam. Além disso, o que era bom antigamente pode ser mau hoje, e vice-versa. Por exemplo, a escravidão hoje é condenada por todo mundo no Brasil. Mas no século passado muita gente achava que era normal ter escravos. Havia até mesmo libertos (ex-escravos) que possuíam escravos. Havia irmandades de negros que ajudavam os escravos a adquirirem a liberdade mas que, ao mesmo tempo, possuíam escravos. É claro que todos temos que ter nossos valores e lutar por eles. Um dos principais valores é sem dúvida a liberdade. Mas isto não nos deve impedir de entender que outras pessoas em outros tempos pensavam de maneira diferente. Assim, a avaliação das qualidades e defeitos de pessoas e instituições deve ser feita levando em conta as condições da época em que existiram. Essa diretriz guiou minha avaliação do Império.

Finalmente, para não espichar muito a história, outro pressuposto é que formas e sistemas de governo, isto é, o sistema político, relacionam-se de maneira complexa com outros aspectos da sociedade. A relação do Império com a escravidão é um bom exemplo.

69

A escravidão existira no Brasil desde o início da colônia e muita gente, inclusive a Igreja Católica, achava que era um fenômeno normal. Após a independência, a monarquia não foi escolhida para manter a escravidão, Mas, uma vez consolidada, sua capacidade de manter a ordem e a unidade nacional reforçou o poder dos donos de terra e ajudou a retardar a abolição da escravidão. Isto se deu independentemente do esforço do imperador a favor da abolição. Daí que a ação abolicionista de Pedro II e Isabel ajudou a derrubar o Império. Os donos de escravos sentiram-se traídos, pois julgavam que o regime devia defender seus interesses. Deixaram por isso de preocupar-se com a sorte da Monarquia, quando não aderiram abertamente à República. A atenção para a complexidade, para as contradições, para a sutileza, é, a meu ver, uma qualidade importante no historiador. Essa foi outra regra que tentei seguir.

Concluo: história é estudo, é pesquisa, é vida, é combate. Escrever história é um modo de fazer história: é fascinante.

70

Vocabulário

Anistia: perdão concedido pelo poder público em geral referente a delitos políticos.

Áulicoco: cortesão, palaciano, pessoa que vive em torno do rei.

Derrubada: em política é a demissão ou moção em massa de pessoas em cargos políticos ou administrativos.

Federação: união política entre Estados ou nata, em geral para efeito de defesa comum.

Maquiavélico: referente a Maquiavel; pessoa ou ação astuta, artilosa, pérfida.

Oligarquia: governo de pequeno grupo ou facção.

Outorga: concessão. *Constituição outorgada* é aquela que não foi votada por uma assembléia representativa. *Tácito*: implícito, subentendido.

PARA CONHECER MAIS

I—LIVROS INTRODUTÓRIOS QUE CONTEXTUALIZAM O NOSSO TEMA:

01. DEBRET, J.B., *Viagem pitoresca e histórica ao Brasil, Belo Horizonte, Itatiaia/Edusp, 1978.*

02. MATTOS, *limar Rohloff de*, e *Luís Affonso Seigneur de Albuquerque*, *Independência ou morte, A emancipação política do Brasil, São Paulo, Atual, 1991.*

03. MATTOSO, *Kátla M. de Queiroz*, *Ser escravo no firas/7, São Paulo, Brasiliense, 1988.*

04. MAURO, *Frédéric*, *O Brasil no tempo de Dom Pedro II, São Paulo. Companhia das Letras, 1991.*

05. MONTEIRO, *Hamilton M.*, *Brasil Império, São Paulo, Ática, 1986.*

06. OLIVEIRA *Lima*, *O Império Brasileiro (1 821 -1 889). Belo Horizonte, Itatlala/Edusp, 1989.*

07. PRADO Jr., *Caio*, *História econômica do Brasil, 16a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1973 (caps. 13 a 20).*

08. TÁVORA, *Araken*, *D. Pedro II e seu mundo através da caricatura, Rio de Janeiro, Documentário, 1976.*

II—PARA IR MAIS LONGE...

09. CARVALHO, *José Murilo de*. *Teatro de sombras: a política Imperial, São Paulo, IUPERJ/Vértice, 1988.*

10. CONRAD, *Robert*, *Os últimos anos da escravidão no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.*

11. COSTA, *Emílio Viotti da*. *Da Monarquia à República: momentos decisivos, São Paulo, Grjalbo, 1977.*

12. FAORO, *Raymundo*, *Os donos do poder, Porto Alegre, Globo, 1975.*

13. HOLANDA, *Sérgio Buarque de*, *História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico, São Paulo, Difel, 1962-1972.*

14. LYRA, *Tavares de*. *Instituições políticas do Império, Brasília, Senado Federal, 1978.*

15. NABUCO, *Joaquim*, *O abolicionismo, Petrópolis, Vozes. 1977.*

* Consultar o vocabulário à página 70

