

Do “juridicismo” à democracia conservadora na interpretação da Constituição de 1891

*Leonel Severo Rocha**

Resumo

O objetivo deste texto é abordar, em alguns pontos escolhidos, a teoria constitucional de Rui Barbosa (que denomino “democracia jurdicaista”), procurando analisar as suas tentativas, quando no poder; de materializar os seus ideais políticos por meio da Constituição. Igualmente, trata-se, rapidamente, da postura de Rui Barbosa,¹ mais tarde, “fora do poder”, durante a República Velha, quando, decepcionado com a falta de efetividade da Constituição, alterando o seu projeto político, proporia a denominada por ele de “democracia conservadora”.

A teoria constitucional da proclamação da República

Idealismo e autoritarismo

A teoria constitucional brasileira contemporânea nasceu com a República e a Constituição de 1891. Sua interpretação clássica fundamenta-se na obra de RB:¹ pensamento que analisa a problemática política a partir do direito, considerando que da existência de uma constituição liberal democrática dependeriam a legitimidade e a estabilidade das instituições. A racionalidade do Estado seria garantida pelo direito.²

Para nosso autor, a existência de uma constituição, garantida pelo Poder Judiciário, fiador do poder do Estado e acesso às demandas individuais, caracte-

* Professor Titular da Unisinos. Colaborador da UCS e da Unesa.

rizaria mais um qualificativo de sua democracia racional, agora, a “democracia jurídicista”. Utilizamos este signo “jurídicista” para significar tal concepção liberal do poder mediatizada pelo direito.

Essa teoria, em razão do seu conteúdo jurídicista, é acusada de “idealista” pelas correntes “realistas”, originárias do final da Primeira República, as quais, afirmando a necessidade de efetuar análises sociológicas da política nacional, negam a validade do pensamento de RB, visto como distante dos verdadeiros problemas do país. Essa maneira de pensar, que persiste ainda hoje no seio da crítica brasileira, foi elaborada por Oliveira Viana e Alberto Torres, que, defendendo a racionalização da política, com ênfase no Estado mais do que no direito, assim como desprezando o ideal democrático liberal, ajudaram a construir a matriz autoritária nacionalista do pensamento brasileiro.³

Essa oposição entre idealismo e realismo no pensamento brasileiro recobre uma outra, mais atual, que foi sintetizada por Guerreiro Ramos, segundo a qual “os pesquisadores em ciências sociais, em nosso País, formaram-se em duas correntes fundamentais: aquela daqueles que querem interpretar a realidade brasileira a partir de seu estudo empírico e com os conceitos forjados nela mesma, e aquela daqueles que querem interpretá-la baseando-se em teorias estrangeiras e por meio de conceitos tirados de manuais estrangeiros”.⁴

Nesse sentido, a obra de RB é caracterizada como um exemplo da disposição de interpretar a realidade nacional a partir de idéias estrangeiras. Daí decorreria a sua suposta incompreensão e fracasso em pensar a política brasileira. O marxismo também formulou críticas do mesmo gênero contra o liberalismo com, evidentemente, finalidades políticas diferentes. Sem discutirmos o fato de que é ingênuo per-

guntar se existe ou não um pensamento autenticamente brasileiro, já que a cultura ocidental faz parte de nossa cultura política, quer se queira ou não, percebe-se que esta questão é muito mais complexa. Além do mais, as correntes ditas “realistas” fundamentam-se, de maneira manifesta ou latente, também em autores estrangeiros. Assim, acreditamos que o fato de se adotar um pensamento de origem européia, para tentar compreender uma certa realidade brasileira não quer dizer, *a priori*, nada sobre a sua validade, pois, desde que ele fosse explorado para se responder a problemas concretos, como o fez RB, conforme temos procurado demonstrar, isso somente enriquece a análise.

Nessa perspectiva, consideramos que aquilo que está em jogo nessa discussão, aparentemente acadêmica, não é simplesmente a autenticidade do pensamento de RB, mas a própria possibilidade da existência de um pensamento democrático no Brasil. É evidente que RB não possui um conceito de democracia naturalmente aberto à questão social, pois temos a consciência de que o liberalismo não é necessariamente democrático, e sua concepção de cidadania, com o seu elitismo, bem o prova. No entanto, não se pode subestimar, de um outro lado, a sua permanente defesa da liberdade, como mostra a campanha da abolição, e considerá-la simplesmente uma retórica a serviço do poder. A reivindicação da liberdade é sempre uma crítica eficaz do autoritarismo, fazendo com que o liberalismo político de RB não se reduza, necessariamente, ao seu conteúdo ideológico.

Aquilo que estamos pretendendo assinalar é o fato de que existe no pretendido idealismo de RB mais do que uma pura retórica, notadamente, uma tentativa de pensar a política a partir do modelo teórico liberal-democrático. Dessa maneira, já é tempo de se perceber que a análise

deste pensamento, de suas ambigüidades e contradições, de suas reticências à participação social “não-racional”, assim como a sua ativa luta pela liberdade, é uma excelente maneira para compreender a política brasileira.

Percebe-se, então, pelo que precede, que uma das causas da dificuldade histórica para a implementação da democracia no Brasil é, talvez, provocada por essa depreciação do ideal democrático, considerado pelos sociólogos nacionalistas ou marxistas como uma fórmula idealista, destituída de todo conteúdo; ou, na melhor das hipóteses, como uma pura ideologia de classe. Este dado se complica ainda mais ao se adicionar a tal fato o forte racionalismo do pensamento de RB. Pode-se, assim, fazer uma idéia dos obstáculos à construção de um regime democrático, já que essas concepções estreitas da democracia acabaram por favorecer o desenvolvimento dos ideais autoritários.

O pensamento político da proclamação da República

I

Toda revolução enfrenta o problema de sua institucionalização. Para resolvê-lo, é preciso obter a hegemonia política. Isso implica, a fim de colocar em marcha a nova ação política pretendida, ao menos no início, uma grande concentração de poderes. Este foi o primeiro problema da República, e ainda não bem resolvido até hoje: como unificar e manter uma nova forma de poder, tendo, ao mesmo tempo, por princípio revolucionário a “descentralização político-administrativa”, através da promessa da realização da federação? Esse ideal foi igualmente dificultado pelo fato de que os

estados (províncias) não estavam necessariamente na origem da República, que derivou muito mais da iniciativa da aliança entre republicanos e militares.

Uma crise política e histórica acarreta a falência do poder estabelecido e o aparecimento de novas forças, que desagregam seus mecanismos simbólicos e institucionais. No entanto, isto não implica a construção imediata de uma nova forma de poder organizado. Foi o que ocorreu durante a passagem do sistema político imperial, antigo regime, à República. A Monarquia tinha perdido o seu sustentáculo ideológico, mas, até os seus derradeiros instantes, ainda possuía uma certa base social, caracterizada pela sua burocracia, que fornecia as regras do jogo político. Assim, a República, que foi proclamada sem que existisse um efetivo ideal político a ser realizado, à exceção talvez das idéias mesmo de República e de federação, tendo por única base comum o combate à Monarquia, foi constituída por diversas correntes políticas. Daí a disputa inicial sobre a delimitação de quais deveriam ser os fundamentos políticos adotados para a institucionalização do novo regime. Essa fragmentação impediria a materialização de um novo projeto coerente. Entretanto, a partir daí, a Monarquia nunca mais chegaria a rearticular reações importantes, mostrando que a República tinha produzido uma ruptura no tecido social, engendrando uma nova forma política inconteste (pelo menos, até o plebiscito de 21 de abril de 1993).

A Monarquia entrou em crise em razão da sua incapacidade de acolher as reivindicações de novos setores sociais emergentes, notadamente das novas elites econômicas do sul do país e dos interesses dos militares, detentores de um poder de fato não correspondido proporcionalmente em nível de representação e decisão política.

A Monarquia afastara-se das bases efetivas do poder econômico e militar do Estado, aquilo que, agravado por sua distância tradicional da sociedade civil, assim como pelas sucessivas questões políticas (militares, religiosas, a questão servil, a fraude eleitoral, a federação etc.), provocou, em 15 de novembro de 1889, a irrupção vitoriosa do movimento republicano.

Tal acontecimento materializa uma importante ruptura política e simbólica, determinando uma nova forma política e econômica. Entretanto, os novos grupos dominantes, detentores do capital, que já eram importantes no final do Império, não se alteraram profundamente; ao contrário, consolidaram a sua hegemonia. A República não foi, assim, necessariamente um movimento com a participação de grandes massas populares. Da mesma maneira que a Monarquia, a República foi um regime político afastado da sociedade, não chegando a ser verdadeiramente uma “revolução” no sentido popular da expressão.⁵

Na realidade, o movimento era resultante da conjugação de três forças principais: os fazendeiros do Oeste paulista, uma parcela do Exército (a Marinha não participou) e de representantes de grupos urbanos, saídos das profissões liberais e dos comerciantes. O chefe do movimento foi o marechal Deodoro da Fonseca. Tais forças estavam unidas simplesmente pelo desejo de destruir o antigo regime e pela crença na República, tendo grandes divergências, as quais logo geraram numerosos conflitos, que caracterizaram os primeiros anos do novo regime. Assim, não existiu, no começo da República, uma organização ideológica coerente e hegemônica:

Sobre o título geral da República se abrigavam os velhos liberais e federalistas, que desde 1870 tentavam adaptar ao país as fórmulas democráticas americanas, até aqueles que, tendo horror à

expressão “democracia”, aspiravam ao estabelecimento de uma ditadura científica e à supressão do Poder Legislativo de representação popular, e pregavam a outorga pura e simples de uma carta”.⁶

Nota-se que, seja como for, para os republicanos “históricos”, a implantação da República e da federação era considerada, por si só, suficiente para a democratização do país. Mesmo o manifesto de 1870 já identificava o regime republicano com a democracia. No entanto, pouco antes da proclamação da República, os republicanos já sofriam uma influência não negligenciável dos conservadores e positivistas, desenhando uma nova ideologia, composta de uma combinação entre as suas idéias tradicionais, aquelas do conservadorismo e da ditadura científica. Assim, o positivismo tomou-se uma espécie de “ponte” entre os militares e os conservadores, que iriam constituir a fração mais autoritária do Partido Republicano, para quem a racionalização da política e a moralização da sociedade dependiam da formação de um Estado forte.

Em poucas palavras, em face dessa profusão de idéias, existiam em 1889 duas correntes políticas dominantes organizadas: os liberais, influenciados pelo federalismo dos Estados Unidos, contando com sua melhor expressão teórica e política na figura de RB, e os positivistas, inspirados na doutrina de Auguste Comte. As outras facções oscilariam entre essas duas concepções, à procura, ainda, de discernir direção mais definitiva, a qual seria somente mais bem delimitada a partir da presidência de Campos Sales (1898), que elaboraria, com o apoio das oligarquias dos Estados, a denominada “política dos governadores”.

Todavia, nessa época, imediatamente depois da proclamação da República, a sorte do regime, ao menos no começo, foi decidida entre as ideologias divididas entre os membros do governo provisório,

notadamente entre RB e os positivistas Benjamin Constant, Demétrio Ribeiro e Quintino Bocaiúva. O grupo liderado por RB ganharia a disputa, impondo a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte como condição de organização e de legitimidade para o regime. RB chegaria, mesmo, a ser nomeado “vice-chefe” do governo provisório e, ulteriormente, ministro das Finanças, com o intuito de dinamizar a economia do país.

Observando bem estes acontecimentos, percebe-se que a elaboração, ainda que bastante restrita ao plano formal, de um regime democrático liberal para a justificação da República, na realidade, não possuía o apoio integral da maioria dos revolucionários. Pode-se, igualmente, afirmar que a tese da “Constituinte” terminou vitoriosa, devido à maior facilidade que teria a República de ser reconhecida no plano internacional ao adotar um regime liberal.

II

O positivismo era a outra posição teórica que ampliou a sua importância política nessa época, mas que terminou sendo suplantado pelo liberalismo constitucionalista. Esse fato ocorreu, em grande parte, em razão da omissão de Benjamin Constant, líder do movimento republicano, que rompera, pouco tempo antes da República, com o positivismo ortodoxo e, por consequência, com a Igreja positivista.

Benjamin Constant tinha sido professor da Escola Militar e havia difundido entre a juventude militar o pensamento de Comte. Foi um dos dirigentes do movimento republicano, organizando praticamente toda a conspiração. No entanto, não era mais um positivista ortodoxo em 1889; aceitaria, ainda, somente a influência de Pierre Laffite, mais aberto às idéias liberais que Comte.⁷

A Igreja positivista foi fundada no Rio de Janeiro em 12 de abril de 1876, tendo por finalidade estudar e defender a pureza das idéias de Comte; possuía um número restrito de adeptos, não chegando a ter influências políticas no Império. Além do mais, não se pode confundir o sucesso das idéias ditas “positivistas” no Brasil, fundamentadas no pensamento de Spencer, Mill, Darwin etc., e mesmo Comte, com a leitura ortodoxa do positivismo feita pela sua Igreja. De todo o modo, a Igreja, que sempre procurou se aproximar dos republicanos, com a República procurou ter uma maior força política, mormente graças aos seus simpatizantes do Governo Provisório: num primeiro período, defendendo a implantação de uma “ditadura científica”, negando a convocação da Constituinte, para, depois, quando a Constituinte era inevitável, sugerir modificações no projeto de Constituição.⁸

Miguel Lemos e Teixeira Mendes, diretores da Igreja, viam a democracia como uma “pura mistificação”; tendo sugerido, segundo a sua leitura dos ensinamentos de Comte, como temas mais urgentes para a legitimação da República, entre outras, as seguintes medidas: a ditadura republicana em vigor deveria ser mantida definitivamente; a Constituição deveria combinar o princípio da ditadura republicana com a maior liberdade espiritual. Em primeiro lugar, tratava-se de incluir no Poder Executivo a faculdade legislativa, garantindo a perenidade da função, assim como a sua transmissão a um sucessor livremente escolhido pelo ditador; em segundo lugar, tratava-se de separar a Igreja (católica) do Estado e de suprimir o ensino oficial, salvo o primário, e, por consequência, assegurar a liberdade completa de exercício profissional, estendendo-se a todos os privilégios inerentes aos diplomas científicos ou técnicos, fundando um novo regime na mais vas-

ta liberdade de reunião e de pensamento, com a única obrigação para todo cidadão de assumir a responsabilidade de seus escritos, firmando-os.⁹

O projeto concluía com uma dura crítica aos bacharéis e ao governo representativo:

Nós temos necessidade de adotar uma organização política que se assente sobre uma total liberdade espiritual, instituindo um governo responsável, distante de toda retórica, das ficções teológicas e metafísicas, dos processos absurdos das maiorias, das cortesias políticas, e da exploração, enfim, da massa proletária, base produtiva da nação, pelos advogados, os bacharéis, os cientistas e os letrados. Não se pode deixar levar pela cega imitação das instituições em vigor neste ou naquele País; lembremo-nos que cada nacionalidade tem uma imagem que lhe é própria, que é a resultante do conjunto de seus antecedentes históricos.¹⁰

Por todos esses motivos é que o positivismo ortodoxo recusava a convocação de uma Constituinte, pregando em seu lugar a elaboração de um projeto de Constituição, segundo o modelo dito “científico” de Comte, que deveria ser votado num plebiscito nacional. Esta Constituição teria por centro de articulação e organização do Estado a ditadura científica. O projeto era igualmente uma crítica ao pensamento liberal, julgado idealista e impróprio para o Brasil, pois o país deveria afastar-se das idéias estrangeiras e mistificadoras da democracia, aproximando-se da objetividade da ditadura positivista.

Benjamin Constant, que poderia ter tentado impor esse projeto graças à sua influência sobre o Exército (simpatizante do positivismo), não o fez, permitindo a convocação da Constituinte e a discussão de um projeto de constituição liberal, escrito fundamentalmente por RB.

Nessa perspectiva, o positivismo chegaria a ter uma influência política marcante, e mesmo intelectual, somente alguns anos depois. Isso graças a dois fatores: o primeiro seria a “reforma da instrução” feita por Benjamin Constant, que adotou, mesmo contra a opinião da Igreja positivista, a metodologia de Comte no ensino nacional. Esse fato contribuiu, se não para o desenvolvimento do positivismo, pelo menos, para o surgimento daquilo que Paim chama de “mentalidade positivista brasileira”, atitude intelectual que não pode ser confundida com o “apostolado”.¹¹ O segundo motivo, por sua vez, foi a adoção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, do projeto positivista (rejeitado) em sua Constituição, pelo seu presidente Júlio De Castilhos. Esse fator é um aspecto não negligenciável para a formação política de Getúlio Vargas, que lideraria a Revolução de 1930, a qual acabaria com a Primeira República.

A institucionalização da República

O decreto nº 1

RB participaria do movimento republicano desde a sua irrupção, redigindo o decreto nº 1, que declararia as intenções dos republicanos. Este documento, elaborado com o objetivo de formalizar a proclamação da República, permitiu-lhe materializar antigas reivindicações.

Nas críticas que ele havia dirigido à Monarquia, sempre sustentara com veemência a federação como condição fundamental para a democracia. RB também pregara, fiel aos postulados liberais, a se-

paração entre a Igreja e o Estado. Desde o decreto nº 1, que ele redigiria no mesmo dia da proclamação, por delegação do Governo Provisório, começaria a pôr as suas idéias em marcha. Já o art. 1º do decreto dizia: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira - a República Federativa”. Desta maneira, estabelecia-se a federação, o que assinalava o art. 2º: “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

Por sua vez, o decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890, estabeleceria a separação entre o Estado e a Igreja. Isto foi assegurado no seu art. 1º: “É proibido à autoridade federal, assim como à dos Estados Federados, expedir leis, regulamentos ou atos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e criar diferenças entre os habitantes do País, ou nos serviços sustentados à custa do orçamento, por motivo de crenças ou opiniões filosóficas ou religiosas.”

A Constituinte de 1891

I

O governo brasileiro decidiu, finalmente, convocar uma Assembléia Nacional Constituinte, tendo por finalidade a elaboração da Constituição republicana. Para tanto, publicou, no dia 3 de dezembro de 1889, o decreto nº 29, que instaurava a “Comissão dos Cinco”, encarregados de elaborar o anteprojeto. A comissão, em comum acordo com os chefes republicanos, decidiu adotar como modelo do anteprojeto o sistema político dos Estados Unidos da América e, conseqüentemente, a forma presidencialista de governo, o qual, concluído, foi enviado, em 24 de maio de 1890,

ao governo, que o revisou. Essa seria, sobretudo, obra de RB. As medidas propostas afastavam, definitivamente, qualquer possibilidade de adoção do projeto “realista” dos positivistas. A Constituição republicana, assim, substituiria totalmente a influência francesa (doutrinária e tradicionalista) da Constituição de 1824 pelo pensamento político dos Estados Unidos.

A revisão do projeto efetuada por RB foi profunda. Como esse foi aprovado segundo a versão, pelo menos na maioria dos artigos, “nós somos forçados a concluir que a sua influência na primeira Constituição é decisiva e incontestável”.¹²

II

O art. 1º da Constituição estabelecia que “a Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Dessa maneira, na Constituição de 1891, a nação tornava-se, ao menos formalmente, ela própria, a única detentora do poder político, em oposição ao critério anterior de legitimidade monárquica, que estabelecia, por sua vez, como representante legítimo da nação, perpetuamente, a família imperial, através do Poder Moderador. Esse princípio democrático, que estabelece que o lugar do poder é vazio (Lefort), não pode ser ocupado por ninguém, porque já não existe legitimidade *a priori* (o imperador), provocou, de fato, uma importante ruptura de poder no Brasil. Pois, mesmo que a nação nunca chegou a ter um grau aceitável de representação política, na prática, jamais um presidente (ou ditador?) conseguiu se identificar com o poder, da mesma maneira, serena e

simbólica, que o poder se materializara no Império, em que o soberano (o imperador) era naturalmente “legítimo”.

Entretanto, o “vazio” simbólico do poder na República seria acompanhado, igualmente, por um vazio de representação política, ao contrário do que ocorrera nas democracias européias, engendrando uma constante instabilidade política. O lugar vazio do poder tornou-se, assim, uma tentação permanente para as ditaduras. Isso quer dizer que as ambigüidades da práxis e dos princípios democráticos bem cedo foram pervertidas na República. O poder político, tornando-se um alvo para todas as tentativas autoritárias, não chegaria a produzir uma base de legitimidade durável; por consequência, as instituições ficariam desacreditadas. Uma das origens dessa crise histórica seria a impossibilidade da Constituição de concretizar os seu princípios liberais, agravada pela sua indiferença à problemática social. As críticas sobre o idealismo da Constituição de 1891 nasceram dessa incapacidade das elites políticas nacionais de efetuar as promessas liberais. Como essa mesma dificuldade foi a causa da inviabilidade do Império, pode-se vislumbrar a gravidade da questão democrática num país onde a participação popular foi sempre tida como “irracional”.

O Poder Executivo, que na Constituição substituíra o Poder Moderador, mesmo sendo um certo avanço em relação ao autoritarismo da Constituição imperial, gozava, igualmente, de grandes prerrogativas (que se ampliariam rapidamente), como aquelas de nomear e demitir livremente os ministros, comandar as Forças Armadas, sancionar as leis etc. Nos Estados Unidos, fonte principal da Constituição, o Executivo tinha também grandes poderes, que eram, no entanto, contrabalançados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário. Na Constituição de 1891, o mesmo

equilíbrio também foi estabelecido formalmente, mas os primeiros presidentes republicanos, militares, ignoraram esses dispositivos legais, utilizando arbitrariamente o Poder Executivo para subjugar os demais poderes. Assim, a Constituição teve uma viciosa prática desde a sua vigência, que imprimiu uma grave “ferida simbólica” nas instituições republicanas.

III

A Constituição adotou também, no seu art. 1º, a forma de Estado federativo, “constituído pela união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil”.

A federação era, como já assinalamos, uma antiga reivindicação liberal; a idéia fora lançada, desde há muito, logo após importantes rebeliões como a insurreição de Pernambuco, em 1817, na Confederação do Equador liderada por Frei Caneca, em 1824 (inspirada nas idéias de Sieyes), e durante a Revolução Farroupilha, em 1835. Esse ideal federativo fora igualmente discutido durante a elaboração do projeto da Constituição do Império de 1824, que teve a Assembléia Constituinte dissolvida por D. Pedro I. Este período, rico em revoltas e movimentos separatistas, teve, assim, como uma das causas a defesa do ideal da federação. Por tudo isso, com a supremacia política atingida por D. Pedro II, ele foi relegado a um segundo plano.

Nessa perspectiva, é natural perceber que, com a crise da Monarquia, ressurgisse esse ideal. Assim, a federação seria postulada, depois de 1870, por liberais, como Tavares Bastos e Joaquim Nabuco, como também pelos republicanos históricos do manifesto de 1870. Mas seria RB durante a campanha federalista, no *Diário de Notícias*, quem a exigiria com uma

maior veemência, colocando-a como condição necessária ao progresso da democracia das instituições.

Nessa lógica, RB naturalmente defenderia o “ideal” durante os debates da Assembléia Constituinte, em 1890, mas, sem dúvida, ele não foi o único a fazê-lo. Ao contrário, existia um consenso tão grande a esse respeito entre os republicanos que os debates teriam por protagonistas os partidários do federalismo e os do ultrafederalismo.

Nesse episódio, RB, que havia feito da federação o seu ideal supremo – sendo-lhe fiel, passaria da Monarquia à República –, iria situar-se como adversário dos ultrafederalistas. No entanto, isso não caracteriza uma contradição com seu pensamento político, pois, como já notamos, havia postulado o regime federativo conjuntamente com a “centralização política”, ao lado da “descentralização administrativa”. Para RB, a existência de uma União dotada de um poder central suficientemente forte, ao lado da autonomia dos Estados, com o controle ao menos sobre o orçamento e a repartição das rendas, era necessária:

Eu fui federalista antes de ser republicano. Eu não me fiz republicano que logo que a evidência irrefutável dos acontecimentos me convenceu que a Monarquia se incrustaria irredutivelmente na resistência à federação [...]. Entretanto, nós passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra-americana [...]. Ontem, de federação, não havia nada. Hoje, não existe mais federação, que nos contente.¹²

Na realidade, a implantação da federação destruiu efetivamente a centralização política e administrativa monárquica, permitindo a materialização da República. No entanto, a federação brasileira era bem peculiar, pois todos os Estados-membros da União não possuíam realmente as con-

dições requeridas para a sua autonomia. Contrariamente aos Estados Unidos da América, os Estados Unidos do Brasil foram engendrados do alto para baixo. Isso quer dizer que a federação brasileira foi construída pelo centro político do sudeste do país, não pela manifestação independente dos estados. A federação foi, portanto, a resultante da coligação feita entre os estados mais ricos, cuja dominação os outros estados foram obrigados a aceitar. A federação aceleraria bastante o progresso econômico dos estados preponderantes e a submissão dos restantes, ampliando a disparidade existente, ainda hoje, entre as regiões. Os estados mais ricos – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco –, principalmente os três primeiros, eram ultrafederalistas, em razão das evidentes vantagens que obteriam. Além do mais, paradoxalmente, com essa autonomia, esses estados poderiam controlar o poder central, dispondo a serviço de seus interesses do poder da União.

A federação seria adotada na Constituição republicana sem conceder os poderes solicitados por RB para a União. Porém, esse fato, a limitação constitucional do Poder Executivo, provocaria atritos com os demais poderes, os quais, infelizmente, seriam resolvidos a favor dos presidentes. Por exemplo, Floriano Peixoto governaria o país submetendo o Legislativo e ignorando o Poder Judiciário, revelando a existência de um grande poder de fato do Executivo. A partir daí, o poder dentro da União seria dividido entre o Poder Executivo (os presidentes) e os grandes estados.

Nesse sentido, a discussão sobre os limites dos poderes da União, a respeito da possibilidade de intervenção federal, segundo a art. 6º da Constituição, é exemplar. Este artigo afirma:

o Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados, salvo:

1. Para repelir invasão estrangeira, ou de um estado em outro;
2. Para manter a forma republicana federativa;
3. Para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos.

Esse texto foi considerado como impreciso em seus itens 2 e 3, principalmente o item 2, porque a expressão “forma republicana federativa” reenviaria novamente à discussão a respeito do que se entende por federação. Aproveitando a lacuna designativa, a União sempre interpretaria discricionariamente (alternativamente) este artigo. Desse modo, a intervenção federal foi uma constante, desequilibrando a federação. A intervenção caracterizou-se sempre como um apoio (ou ataque, caso estivessem contra o governo central) às oligarquias dominantes nos estados.

A idéia da federação brasileira é, assim, na verdade, bem diferente daquela dos Estados Unidos, possuindo um sentido muito mais ideológico do que efetivo. O Estado federal brasileiro foi, desde a sua origem, carente de legitimidade, voltado a uma política de exclusão social, que procurava beneficiar as elites. Essa política republicana, na qual predominam os estados mais fortes, já que não existiam partidos políticos consistentes e com vocação nacional, seria a principal característica da Primeira República (1889-1930).

IV

No início de sua carreira política, RB, como vimos, propunha como condição fundamental para a legitimidade da Monarquia o parlamentarismo britânico. No final do Império, descontente com a atividade dos partidos políticos monárquicos,

ele começaria a ver na federação a condição necessária para a redemocratização do país. A República seria federalista, indo mais longe ainda ao adotar, ao contrário do parlamentarismo, o presidencialismo dos Estados Unidos.

O presidencialismo seria adotado pelo Governo Provisório mesmo antes que RB tomasse posição oficial a respeito, fazendo com que somente após o fato consumado ele se manifestasse, aceitando-o e inserindo-o no projeto de constituição.¹⁴ Dessa maneira, mesmo que ele o tenha assentido, nunca fora um republicano histórico nem um fervoroso adepto do presidencialismo, tendo aderido a essas idéias em razão do federalismo.

Devido a essa maneira moderada de pensar, RB procuraria inserir na Constituição, com o intuito de controlar possíveis excessos do presidencialismo, um sistema de equilíbrio entre os três poderes, condição para o funcionamento democrático das instituições. Na realidade, ele sempre afirmaria “á sua indiferença sobre as formas de governo, a equivalência de todas as constituições, monárquicas ou republicanas, nas quais se assegure ao povo o governo representativo e ao indivíduo o regime jurídico da liberdade”.¹⁵

Portanto, considerando que era a liberdade política o fundamental, alicerçada no respeito dos direitos e garantias individuais, RB era praticamente indiferente à adoção do presidencialismo ou do parlamentarismo. A proclamação da República, por si só, como pensaram os republicanos históricos, era insuficiente para legitimar as instituições. A República não significava naturalmente a democracia, ou a Monarquia o despotismo, ou vice-versa. Mesmo o argumento dos republicanos federalistas, segundo o qual a federação seria incompatível com a Monarquia, não era satisfatório. O importante seria a ins-

titucionalização efetiva da democracia federativa. Isso feito, esta bem poderia ser, indiferentemente, republicana ou monárquica. A centralização havia destruído a Monarquia, e, nessa lógica, por que não admitir-se que a federação poderia tê-la democratizado?

Do mesmo modo, o parlamentarismo seria rejeitado na República, notadamente em razão do fracasso do sistema partidário do Império. Para se ter uma idéia das consequências do descrédito da representação política, a organização dos partidos políticos não seria prevista nem regulamentada na legislação inicial da República. Pode-se, mesmo, chegar a dizer, por tudo isso, que não existiram, propriamente, partidos políticos nacionais na Primeira República.

Foi igualmente importante para a vitória do presidencialismo a vocação “presidencialista” dos militares, ajudando a colocar-se em segundo plano o Congresso e a representação política. O positivismo também contribuiria para a desvalorização do sistema parlamentarista, com a sua concepção de que esse regime fazia parte da arcaica etapa metafísica da história (o regime da etapa final, a era positivista da humanidade, seria a “ditadura”), que deveria ser ultrapassada, a fim de permitir-se a racionalização da política. RB, que postulava a democracia federativa ligada à independência dos três poderes, em face da impossibilidade de contar com o Parlamento, proporia como freio ao Executivo a criação de um Poder Judiciário forte. O Judiciário seria fundamentado no modelo americano, em que, a exemplo da Supreme Court of Justice, se criou o Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

O Poder Judiciário teria a função de contrastar o Poder Executivo, colocando-se como defensor da Constituição e árbitro de eventuais conflitos de leis e de jurisprudência entre os Estados e a União. O Ju-

diciário deveria ser independente e ativo, graças à concessão de plenas garantias à magistratura. Nessa linha de idéias, o Judiciário, ao lado de um federalismo equilibrado, seria o sustentáculo da democracia: império da lei e da liberdade.

Por outro lado, RB igualmente previu, como um dos meios de controle do poder Executivo, o *impeachment* do presidente, assim como a emenda que fornecia aos deputados e senadores, então temporários, a inviolabilidade para manifestar suas opiniões e votos no exercício do mandato. Fiel a essa idéia, RB, algum tempo depois, quando do governo Floriano, ao assumir a campanha contra essa ditadura, desde a direção do *Jornal do Brasil*, daria apoio ao pedido de *impeachment* do presidente, apresentado à Câmara pelos deputados Seabra, J. Ouriques e Antônio do Espírito Santo, fundamentando sua argumentação, como sempre, na hermenêutica e na jurisprudência da Suprema Corte americana. O *impeachment* baseava-se, com razão, no fato de a Constituição prever que, caso o presidente renunciasse antes de decorridos dois anos, proceder-se-ia a uma nova eleição (art. 42); como o presidente Deodoro havia renunciado antes do decurso desse prazo, a investidura de Floriano era inconstitucional. Também se alegava uma série de medidas ilegais do presidente. Como se sabe, o Congresso, indo contra o interesse da nação, aliou-se ao presidente, confirmando-o no poder, caracterizando o chamado “jacobinismo” brasileiro.

A teoria constitucional republicana brasileira nasce, assim, ligada ao presidencialismo e à federação, sem uma grande preocupação política efetiva com a sociedade e o Parlamento. Como o Poder Judiciário, conforme o modelo americano, não foi possível de ser concretizado, a Primeira República, assim como a Monarquia, foi um sistema político distante da democracia.

V

RB, na reforma eleitoral do Império, que aprovou a eleição direta, tinha defendido a extensão do voto aos não católicos, libertos e imigrantes. Mais tarde, criticaria a aplicação dessa lei, durante a campanha abolicionista, porque, mesmo com todas as precauções tomadas, as fraudes persistiram. Para ele, a principal causa das fraudes tinha sido a centralização imperial, fazendo com que se pensasse que a federação terminaria com elas (mais tarde, em suas campanhas presidenciais, ele mudaria de atitude).

O Governo Provisório elaborou o Código Eleitoral da República, em 1890, tendo em vista a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. O código estabelecia o sufrágio universal masculino e o voto direto, não secreto. O exemplo seguido, ainda neste caso, era o americano. Como não havia mais lugar nesse sistema dos EUA, para o censitário, o sistema capacitário (preferido dos republicanos) foi mantido indiretamente pela exclusão do sufrágio, feita aos analfabetos, às mulheres, aos padres e aos soldados. Na realidade, mais do que a extinção das exigências capacitárias, começava-se a admitir, implicitamente, que todo homem, sabendo ler e escrever, as atingiria. Isto quer dizer que se continuava a ver o sufrágio como um ato para o qual é preciso ser “racional”: o exercício da soberania jamais seria natural, espontâneo, mas sempre uma “capacidade” – um agir racional qualificado.

Da democracia federativa à democracia jurídicista

O pensamento constitucional de RB fundamenta-se na defesa intransigente do princípio da liberdade e do respeito à lei,

bem como do pleno exercício dos direitos e garantias individuais, os quais deveriam ser assegurados por uma divisão rígida de poderes, na qual a função de fiador das instituições caberia ao Poder Judiciário, órgão de controle da constitucionalidade das leis. Esta seria, a nosso ver, a democracia *juridicista*, expressão que queremos forjar no sentido inglês, na melhor linhagem inglesa mantida até hoje, que, sem dúvida, RB gostaria de ter empregado, como uma forma política na qual o direito de reivindicar os direitos nos tribunais seja a todos assegurado. Assim, a democracia federativa seria basicamente institucionalizada pelo direito, garantia de legitimidade para o presidencialismo e a própria federação.

Democracia conservadora

Muito mais tarde, RB iria postular a denominada por ele “democracia conservadora,” porque a grande característica da fase final de seu pensamento é o que podemos chamar de “revisionismo constitucional”. A partir de sua postura “juridicista”, na qual a elaboração de uma Constituição liberal seria a maior garantia para a democracia, a única postura coerente que ele poderia ter, em face das insuficiências das novas instituições políticas republicanas, seria o reformismo.

Pode-se dizer que existem dois momentos fortes no pensamento político de RB: o primeiro, constituído pela sua fase de “juventude”, que vai da defesa da Monarquia (o governo representativo), passando pela ruptura com a Coroa, chegando à proclamação da República (a teoria constitucional); o segundo, que se inicia com a constatação de que a República não resolvera a problemática política liberal, provocando a sua célebre campanha do *habeas corpus* e as campanhas presidenciais.

Neste segundo momento, começaria a dirigir-se às classes chamadas por ele de conservadoras. RB seria reeleito senador pela Bahia, pelo Partido Republicano federal, para a legislatura que teria início em 1897. Nesse ano, pronunciaria conferências nas quais propunha a fundação do “Partido Republicano Conservador”, visando acabar com o monopólio do partido único no país. Nesses discursos, muito citados, esclareceria, várias vezes, a sua profissão de fé política:

Rejeito as doutrinas de arbítrio; abomino as ditaduras de todo o gênero, militares ou científicas, coroadas, ou populares; detesto os estados de sítio, as suspensões de garantias, as razões de Estado, as leis de salvação pública; odeio as combinações hipócritas do absolutismo dissimulado sob as formas democráticas e republicanas; oponho-me aos governos de seita, governos de facção, aos governos de ignorância. Fora destes princípios, terminantemente, não podereis contar comigo.¹⁶

Nessa perspectiva, o pensamento político de RB recusa qualquer radicalismo, desde o poder pessoal nas monarquias, às ditaduras militares e científicas. Do mesmo modo, as ditaduras populares seriam por ele rejeitadas, ou seja, esse liberalismo estaria sempre pronto a combater o despotismo, inimigo da liberdade. Porém, não estava disposto a permitir ao povo, ao número, o direito de decidir por ele mesmo, constituindo “governos de ignorância”, enquanto este não possuísse a moralidade e intelectualidade tidas como necessárias.

A democracia dependeria, então, basicamente, da defesa desses princípios, ao lado dos quais o mais importante seria o respeito à lei, pois, para RB, “a democracia, se por democracia entendermos o governo livre da nação pela nação, ou, na definição de Alcebíades, ‘toda a organiza-

ção do poder avessa ao despotismo’, depende visceralmente destes princípios”.¹⁷ O sentido da democracia origina-se, então, da oposição ao despotismo. Desse modo, a democracia, em RB, sem o respeito a esses princípios, corre o grande perigo de tornar-se um regime irracional:

na realeza absoluta o arbítrio é exercido por um homem, e o privilégio, que o imobiliza pela sucessão na descendência do soberano, abriga o Estado e o povo contra as inquietações e desgraças do imprevisto. O monopólio do poder é, em certo sentido, uma garantia; porque fixa a responsabilidade em uma frente eminente, e subtrai o Império à avidez das paixões.¹⁸

Parece, então, que em RB o poder absoluto teria uma certa racionalidade, que impediria o imprevisto, graças ao seu controle da lei e do saber. Isso nos permite dizer, num sentido inverso, que a democracia seria um regime político no qual a racionalidade estaria sempre em questão. De sorte que a democracia correria o risco de se tornar outro tipo de despotismo caso o povo não chegasse, por ele mesmo, a ter a competência de exercer o seu próprio saber e a sua própria lei, abandonadas daí em diante à contingência da soberania popular. A contrapartida do absolutismo poderia, assim, explicar o ocorrido na ditadura originada na proclamação da República:

A tendência funesta, que, nas democracias espúrias, deprecia essas combinações tutelares, esses princípios gerais, cujo sábio ordume se entretetece na lei, outra coisa não faz que tomar ao absolutismo imperial a soberania do arbítrio, alterando-lhe apenas a sede. Das mãos do príncipe resvalou às da plebe. Cada agitador é um autócrata, cada molécula inconsciente da multidão um tirano. As misérias do cativo cresceram na proporção infinita do número de senhores, que dispõem da soberania sem a menor responsabilidade.¹⁹

Com efeito, se cada indivíduo ficaria na República entregue a si mesmo, rompendo os seus antigos laços de solidariedade existentes na Monarquia, como diria Tocqueville, o fracasso da democracia federativa tinha sido causado, como diria Mill, pela falta de moralidade e educação política das massas. Assim, para RB, somente as revoluções no direito são definitivas e capazes de afastar as ditaduras; destituídas dos princípios democráticos engendrariam despotismos e, conseqüentemente, outros autocratas.

A resposta de RB a essa questão é conhecida: é a construção do tipo de cidadão necessário à racionalidade do sistema. O grupo social a quem ele se dirige, como sabemos, é a burguesia. Mas, nessa época, com a nova configuração de forças, ele chama, com a mesma finalidade, os segmentos sociais, que, como assinalamos, denomina de “classes conservadoras”: a nova base social ideal de sua concepção de democracia. A opção, para ele, não seria entre a Monarquia e a República, mas entre a República e a anarquia. Para escapar ao dilema, escolhera como fiel da balança uma terceira via manifestada por essas classes.

Tentando materializar suas idéias, procuraria criar, com a ajuda destes últimos, um novo partido político, o Partido Republicano Conservador:

Urge fundar, na República, a liberdade, que a Constituição republicana lhe deu, e os governos republicanos lhe tiraram. Um erro vulgar enxerga exclusivamente na autoridade a essência do princípio conservador. Há, porém, um elemento não menos essencial à conservação dos Estados: a liberdade. A democracia conservadora, opondo-se à opressão e à licença, faz-se, a um tempo, de autoridade e liberdade. Na República atual uma e outra estão arruinadas.²⁰

A democracia conservadora tinha, então, como objetivo a conciliação da ordem e da liberdade, com o intuito de reali-

zar-se o regime político racional e federativo dos sonhos de RB. A democracia conservadora seria construída em oposição ao despotismo, tendo como suporte social as classes conservadoras. O povo, por certo, legítimo detentor da soberania popular, deveria ter o seu acesso às decisões políticas, gradualmente, em conformidade com a sua proporcional instrução e moralização. A democracia conservadora era inimiga do número.

O resultado a que podemos chegar depois dessa análise é que se pode bem duvidar do alcance que a concepção de liberdade teria em RB, pois, mesmo que ele sempre tenha lutado contra o despotismo, a opção por uma base social conservadora implica uma supra-racionalização de sua idéia de soberania, provocando um retrocesso e um pessimismo político angustiante. RB, que começara a desenvolver o seu pensamento político a partir do ideal da construção da soberania popular, com um alcance, embora capacitário, teoricamente mais elástico, agora se decide claramente pelos segmentos de uma fração social elitista. Desiludido com a proposta de construção da cidadania, passaria a procurar bases sólidas já existentes e atuantes na sociedade.

O fundamento dessa atitude seria a tentativa de fazer-se de um grupo mais organizado um modelo a ser seguido por toda a sociedade. Isso porque, durante o seu exílio na Inglaterra (1893), RB havia percebido que a razão do sucesso deste país era devida à conjugação, na política, do comércio e do espírito religioso, isto é, o progresso das instituições avançaria proporcionalmente ao da economia e da sociedade. O Estado, como uma forma de sociedade, articular-se-ia como um todo a partir de seu centro dinamizador; assim, era preciso adaptar-se o Estado brasileiro ao ritmo dos segmentos atuantes da sociedade, sob pena de se criar um abismo

entre a sociedade civil e o poder político (como ocorrera na Monarquia).

Nessa linha de idéias, se quisermos forçar um pouco a comparação, pode-se dizer que RB testou e examinou, na práxis política brasileira, as principais teses contratualistas, tendo retomado surpreendentemente uma concepção hobbesiana da soberania, num recuo político semelhante ao utilitarismo de Mill. Como já assinalamos, no Império dominara a postura doutrinária de Guizot, que pretendia ultrapassar o contratualismo de Rousseau da Revolução Francesa (ideal dos liberais radicais do Império). Frente a essas correntes, RB apoiara-se no evolucionismo inglês e no liberalismo de Mill, relidos num forte construtivismo social, quase se chegando à proposta (rudimentar e mais conservadora) de um novo pacto social, com uma nova justiça fundada numa espécie de “posição original”, no estilo de John Rawls. Tudo isso para, depois da República, dirigir-se à realidade das novas elites nascentes, paradoxalmente, chamadas “conservadoras”, denominação essa devida, talvez, muito mais ao aspecto moral que ao econômico, que, para a época, era nitidamente progressista.

Pelo que se vê, ignora-se se RB queria realmente avançar até esgotar plenamente o conceito de liberdade. Em todo o caso, a democracia racional conservadora (e também federativa, se quisermos) é uma forma oposta à concepção atual de democracia, fundada na plena liberdade da sociedade de inventar as suas próprias regras, sem nenhuma certeza *a priori*. RB não percebeu em Tocqueville uma notável lição, já que, como afirma o autor francês, a democracia “est faite pour enseigner le danger de la liberté”. E, se não existe lugar para o perigo e o risco na racionalidade política, também não há liberdade para as classes ditas privadas das luzes.

RB iria modificar esse seu pensamento somente no final de sua vida, depois de constatar, a partir de suas campanhas presidenciais, que a sua concepção de democracia não era suficiente para modificar a paisagem política nacional. Isso por dois motivos: de um lado, pelo fato de que as classes conservadoras, na sua maioria, não o escutaram, preferindo a segurança do poder; por outro lado, porque suas idéias estavam ainda bastante distantes do povo. Tudo isso, finalmente, iria provocar alterações mais democráticas no seu pensamento, concretizadas a partir da reivindicação de importantes concessões para as classes sociais mais pobres durante a campanha presidencial de 1919. Outra razão que levaria RB para mais próximo da questão social foi a sua aproximação do pensamento religioso (também influência inglesa), que lhe permitiu vislumbrar a possibilidade de que a Igreja católica fornecesse às classes pobres e trabalhadoras a moralidade que a instrução inexistente jamais daria.

Notas

- ¹ Rui Barbosa = RB neste texto.
- ² Sobre Rui Barbosa, veja-se o nosso livro: *A democracia em Rui Barbosa*. O projeto político liberal-racional. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1995;
- ³ Cf. SALDANHA, Nelson, Rui Barbosa e o Bacharelismo Liberal. In: *As Idéias Políticas no Brasil*, v. 1, n. 1, Con. São Paulo, 1979, p. 166-167.
- ⁴ Cf. SALDANHA, Nelson, op. cit., p. 166.
- ⁵ Sobre a proclamação da República, cuja análise aprofundada não é o nosso objetivo, podemos consultar, entre outros: VIOTTI DA COSTA, Emília, *Da Monarquia à República*. São Paulo: Brasiliense, 1985; CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales, In: *HGCB, III*, “O Brasil Republicano”, São Paulo, Difel, 1985; CARONE, Edgard; *A República Velha*, São Paulo: Difel, 1971; BELLO, José Maria. *História da República*. São Paulo: Nacional, 1959.

- ⁶ Cf. LACOMBE, Américo J. *A sombra de Rui Barbosa*, p. 38.
- ⁷ Sobre Constant, ver LINS, Ivan. Benjamin Constant, a abolição e a Fundação da República. In: *História do positivismo no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1967. p. 315-34.
- ⁸ Sobre esta questão, podem-se ver LINS, Ivan, op. cit., PAIM, Antônio. *O apostolado positivista e a República*. Brasília: UnB, 1981
- ⁹ Cf. PAIM, op. cit., p. 51-52.
- ⁹ Cf. PAIM, op. cit., p. 52.
- ¹¹ Sobre o positivismo, pode-se, também, consultar: PAIM, Antônio. *História das idéias filosóficas no Brasil*. São Paulo: Grijalbo, 1967.
- ¹² Sobre a participação de RB na Constituição de 1891, ver LACOMBE, Américo J. Rui Barbosa e a Primeira Constituição da República. CALMON, Pedro. Prefácio dos Comentários à Constituição de 1891 de Rui Barbosa. OCRB, v. XVII, t. I.
- ¹³ Cf. RB, *Comentários à Constituição de 1891*, p. 302.
- ¹⁴ A esse respeito: PAULO BROSSARD, Conferência na FCRB, 4 de junho de 1985, publicada pela FCRB.
- ¹⁵ Cf. RB, Cartas de Inglaterra, *OCRB*, v. XXIII, t. I, 1896, p. 301.
- ¹⁶ Cf. RB, v. XXIV, t. I, *OCRB*, p. 31.
- ¹⁷ Cf. RB, O Partido Republicano Conservador, v. XXIV, t. I, *OCRB*, p. 92.
- ¹⁸ Cf. RB, op. cit., p. 92.
- ¹⁹ Cf. RB, op. cit., p. 92.
- ²⁰ Cf. RB, op. cit., p. 199.