

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 162  
abril/junho – 2004

## ESTUDOS EM HOMENAGEM A ANNA MARIA VILLELA

**Organização**  
Jorge Fontoura

# A engenharia política institucional do primeiro Estado brasileiro

Vamireh Chacon

A independência brasileira consumou-se por competente engenharia política institucional, mas foi precedida por longos, largos e sangrentos conflitos sociais, guerras revolucionárias de libertação nacional, uma após outra, um contexto que gerou unidade e sucessão.

O processo começou durante a União Ibérica, quando os brasileiros viram desmistificado o poder da metrópole portuguesa, submetida a uma monarquia só dual no nome e na administração, enquanto, do fundamental ponto de vista da decisão política, ela ficava em última instância nas mãos dos reis de Espanha. Essa aliança, imprevisível apesar dos intencionais matrimônios dinásticos, foi resultado da morte de Dom Sebastião, solteiro, tombado na Batalha de Alcácer-Quibir em 1578 sem deixar herdeiros diretos. Um, indireto, seu tio Filipe II de Espanha, reivindicou e obteve das Cortes portuguesas de Tomar em 1580 o reconhecimento à Coroa.

A União Ibérica atraiu a hostilidade política e militar da Holanda, Províncias Unidas dos Países Baixos independentes em guerras contra a Espanha, que passou a atacar a mais rica colônia portuguesa tornada espanhola, o Brasil. Riqueza do açúcar, a maior do mundo de então, o século XVII. Se for somada a hostilidade religiosa entre protestantes e católicos, tem-se um completo quadro de conflito ideológico e econômico.

As expulsões dos holandeses, ditos flamengos, da Bahia, em 1625, e de Pernambuco, em 1654, ocorreram como conseqüências de lutas em parte com auxílio militar da Espanha (Bahia) e Portugal (Pernambuco), mas principalmente por esforços guerrilheiros dos próprios brasileiros, em perigosas fases abandonados pela Coroa portuguesa a pretexto de ela conciliar-se com a Holanda<sup>1</sup>. Ao terem de lutar sozinhos, os brasileiros davam outro decisivo passo no seu processo de conscientização nacional.

A importância mundial do conflito é atestada pela presença de enorme painel de autoria do pintor espanhol Juan Bautista Mayo, com destaque no Museu do Prado em Madrid, celebrando a expulsão dos flamengos da Bahia. Feito também comemorado pelo dramaturgo espanhol Lope de Vega na sua peça teatral *El Brasil restituído*.

Outro fator decisivo para a conscientização nacional brasileira na época, precedida pelo inicial período da chamada obnubilação brasileira da descoberta de tanto sol e tanta selva com as novidades também exóticas humanas dos ameríndios, foi a quadruplicação do território brasileiro, além do meridiano do Tratado de Tordesilhas, quadruplicação por etapas pelos bandeirantes sucessivamente reconhecidas e, portanto, legalizadas por reis espanhóis da União Ibérica. Afonso de E. Taunay e Cassiano Ricardo demonstraram em documentais pesquisas a crescente consciência nacional dos bandeirantes.

O cenário estava pronto, em meados do século XVII, para as primeiras tentativas de independência política pelos brasileiros com consciência de Brasil.

Em 1641, chegou ao Brasil, com o retardo das difíceis comunicações marítimas da época, notícias da Restauração da soberania portuguesa por guerra no ano anterior. A população de São Paulo aclama o espanhol Amador Bueno rei do Brasil, ele recusa; em 1684, os portugueses irmãos Manuel e Tomás Beckman lideram a revolta popular em São Luís, conhecida como Revolta do

Bequimão, contra os privilégios da recém-criada Companhia do Comércio do Maranhão. Manuel Beckman é decapitado pelas autoridades da Coroa portuguesa, que degredam em África o seu irmão Tomás, anistiado e devolvido a São Luís do Maranhão vinte anos após.

Por que um espanhol e dois portugueses, os primeiros à frente de movimentos independentistas brasileiros?

Porque um não era mais espanhol e os dois não mais portugueses. Neles a obnubilação brasileira se conscientizara em brasileiros com interesses e sentimentos da terra dos seus iguais nela, diferentes dos da metrópole distante no além-mar. Bernardo Vieira de Melo, já nascido em Pernambuco, é o seguinte rebelde conhecido – outros casos ainda ignorados, muitos provavelmente existiram – ao tentar sublevar a Câmara Municipal de Olinda em 1710 com um grito de independência até explicitamente republicano. Reprimido pelas autoridades coloniais portuguesas, que o prenderam e fizeram-no morrer no cárcere em Lisboa.

Daí em diante são cada vez mais fortes os sopros revolucionários do século XVIII também no Brasil.

Sucedem-se as Inconfidências: Mineira (1789-1792), nela é executado Tiradentes e degredados em África seus companheiros; a Fluminense (1794-1796), liderada por Alvarenga Peixoto; e a Baiana (1798), menos conhecida por ter sido conduzida não pela classe dominante local já brasileira, e sim por artesãos pobres, a chamada Conjuração dos Alfaiates, do que resultam seis condenações à morte, quatro executadas, uma comutada em degredo perpétuo africano e uma sem resultado por fuga do condenado.

O século XIX irrompe no Brasil com insurreições cada vez mais violentas. Em plena Salvador da Bahia, antiga capital, rebelam-se à mão armada os negros escravos maleses, muçulmanos, alfabetizados artesãos, urbanizados desde a África, assim muito mais predispostos à rebelião contra a opressão. Em 1807, 1809, 1813, são brutal-

mente esmagados por tropas coloniais portuguesas. Suas insurreições vão continuar após a independência do Brasil, já então pela abolição da escravatura, pouco conhecida pelo mesmo motivo da Conjuração dos Alfaiates: a pobreza econômica dos rebelados, apesar da sua alta consciência política e social.

O ano de 1817 assiste a uma revolução independentista em grande escala: os insurrectos chegam a tomar à força armada, com adesão de soldados e oficiais brasileiros do exército colonial português, a cidade do Recife e capitais vizinhas de Pernambuco, pela Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará; Alagoas fazia parte da capitania, depois província, pernambucana. O último vice-rei português no Brasil, o Conde dos Arcos, comanda a repressão e execução de dezenas de condenados à morte.

É tudo isso que leva Dom João VI à constatação da insustentabilidade da situação colonial no Brasil e à necessidade do apressamento da independência, se possível num quadro de continuidade dinástica e estabilidade social. Nisso é Dom João VI aconselhado por assessores políticos portugueses do nível de Dom Rodrigo de Sousa Coutinho, Conde de Linhares, antigo colaborador do Marquês de Pombal, tão interessado no Brasil, que dedica um vice-reinado, confiado a um seu irmão, para defesa da Amazônia, e por Silvestre Pinheiro Ferreira, também português, intelectual capaz de unir teoria e prática.

José Bonifácio de Andrada e Silva, brasileiro, vem do círculo de Dom Rodrigo de Sousa Coutinho. Vive nada menos de trinta e seis anos na Europa, mineralogista formado em universidades de Portugal, França e Alemanha, secretário perpétuo da Real Academia das Ciências de Lisboa, autor de pesquisas e descobertas e livros a respeito.

José Bonifácio é o principal dos imediatos de Dom Pedro I no processo da independência do Brasil, à qual José Bonifácio queria num Estado capaz de manter a unidade do país, naquela fase só possível por monarquia herdando a administração portu-

guesa, embora lhe transmitindo outra direção política, nacional, brasileira. Mas, em 1823, José Bonifácio discorda da dissolução da primeira Assembléia Nacional Constituinte brasileira, da qual fazia parte, e da conseqüente outorga de uma Constituição apesar de consultadas todas as Assembléias Municipais brasileiras. Por isso Dom Pedro I o exila; fora do Brasil permanece mais seis anos, mais de quarenta no estrangeiro.

De volta ao Brasil em 1829, Dom Pedro I, demonstrando ser também estadista, supera as mútuas discordâncias e nomeia-o primeiro tutor do seu filho menor, futuro Dom Pedro II. Afastado da regência em 1833, José Bonifácio vem a falecer cinco anos depois. Tinha cumprido sua missão histórica “na articulação da independência, da construção de um Estado nacional e da conquista de um império brasileiro”.

Miriam Dolhnikoff (1998, *passim*), que recuperou e publicou seus textos propriamente políticos, muito bem sintetiza de modo a merecer reprodução na íntegra: “Bonifácio acalentou um projeto civilizador que tinha por fim último viabilizar a nação”. “Mas qualquer educação seria estéril, se antes de tudo a heterogênea população brasileira não fosse transformada em um conjunto homogêneo em todos os sentidos: racial, cultural, legal e cívico”. “Só então poderia ser criada uma identidade nacional, que transformasse inimigos seculares (brancos proprietários, negros escravos e índios ‘selvagens’) em compatriotas e concidadãos. Tarefa que lhe parecia extremamente árdua”.

Continua Dolhnikoff (1998, *passim*) com oportuna concisão: “Para vencer essas dificuldades, Bonifácio pregava o fim da escravidão com mecanismos de suporte social para os negros, a integração dos índios à sociedade nacional e a mestiçagem, de onde deveria resultar uma nova ‘raça’, tão brasileira quanto integrada: a miscigenação era o caminho pelo qual se chegaria também à homogeneidade cultural”.

Daí suas propostas de apoio estatal aos casamentos interétnicos e sua “defesa de

uma espécie de reforma agrária no país. Era preciso restringir os latifúndios e incentivar a pequena e média propriedade. Caminho seguro para a produtividade agrícola, mas também para a penetração do Estado no interior da nação, na medida em que diminuiria o poder dos grandes latifundiários e também permitiria o povoamento do território nacional, acabando com o isolamento em que vivia a maior parte da população”.

“Assim, Bonifácio advogava o confisco e a venda das terras improdutivas pelo governo, recomendando que seu produto fosse ‘empregado nas despesas de estradas, canais e estabelecimentos de colonização de europeus, índios e mulatos e negros forros’”. “Esta é, na verdade, uma constante em seus escritos”.

E mais: “como cientista, repugnava-lhe a destruição insensata e descontrolada das matas, que traria inevitavelmente grandes prejuízos para o país no futuro. Como poeta, preocupava-se com os limites aparentemente intransponíveis da literatura pátria, corroída pelos mesmos males do atraso e da ignorância...”. “Como político, denunciava o sacrifício do interesse público em favor do enriquecimento privado”.

Por tudo isso, “o projeto reformista de Bonifácio esbarrou em interesses concretos e poderosos o suficiente para retirar da pauta política temas como abolição, educação pública e reforma da propriedade da terra”. Motivos, no final das contas, pelos quais acabou alijado do poder.

Mesmo com seus interesses, pessoais embora honestos, de classe social dominante, ficaram as advertências e os caminhos apontados por José Bonifácio de Andrada e Silva, em sua “linguagem seca, direta, muitas vezes coloquial e algo moderna, mais de cientista que de bacharel”, exortação e previsão do Brasil do futuro. José Bonifácio não passaria em vão, sua mensagem voltará cada vez mais a ser ouvida e seguida.

Giovanni Sartori (1996), distinguido cientista político italiano da Universidade de Columbia, Nova York, aponta, na repercus-

são mundial da Constituição dos Estados Unidos de 1787, a principal causa da propagação do constitucionalismo, a posição política que insiste na indispensabilidade de Constituições escritas, como básicos pactos sociais jurídicos. Apesar de o berço do constitucionalismo ser a Inglaterra, onde a Magna Carta de 1215 é o início de longa série de sucessivas leis constitucionais que se vão completando, em vez de substituírem-se.

Pragmaticamente, para Sartori (1996, p. 9, 209-210), a engenharia constitucional é, “em primeiro lugar, a idéia de que as Constituições são (algo) como as máquinas, isto é, são mecanismos que precisam funcionar e produzir; em segundo lugar, a idéia de que as Constituições provavelmente não funcionarão como se deseja, se não utilizarem os ‘motores’ de Bentham, ou seja, punições e recompensas”.

Mesmo que não se aceite essa visão funcionalista pragmática – em vez dela se optando por uma visão dialética da Constituição como um ajuste de forças de classes sociais no sentido de Ferdinand Lassalle (1985), antes de Karl Marx –, em ambos os casos se constata a tendência a combinarem-se na prática, não em termos ecléticos filosóficos, e sim históricos concretos.

Afinal de contas, o que está em jogo é o que Max Weber chamava de monopólio legítimo e legal da violência pelo Estado, enquanto ele, o Estado, seja necessário para a convivência humana.

Essa realidade se repetiu na independência do Brasil, quando de outro conflito entre idealistas e realistas: idealistas pretendendo uma Constituição rousseauiana libertária e realistas conseguindo impor a sua, liberal moderada senão conservadora<sup>2</sup>. Idealismo, de inspiração no constitucionalismo dos Estados, vindo desde a Inconfidência Mineira; realismo dos que demonstravam que, na prática, “à Constituinte e à própria independência, preexistia a monarquia e o imperador” (FAORO, 1975, p. 280). E mais: o Estado precedera a nação no Brasil (e noutras partes do mundo como na vizi-

nha América Hispânica, onde isso não fora reconhecido e ela se fragmentara em repúblicas então anárquicas em guerra civil).

Dom Pedro I encarregou-se da síntese, ao outorgar, nas suas próprias palavras, “uma Constituição em que os três Poderes sejam bem divididos, de forma que não possam arrogar direitos que lhes não compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados que lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos e cada vez mais concorrerem de mãos dadas para a felicidade do Estado. Afinal, uma Constituição que, pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer aristocrática, quer democrática, afugente a anarquia e plante a árvore daquela liberdade a cuja sombra deva crescer a união, a tranqüilidade e independência deste Império, que será o assombro do mundo novo e velho”.

Os temores de Dom Pedro I, José Bonifácio e dos que assim pensavam eram os extremos do Terror jacobino da Revolução Francesa e seu fim na ditadura pessoal bonapartista.

Nas palavras ainda de Dom Pedro I, nisto portanto merecedoras de reprodução na íntegra: “Todas as Constituições que à maneira de 1791 e 1792 (da Revolução Francesa) têm estabelecido as suas bases e se têm querido organizar, a experiência nos tem mostrado que são totalmente teóricas e metafísicas e por isso inexecutáveis; assim o provam a França, a Espanha e, ultimamente, Portugal. Elas não têm feito a felicidade geral; mas, sim, depois de uma licenciosa liberdade, vemos que em alguns países já apareceu e em outros não tarda a aparecer o despotismo de um, depois de ter sido exercido por muitos, sendo consequência necessária ficarem os povos reduzidos à triste situação de presenciarem e sofrerem todos os horrores da anarquia” (FRANCO, 1957, p. 230-232).

A solução, porém, não foi pacífica.

Irrompeu a Confederação do Equador em 1824, de Pernambuco se alastrando pelas

províncias vizinhas, como a Revolução de 1817, embora com muito maior força. O democratismo radical, no fundo do auto-intitulado liberalismo republicano, porque, na linguagem da época, era a reivindicação suprema dos insurrectos por seus ideólogos, entre eles Frei Joaquim do Amor Divino Caneca, o melhor articulado intelectual e politicamente (OBRAS..., 1875). Democratismo, portanto, de baixo para cima, de local a confederal. Sua desorganização interna condicionou sua derrota pelo Poder central.

Cabia aos adeptos do Poder Moderador monárquico, no modelo de Benjamim Constant, suíço-francês, e não do posterior homônimo brasileiro, a tarefa de debaterem a questão do “rei reina, mas não governa”, Zacarias de Góes e Vasconcelos (1860), ou “o rei reina, governa e administra”, Braz Florentino (1864), em clássicos textos fundadores da Ciência Política no Brasil. Precedidos em Direito Constitucional pelo comentário de José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, 1857.

A estruturação administrativa da monarquia brasileira será racionalizada pelo Visconde de Uruguai, Paulino José Soares de Sousa, no seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862), aplicada nos também seus *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias* (1865). Dom Pedro II lia-o e anotava-o, como se vê no *Diário* por ele escrito.

Dois historiadores mineiros de diferentes orientações ideológicas estudaram a questão: João Camilo de Oliveira Torres, *Os Construtores do Império* (antes, *A Democracia Coroada*), e José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem*. Um num enfoque idealista institucional, outro em perspectiva realista sociológica.

O realismo político brasileiro nisto é observado por Afonso Arinos de Melo Franco (1957, p. 239), ao apontar a inviabilidade da Constituição popular no Brasil de então: “a própria Assembléia Constituinte (fechada por Dom Pedro I) carecia de elementos para se afirmar como poder político predom-

minante. Ela não tinha atrás de si um povo em revolução, nem um meio intelectual vigilante, como acontecera com as Constituintes francesa e norte-americana do século XVIII, e, portanto, não era apoiada por uma força de opinião que fizesse hesitar a Coroa, antes de desfechar o golpe. Além disso, a Constituinte não possuía tradição nem técnica parlamentar, e se embaraçava incertamente num trabalho ineficiente, prejudicado ainda mais pela divisão interna que lavrava entre os grupos”.

Tobias Barreto (1977), porém, desde 1877 no seu *Discurso em Mangas de Camisa* de candidato a deputado provincial em Pernambuco, por dentro da monarquia do seu tempo, já mostrava como, “entre nós, o que há de organizado é o Estado, não é a nação; é o governo, é a administração, por seus ínfimos caudatários nos municípios...”. “O governo do Brasil não pode ser parlamentar, à maneira do modelo que oferece a terra dos Pitt e Palmerston; porquanto esse regímen supõe ali uma penetração recíproca do Estado e da sociedade, que em geral nos outros países vivem divorciados”.

Nessa sua participação no debate da Questão do Poder Moderador, conclui urgindo “o intuito de inculcar no povo... um mais vivo sentimento do seu valor, de despertar-lhe a indignação contra os opressores e o entusiasmo pelos oprimidos”. “Logo, o único meio de salvar e engrandecer o Brasil é tratar de colocá-lo em condições de poder ele tirar de si mesmo, quero dizer, do seio da sua História, a direção que lhe convém” (BARRETO, 1977 p. 183).

Ao longo de toda a monarquia, que comandara a independência brasileira e controlará por etapas a abolição da escravatura, agitava-se o início do crescentemente conscientizado povo brasileiro, trabalhadores livres de início nas cidades, depois, pouco a pouco, nos campos, nas pessoas de escravos libertos pelas etapas do abolicionismo. Mostra-o Caio Prado Júnior (1948, p. 282-283), como “é naquele elemento desenraizado da população brasileira que se re-

crutará a maior parte da força armada para a luta das facções políticas que se formam; e ela servirá de ariete das reivindicações populares contra a estrutura maciça do império, que, apesar da força do empuxo, resistirá aos golpes”.

Limitadas as elites econômicas e políticas locais, pela escassa tecnologia industrial própria e pela necessidade de sempre exportar para compensar uma dívida internacional escorchantemente herdada de Portugal, cada vez mais acrescida de juros (BOUÇAS, 1950, p. 23-28), em dilemas transmitidos ao Estado brasileiro desde o berço, este nascia sobrecarregado e ameaçado.

Entre a monarquia e a república, Joaquim Nabuco testemunhará ao correligionário abolicionista, José Mariano, embora discordasse do seu republicanismo, em carta de 2 de janeiro de 1889, portanto às vésperas da Proclamação da República: “Eu nunca pensei que tivéssemos no Brasil a guerra civil depois, em vez de antes, da Abolição. Mas havemos de tê-la. O que se quer hoje é o extermínio de uma raça e, como ela é a que tem mais coragem, o resultado será uma luta encarniçada” (CHACON, 2000).

O tempo confirmou os dilemas de Tobias Barreto e Joaquim Nabuco. Em inícios de outro século, o Brasil vê ainda mais os perigos do confronto entre instituições, herdadas e insuficientemente modificadas ou recriadas, de um lado, e realidades sócio-econômicas por isso mesmo cada vez mais fora de controle social, sem canalizações das suas energias dispersas e, às vezes, contra-producentes.

As heranças institucionais brasileiras são também positivas; entre outras, a unidade nacional, o hábito da democracia parlamentar (até parlamentarista em determinada fase inicial), o enraizamento do municipalismo (de remota origem romana na península ibérica, transladado com êxito) e estabilidade das fronteiras terrestres (as únicas reconhecidas por todos os vizinhos; todos os demais países latino-americanos as têm mutuamente contestadas). Todas es-

sas heranças juntas, e mais algumas, são a base de tudo o que daí se segue: um Estado-nação consolidado, capaz de continuar recebendo influências externas e de assimilá-las ou rejeitá-las.

O desafio maior está nas relações internas do Brasil mais Estado que nação, no sentido de cada vez maior participação recíproca das duas dimensões, institucional-política e sócio-econômica. Por outras palavras: o trânsito completo de súdito na monarquia a cidadão na república, de uma sociedade agrária-patriarcal-escravocrata a outra, aberta e solidária, como Joaquim Nabuco, mais que qualquer abolicionista, defendeu até as últimas conseqüências positivas e favoráveis. Projetando-se em nível internacional numa globalização mais globalizadora que globalizante, ainda mais divisora dos Estados e sociedades em poucos globalizadores e muitos globalizados. Saída construtiva só viável por Estados enxutos e justos, porém fortes, mais em diálogo que em polêmica.

### Notas

<sup>1</sup> Cf. o "Papel que fez o Padre Antônio Vieira a favor da entrega de Pernambuco aos holandeses (Papel Forte)" Vieira (1995, p. 337-402).

<sup>2</sup> Raymundo Faoro mostra muito bem o conflito em *Os Donos do Poder*.

### Bibliografia

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. *Projetos para o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 371 p. Organização de Miriam Dolnikoff.

BARRETO, Tobias. *A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiro*. Petrópolis: Vozes: Instituto Nacional do Livro, 1977.

BOUÇAS, Valentim. *História da dívida externa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

CANECA, Joaquim do Amor Divino Caneca. *Obras Políticas e Litterarias*. Recife: Typ. Mercantil, 1875. 2 v. Collecionadas pelo commendador Antonio Joaquim de Mello.

CHACON, Vamireh. *Joaquim Nabuco: revolucionário conservador, sua filosofia política*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed. rev. e aum. Porto Alegre: Globo, 1975.

FRANCO, Afonso Arinos Mello. O Constitucionalismo brasileiro na primeira metade do século XIX. Estudos de direito constitucional. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 54, 1957.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Tradução Walter Stoenner. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1985.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1948.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília: Ed. da UnB, 1996.

VIEIRA, Antônio. *Escritos históricos e políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995. Organizado por Alcir Pécora.