

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 146

abril/junho – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Os 500 anos da participação popular no Brasil

Fábio Wellington Ataíde Alves

## Sumário

1. Introdução. 2. Período pré-republicano. 3. A República. 3.1. A República Velha. 3.2. A Nova República.

### *1. Introdução*

Cinco milhões de brasileiros controlam a casa grande, enquanto aos demais cabe a senzala. Essa meditação do sociólogo Herbet de Souza resume na verdade em que bases foi construída a nossa sociedade. O sistema muda, mas não o controle. Aliás, ele não se renova, apenas se transforma.

A aristocracia escravocrata formada a partir do colonialismo ainda não se superou. Serve de paradigma para o que hoje se chama de oligarquia exploradora do trabalho assalariado. A casa grande e senzala não se expiraram. Como diz Betinho, chamam-se agora “mansão e favela”<sup>1</sup>.

A construção da sociedade brasileira não estimulou, principalmente nos planos políticos, a independência da senzala, cujo confinamento, atenuado por poucas concessões “benevolentes”, serviu à formação de um indivíduo acomodado, ordenado, com o domínio. É a política da antecipação. A casa grande sempre se antecipa na concessão de “direitos”, frustrando a conquista deles pela senzala.

Nesse contexto, passaremos a analisar a participação política do cidadão brasileiro – do índio, do escravo, do negro, do

Fábio Wellington Ataíde Alves é Juiz de Direito/RN e aluno da especialização em Direito e Cidadania pela UFRN.

imigrante, do estrangeiro, do pobre enfim – na construção de nossa sociedade.

## 2. *Período pré-republicano*

A exclusão começa já com o nosso primeiro habitante: o índio. O sistema o escravizou, sendo ele o responsável pela construção dos primeiros alicerces do sistema de domínio. Milhões foram dizimados. A eles se juntariam, escravos, imigrantes e pobres.

Primeiro as sesmarias e depois as capitanias hereditárias, que poderiam ter sido a nossa primeira tentativa de reforma agrária, surgem como gênese da vocação para o culto ao latifúndio, ainda hoje não vencido. Quanto maior a extensão de terra maior o poder. O donatário da capitania exercia amplos poderes em suas poses. Estão prontas as bases de um poder dominante cuja vida e morte não dependem do povo que o gera.

Um dos primeiros instrumentos de participação política na sociedade colonial surgiu a partir das câmaras municipais, de que não poderiam participar mecânicos, operários, degredados, judeus e peões<sup>2</sup>. Os menos prestigiados integravam a sociedade de algum modo, mas não participam de sua vida política.

Note-se que os escravos – negros ou índios – não possuíam sequer personalidade jurídica, mas já poderiam ser sujeitos passivos de direito penal. Daí a grande incongruência. Como coisas, não podiam se autodeterminarem, mas o sistema concebia essa autodeterminação para infligirem a lei penal.

A análise do direito penal em muito serve para compreender como funcionava axiologicamente a estrutura colonial. Na Inconfidência Mineira, apenas o alferes Joaquim José da Silva Xavier foi condenado à morte. Igualmente, na Balaiada, as penas mais severas couberam aos membros menos prestigiados do movimento. Já no início do século XIX, a Inglaterra conseguiu avocar competência para julgar os

seus habitantes que violassem a lei penal brasileira<sup>3</sup>.

No Brasil-colônia, a participação de maior importância adveio quando da expulsão dos holandeses. Índios lideraram lutas armadas. Mas, como se verá, em todo o decorrer da história, poucos foram os momentos cuja participação da classe excluída mereceu crédito. As conquistas do povo brasileiro sempre foram por antecipação. O poder dominante sempre esteve pronto para agir ou fazer concessões ante a menor inquietação, punindo severamente os que ousavam não se acomodarem. Nem na independência da colônia houve participação da massa. Os conselhos de D. João VI, antes de seu retorno a Portugal, para D. Pedro resumem bastante esse espírito: “Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti, que me hás de respeitar, do que para algum desses aventureiros”<sup>4</sup>. É a política da antecipação.

Com a Independência adveio a Constituição outorgada de 1822, inspirada na Carta de Luís XVIII (1814). Ressalte-se que o Imperador, na elaboração dessa carta fundamental, havia enviado textos para sugestão popular. Nada mais que simulação. De fato, a participação política ficou restrita, na nova ordem constitucional, a quem detivesse renda satisfatória, denotando a inclinação do Poder para os mais favorecidos. O voto censitário<sup>5</sup> exigia renda mínima para o eleitor ou o candidato. Como não havia sigilo, o controle da massa votante estava assegurado. O poder moderado surgido guarda aspectos semelhantes com o papel hoje desenvolvido pela imprensa.

Temendo concorrências, a Inglaterra entra na luta com o regime escravista brasileiro. Surge a lei Eusébio de Queiroz em 1850, proibindo o tráfico de escravos. A casa grande, insatisfeita, traz os imigrantes, proibidos no entanto de adquirirem terras por posse ou doação. Na verdade, aqui se cristaliza que os novos habitantes vieram como mão-de-obra alternativa à escrava. A atividade latifundiária exportadora estava prote-

gida. Não podiam adquirir terras os pequenos produtores porque a autonomia deles não interessava ao Rei.

O recrutamento da massa popular sempre foi útil nos momentos difíceis. Na guerra do Paraguai (1864-1870), negros eram convocados com a promessa de liberdade. Senhores de engenho enviavam escravos em troca de seus filhos. Começa aqui um grande momento da participação popular no Poder. Não só dos negros, mas o exército garantiu a possibilidade de acesso principalmente dos pobres, e com chances de crescimento pelos próprios méritos. Estruturado a partir da guerra do Paraguai, o exército seria o protagonista da queda do monarca anos mais tarde<sup>6</sup>.

### 3. A República

#### 3.1. A República Velha

O advento da República em 1889 apenas aspirou um governo de participação popular. Não foi dessa vez que a casa grande e a senzala deixaram de existir. A federação consagrava o poder regional – aquele mesmo que na colônia permanecia nas mãos do donatário... Talvez por isso Amaro Cavalcanti tenha sinalizado a possibilidade de o novo regime significar “apenas uma mudança de nome ou de formas externas, mas igualmente carecedor de benefícios reais para o país e para a nação”<sup>7</sup>.

Três foram os ideais da República: o liberal, defendido pelos latifundiários do café; o jacobino, aspirador de uma maior participação popular, e o positivista, inspirado nos ensinamentos de A. Comte.

Deve ser dado bastante valor a tais ideais porque eles persistem na vida política nacional, mesmo quando dela não participam mais os militares. Para os positivistas, o povo teria direitos sociais e individuais, mas com ordem, sem a qual não há progresso. Eles dominaram os dois primeiros governos da República Velha. Nos seus primeiros anos, a República precisa-

va de segurança e ordem para se estabelecer. Pode-se dizer que os ideais positivistas somente vieram ser ressuscitados por ocasião do Golpe de 1964.

Amaro Cavalcanti também discorreu sobre o seu descontentamento com a República da qual ninguém participara, porque ao poder político não interessava. São ainda atuais suas palavras:

“O assunto não admite tergiversação: se queremos lealmente a República, proclamada a 15 de novembro de 1889, como regime de governo, capaz de fazer a prosperidade do país e da nação, é, antes de tudo, mister, que a *pratiquemos* com todo o patriotismo, e não, subordinando os princípios da democracia e da liberdade aos interesses mesquinhos da politicagem ou a outras preocupações menos dignas do momento”<sup>8</sup>.

A pretensão de ordem e progresso se contradiz com a possibilidade de conquistas de direitos. Sem luta não há direitos. Com efeito, os militares concebiam apenas a luta armada, contra um inimigo. Esse pensamento em muito impediu, durante toda a história, a anuência com movimentos populares pela luta de direitos. Tais movimentos eram vistos como inimigos, notadamente porque concebido ingenuamente que a luta por direitos era uma luta contra o Estado. E até poderia sê-lo quando o Estado toma a massa postulante como inimiga<sup>9</sup>.

No campo da participação popular, deve-se destacar a concessão pela Constituição de 1891 de naturalização tácita a todos os “estrangeiros, que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o animo de conservar a nacionalidade de origem”. Concedia-se naturalização, e portanto cidadania, aos imigrantes do País. Nessa Constituição, o voto passou a ser universal entre os masculinos, excluídas mulheres, analfabetos, mendigos, menores de 21 anos, pa-

dres e soldados. Mas ainda não permanecia secreto.

Com Floriano Peixoto (1891-1894), surge um modelo misto, positivista combinado com o jacobinista. Com ordem, fazem-se concessões ao povo. É a célula embrionária do estilo mais tarde conhecido por populismo<sup>10</sup>.

A eleição de Prudente de Moraes (1894-1898) representou a retomada dos ideais liberais, permanecidos sem grandes mudanças até o fim da República Velha em 1930. Sob o seu governo, caiu a Canudos dos excluídos (1896).

Eleições efetivamente disputadas somente seriam possíveis em 1910, entre Hermes da Fonseca e Rui Barbosa, cujo vencedor já conhecemos. Rui elege a “fraude oficial, mãe de todas, abrigo de todas e de toda vitória previamente descontada”<sup>11</sup>. Para ele, que noutra oportunidade já tinha dito ser o voto “a primeira arma do cidadão”<sup>12</sup>, consumou-se na candidatura de então “o mais atrevido estelionato eleitoral, de que jamais foi vítima este povo”<sup>13</sup>.

### 3.2. A Nova República

No momento da Revolução de Trinta, ressurgiu o pensamento já preconizado por D. João VI. O político mineiro Antônio Carlos alvitrou: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”<sup>14</sup>. É a velha política da antecipação. Como na independência de 1822, a Revolução de 1930 assinala a ausência das massas.

A partir de Getúlio Vargas, surgem alguns instrumentos de participação popular. O voto, também extensivo às mulheres, passou a ser secreto, mesmo porque já começava a desaparecer o interesse pelo voto público, desprezível para o controle da massa urbana. O País começava a deixar de ser rural e os coronéis locais já “não tinham” tanto poder decisivo na eleição.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 garantiu, sem ressalvas, o sufrágio universal e direto e o voto secreto (art. 134).

O período ditatorial advindo com o Gol-

pe de 1964 sem dúvida foi o que mais tolheu a participação popular. Já nos primeiros dois meses, fundado no Ato Institucional nº 1, Castelo Branco cassou e suspendeu os direitos políticos de mais de quatrocentas pessoas. O AI nº 2 possibilitava o fechamento do Congresso. Pelo AI nº 3 caberia à Assembléia a eleição dos governadores e vices, em sessão “pública” e votação nominal (art. 1º).

A Constituição do Brasil de 1967 fez ressalvas ao voto secreto (art. 143). O Presidente elege-se por um “colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal” (art. 76). Lembre-se que voto público remete a tempos de controle. A Emenda Constitucional de 1969 mantém a eleição presidencial por votação nominal em sessão pública (art. 74).

O ponto alto do regime ocorreu em 1968, com o AI nº 5. O Presidente legislava. Suspensos os direitos políticos e as garantias constitucionais. O pacote de abril de 1977 instituiu os senadores biônicos (art. 41, § 2º, CF/69). A eleição do governador e de seu vice faz-se “pelo sufrágio de um colégio eleitoral” (art. 13, § 2º, CF/69, com Emenda Constitucional 8/77). Outras mudanças houve. O poder já não emanava do povo, a despeito do que proclamara o texto constitucional vigente<sup>15</sup>. Alexandre de Moraes<sup>16</sup> traz à memória que já então Paulo Lopo Saraiva advertia: “A indicação dos governadores dos Estados, a nomeação de um Senador e a designação dos prefeitos das Capitais e de outras cidades brasileiras atestam a falência do nosso Federalismo e a ascensão de um Unitarismo, despido de qualquer formulação jurídica”.

“Não há tortura no Brasil”. Essa célebre frase proferida em 1970 pelo então Ministro da Justiça Alfredo Buzaid<sup>17</sup> resume o espírito: mentira<sup>18</sup> e controle.

Sobre tais bases, coube à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 edificar o Estado Democrático de Direito. O voto secreto é obrigatório entre 18 e 70 anos e facultativo para os analfabetos<sup>19</sup> e entre os de 16 e 18 anos e os maiores de 70 anos de idade. As garantias constitucionais

foram ampliadas e redimensionou-se a função do Ministério Público. Inaugura-se também a possibilidade de reeleição para o chefe do Executivo (EC 16/97), o que privilegia – segundo Michel Temer – o “princípio da participação popular”<sup>20</sup>.

A proteção do consumidor; o direito de informação; a proteção criminal dos direitos fundamentais; os crimes hediondos; os crimes de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; o princípio do devido processo legal; a inadmissão de provas ilícitas; o princípio da presunção da inocência; a proteção do civilmente identificado; a ação privada supletiva; o princípio da publicidade; a informação ao preso e a sua família; a condenação por erro judiciário; a gratuidade do registro de nascimento e da certidão de óbito; a gratuidade do *habeas corpus*; do *habeas data* e dos atos necessários à cidadania e, finalmente, a aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais<sup>21</sup> são algumas das novidades no novo texto constitucional asseguradoras de uma participação política, se não absoluta, mas plena.

Sem nenhum precedente na história, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aclama como fundamentos do Estado Democrático de Direito a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (art. 1º). E, sem dúvida, forte tem sido o poder de mobilização popular em defesa desses princípios, marcante nas “diretas já” e decisivo no *impeachment* de um Presidente da República em 1992. Na “senzala” ainda existe vida.

O povo não deve esperar merecer os direitos, mas lutar por eles. Para tanto, apresentam-se eficazes como meios o processo judiciário (ações judiciais), o processo eleitoral (eleições), o processo legislativo (produção de leis) ou o processo político em sentido amplo, realizado por meio dos partidos, das associações, da imprensa, dos

institutos de oposição, constitucionalmente protegidos etc. Enfim, mister se faz ocupar todos os meios de participação.

Se vivo estivesse, quiçá Rui já não mais elege-se o voto “a primeira arma do cidadão”, porque nem sempre se pode esperar o próximo pleito eleitoral para se conquistar direitos necessários agora. Já não mais se concebe o cidadão como apenas um eleitor, porque o partido também não é o “único operador político”<sup>22</sup> na sociedade atual. Cidadão é o “participante da vida do Estado”<sup>23</sup>, não sendo precipitado adiantar, sob a reflexão de Marilena Chauí, que a luta pelo direito é uma luta pela cidadania.

### Notas

<sup>1</sup> VICENTINO, Cláudio, DORICO, Gianpaolo. *História do Brasil*. São Paulo : Scipione, 1997. p. 5 e 463.

<sup>2</sup> *Idem, Ibidem*, p. 87.

<sup>3</sup> *Idem, Ibidem*, p. 158.

<sup>4</sup> *Idem, Ibidem*, p. 160.

<sup>5</sup> Cf. art. 70, § 1º, 1, Constituição de 1891; art. 108, parágrafo único, “c”, Constituição de 1934.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 258.

<sup>7</sup> CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1983. p. 339.

<sup>8</sup> CAVALCANTI, Amaro. *Op. cit.*, p. 336.

<sup>9</sup> Sobre o “inimigo objetivo” no Estado Totalitário: LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo : Companhia das Letras, 1988, *passim*.

<sup>10</sup> VICENTINO, Cláudio, DORICO, Gianpaolo. *Op. cit.*, p. 276.

<sup>11</sup> BARBOSA, Rui. *Campanhas presidenciais*. São Paulo : Livraria Editora Iracema LTDA, v. 4, s./d. p. 326.

<sup>12</sup> *Idem, Ibidem*, p. 314.

<sup>13</sup> *Idem, Ibidem*, p. 326.

<sup>14</sup> VICENTINO, Cláudio, DORICO, Gianpaolo. *Op. cit.*, p. 330.

<sup>15</sup> “Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” (art. 1º, § 1º, Constituição ou emenda constitucional de 1969).

<sup>16</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo : Atlas, 1999. p. 253.

<sup>17</sup> *Brasil dia-a-dia*. São Paulo : Editora Abril, 1990. p. 66.

<sup>18</sup> Sobre a importância da mentira no Totalitarismo: LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 246.

<sup>19</sup> Observe que os analfabetos já tinham – se tornado alistáveis com a emenda constitucional nº 25/85, supressora da alínea “a” do § 3º do art. 147 da Constituição de 1969.

<sup>20</sup> TEMER, Michel. *Constituição política*. São Paulo : Malheiros, 1994. p. 27. *Apud* MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 227.

<sup>21</sup> Respectivamente: art. 5º, XXXII, XXXIII, XLI, XLIII, XLIV, LIV, LVI, LVII, LVIII, LIX, LX, LXIII, LXXV, LXXVI, LXXVII e § 1º, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 247.

<sup>23</sup> *Idem, Ibidem*, p. 198.