



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A HISTÓRIA CULTURAL E INSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL

A utoria
Deputado Federal
Josué dos Santos Ferreira

D*EDICATÓRIA:*

Ao Parlamento Brasileiro, expressão genuína da opinião pública nacional.

Aos Parlamentares que se dignificaram, dignificam e dignificarão, na defesa de ideais e dos direitos, resguardando sempre os interesses da Nação Brasileira, garantindo dessa forma, o pleno desenvolvimento e o progresso do Brasil.

Autor da Obra
Os Meandros do Congresso Nacional
Como interagir e participar das atividades legislativas Brasileiras
Josué dos Santos Ferreira

A HISTÓRIA CULTURAL E INSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL

Deputado Josué dos Santos Ferreira

“O Parlamento Nacional está comprometido com a construção e o fortalecimento de uma sociedade mais forte e democrática. Ao longo de cento e setenta e seis anos, as transformações políticas, econômicas e sociais do Estado Brasileiro foram sendo efetivadas com a participação dos parlamentares no Congresso Nacional.

O exercício do voto pelo povo brasileiro no decorrer de 51 legislaturas do Congresso Nacional vem refletindo e relevando traços conjunturais dos momentos em que foi sendo exercido. O voto, somente ele, abriu as portas do Poder Legislativo, assegurando desta forma, a representação social e a construção da democracia.

O exercício do sufrágio universal, iniciado na França, em 1848, permite, pela singularidade do processo eleitoral na composição do Poder Legislativo, a contribuir para a reflexão do papel do Congresso Nacional, essencial ao Estado Democrático de Direito.

O livro “Os Meandros do Congresso Nacional” vem contribuir de forma positiva para preservar a memória da história cultural e institucional da política do Brasil.

O Poder Legislativo no Brasil vem, desde o início de suas atividades, em 1823, desempenhando papel de suma importância no processo de desenvolvimento sócio-político e econômico do País. Também não se pode negar, por outro lado, que muito do que se fez, na área legiferante, tem sido sublinhado pelos debates que se travaram no Parlamento Nacional, onde vozes das mais candentes se fizeram ouvir, fazendo a própria História do Brasil, onde sobretudo preponderaram os altos pontos da participação de individualidades e de conjuntos que marcaram a vida nacional.

Como instituição, o Poder Legislativo vem, na verdade, cumprindo a sua tarefa e, particularmente, a Câmara dos Deputados, a partir de 1826, tem-se destacado como um pólo de força na composição dos quadros políticos nacionais, desenvolvendo um trabalho valioso que transcende o

espaço e o tempo.

Desde a Fase Imperial, O Congresso Nacional tem vivido grandes momentos, e todo o seu processo de atuação vincula-se ao debate e à solução dos problemas brasileiros.

O Império e a República não limitaram o poder de realização do Congresso Nacional. Não houve nenhuma queda na linha de participação do Poder Legislativo no trabalho que lhe coube desenvolver, com a extinção do primeiro regime e o advento do em que vivemos hoje. Se o Parlamentarismo projetava mais a imagem das duas Câmaras que compunham o Legislativo, dada a peculiaridade própria do sistema, o Presidencialismo não fez apagar aquela imagem de grande agilidade que marcou a Câmara dos Deputados nos tempos imperiais. O certo é que o Parlamento continuou atuante, sempre voltado para a problemática nacional.

No entanto, o reflexo dessa atividade não se fez sentir sempre perante a opinião pública que não pôde tomar conhecimento da ação verdadeira do Congresso Nacional, devido à escassez de documentos sobre o Legislativo.

Numa brilhante tentativa de divulgar a sua atuação e incentivar o espírito de pesquisa sobre o Parlamento brasileiro, a Mesa da Câmara dos Deputados, pelo Ato nº 7, de 1971, instituiu o “Prêmio Poder Legislativo”.

E, justamente, quando se celebrava o Sesquicentenário da Independência, programou-se o 1º concurso. A comissão julgadora, que se constituía de eminentes autoridades no campo da cultura brasileira, proclamou vencedor o Prof. Vicente Barreto com a monografia “A Ideologia Liberal no Processo da Independência do Brasil”, bem como a monografia “O Parlamento e a Consolidação do Império (1840 - 1861) - Contribuição à História do Congresso Nacional do Brasil, no período da Monarquia”, de autoria do ilustre professor José Honório Rodrigues.

Constata-se o mais alto nível das pesquisas históricas do Congresso Nacional, o que evidencia na íntegra o sucesso deste trabalho cultural e a concretização dos seus objetivos que, desde o início, têm buscado divulgar a relevante importância do Parlamento brasileiro na solução dos problemas sócio-econômicos do País.

A história parlamentar brasileira vem contribuir de forma signi-

ficativa para o fortalecimento da democracia no Brasil , ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional concretiza o objetivo de difundir a atuação do Poder Legislativo e incentiva o conhecimento da sociedade brasileira sobre o Parlamento Nacional.

Este relato pretende ser uma contribuição à história do Parlamento na Monarquia. Baseia-se exclusivamente nos Anais do Parlamento e nos livros contemporâneos.

No período de 1840 a 1861 dá-se realmente a fase da consolidação das instituições imperiais, tendo-se iniciado com a Lei de Interpretação e terminado com o 16º Gabinete do Império, presidido por Luís Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias.

A Lei de Interpretação é apenas lembrada como um instrumento da reação aos chamados liberais, ao federalismo de alento republicano, que possui o Ato Adicional de 1834.

Já o período que vai de 1861 a 1871 é muito mais de conquistas sociais, de melhoramentos materiais, que de consolidação do Império, que já estava feita.

A consolidação do Império é um capítulo de extrema importância, que sucede exatamente aos excessos da Regência quando o Brasil estrebuchou em revoltas sociais e políticas, mais e mais graves, ameaçando a unidade e integridade da soberania nacional.

Algumas dessas revoltas, como a Cabanagem no Pará, a Balaiada no Maranhão e Piauí, os Cabanos em Pernambuco, foram feitas pela gente socialmente mais modesta do Brasil, cheia de agravos e ressentimentos seculares.

Não é o caso da revolta do Rio Grande do Sul (1835 a 1848), nem a de São Paulo e Minas (1842), que tiveram caráter político.

Assim, estes anos de 1840 a 1861 são os da consolidação das instituições políticas, e esta consolidação se fez no Parlamento Nacional.

É para mostrar o papel do Parlamento Brasileiro nesta consolidação que esta pesquisa foi feita e aqui apresentada”.

INTRODUÇÃO

A Regência entre 1831 e 1840 foi uma ameaça constante à unidade e integridade do País. Ela não tinha o exercício do Poder Moderador nem podia dissolver a Câmara, faculdades indispensáveis à sustentação da Monarquia Constitucional Representativa.

Capistrano de Abreu escreveu que “de repente o Brasil inteiro estrebuchou nas convulsões de um delírio muscular. De Marajó ao Chuí rugiu a onda da anarquia, que tudo alagou; manifestações políticas no governicho do Rio Grande do Sul, na Sabinada da Bahia, nas correrias de Pinto Madeira, no Ceará, nas manifestações incorporando agravos seculares de classes oprimidas, como a Cabanagem do Pará, a Balaiada do Maranhão e a Cabanada de Pernambuco. Sobressaía a Corte onde se encarniçavam soldados dissolutos, capoeiras desaçaimados, sicários, caramurus partidários da volta do ex-imperador, nativistas xenófobos, federalistas, republicanos, um verdadeiro pandemônio”.

“A tudo resistiram os Regentes. A existência, por assim dizer, simbólica do Imperador-menino comunicou-lhes força sobrenatural; o desinteresse com que se batiam colocou-os a coberto de desconfianças. Quase sem interstício batalharam durante dez anos. Por seus esforços quase todo o Brasil apaziguou-se, o vírus subversivo atenuou-se, quase todo o País voltou ao aprisco e até foi perdendo a capacidade de novas revoluções.”

Acrescenta Capistrano de Abreu, sumariando a gravidade das consequências da Abdicação, que a Regência surgiu espontânea a 7 de abril, do meio de arruaças, composta de três das mais salientes figuras do momento.

A reunião das Câmaras permitiu elegerem-se em junho de 1831 os três Regentes definitivos, prescritos pela Constituição. Os acontecimentos vão mostrar os inconvenientes da autoridade fragmentada.

Vem, então, o Ato Adicional (Lei de 12 de agosto de 1834), que minorou a centralização que sucedera ao regime colonial, dando liberdade às Províncias entrevadas, munindo-as de Poder Legislativo, dando-lhes atribuições que pareceram depois excessivas, facilitando a obra da Regência, a elaboração da unidade brasileira.

Pelo Ato Adicional, estabelecia-se no art. 26 que:

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

O art. 122 da Constituição de 1824 dispunha:

“Durante a sua menoridade (do Imperador) o Império será governado por uma regência, a qual pertencerá ao parente mais chegado do Imperador, segundo a ordem da sucessão, e que seja maior de 25 anos”.

Como D. Pedro II não tinha parente algum que atendesse às condições exigidas pela Constituição - D. Maria da Glória, a irmã mais velha, era candidata ao Reino de Portugal segundo o desejo do pai, uma vez que D. Miguel se revoltara contra D. Pedro I; D. João Carlos falecera, sobrava D. Januária que teve seus partidários para a Regência e inspirou conspiração a seu favor, à qual esteve unido Honório Hermeto Carneiro Leão.

Estabelecida a regência única, escolhida do mesmo modo que os membros do Parlamento, Diogo Antônio Feijó apareceu como candidato nacional. Saiu vitorioso nas urnas com 2.826 votos, contra Holanda Cavalcanti, com 2.251, Costa Carvalho, com 847, Araújo Lima com 760, Lima e Silva, com 605, e Vasconcelos, com 595.

A vitória de Feijó sobre Holanda foi de menos de 600 votos num eleitorado total de cerca de 6.000 votantes, visto que o total dos sufrágios atingiu perto de 12.000 votos, mas cada eleitor votou em dois nomes.

O Ato Adicional facilitara-lhe a ação, afastando causas de descontentamento. Com ele coincidiu a morte de D. Pedro I, em Portugal, a desapareição do partido Caramuru, que bradava pela sua reposição.

A eleição, a firmeza e a determinação de Feijó não aquietaram o País. Recomeçaram novas insurreições ao Sul e ao Norte (fim da luta dos cabanos, em Pernambuco, novembro de 1835; lutas no Pará; revolta no Rio Grande do Sul).

Em 1837 formam-se os dois partidos, o Liberal e o Conservador, e, aos 19 de setembro de 1837, Feijó renuncia à Regência, sendo substituído por Pedro de Araújo Lima, futuro Marquês de Olinda, tornado efetivo

pela eleição de 6 de outubro de 1838. Durante sua interinidade, continuara a luta no Pará, no Rio Grande do Sul, e surgira a Sabinada (7 de novembro de 1837). Em compensação, o primeiro ministério de sua Regência, dirigido por Bernardo Pereira de Vasconcelos, criara a 12 de dezembro de 1837 o Colégio Pedro II.

Regente efetivo a 6 de outubro de 1838, consegue o fim da Sabinada (18 de março de 1838) e enfrenta a revolta dos Bem-te-vis ou Balaíos, no Maranhão, iniciada a 14 de dezembro de 1838, um dos movimentos da gente mais modesta do Brasil e que foi bastante sangrento. A revolta no Rio Grande do Sul continua e Garibaldi faz uma expedição vitoriosa em Santa Catarina.

O PARLAMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DO IMPÉRIO

O Regente começa a sucumbir à crescente oposição, da qual se salva com a idéia, que não é dele, mas à qual aderirá, de abreviar a menoridade de D. Pedro II. Esta idéia vinha da Segunda Regência Trina, conservadora.

Em 1839 propôs-se que lhe fossem dados poderes extraordinários, mas não concordando a Câmara, Montezuma (Francisco Gê Acayaba de Montezuma, depois Visconde de Jequitinhonha) fez ressurgir um plano de 1837, que passava tais poderes a D. Pedro II.

No começo de 1840 aparece o Clube da Maioridade, presidido por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva. Intensifica-se a campanha, mobilizam-se as lojas maçônicas e o povo sai à rua.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, com o apoio de Honório Hermeto Carneiro Leão, depois Marquês de Paraná, advoga a tese da Princesa Regente, que seria D. Januária, mas a Princesa tinha apenas 18 anos, e a Constituição exigia 25 anos de idade.

Tais tentativas vieram reforçar o movimento pró - D. Pedro II, que conta com o favor dos militares, a simpatia e fidelidade populares; com isso se robustece a causa monárquica ante a guerra civil que se alastra pelas repúblicas vizinhas.

Os nove anos da Regência foram turbulentos e decepcionantes. Nenhum dos Regentes conquistara a opinião pública.

Aos 13 de maio de 1840, foi apresentada ao Senado uma Resolução pela maioria absoluta, que foi rejeitada, por inconstitucional.

O debate arrasta-se ainda por dois meses. Os políticos apeados do poder pela renúncia de Feijó, na sua maioria liberais moderados, não podiam conformar-se com a idéia de que somente em 1843 o Imperador atingiria a maioria e cessaria o período regencial. Novas rebeldias nas províncias agitavam o ambiente político, em si mesmo sofrendo de alta pressão.

Apesar de tudo, a autoridade central se reforçará e as probabilidades do recurso às armas diminuirão.

José Clemente Pereira declara, provocando sensação nas galerias, que era impossível esperar mais. Intervém Carneiro Leão, propondo a data do 15º aniversário de D. Pedro II, mas os Andradas, sobretudo Antônio Carlos, urgem por uma solução imediata.

O Regente convoca uma reunião dos líderes dos partidos e propõe a prorrogação do Parlamento, para que D. Pedro II fosse proclamado a 2 de dezembro de 1840.

Nos meios liberais, com a simpatia de alguns conservadores, surgira a idéia de um golpe palaciano, no qual entraria o próprio Imperador.

D. Pedro II vegetava no Palácio de São Cristóvão com as duas irmãs, e, por algum tempo, José Bonifácio fora seu tutor, por determinação de D. Pedro I. Arrancado violentamente do Paço por seus inimigos figadais, especialmente Evaristo da Veiga, o jornalista e parlamentar faccioso, apaixonado e indignado, fora José Bonifácio substituído pelo Marquês de Itanhaém, Manuel Inácio de Andrade Souto Maior, nomeado pela Câmara.

Capistrano de Abreu deu um rápido bosquejo de sua educação:

“Mestres não faltaram ao Imperial pupilo: houve-os até demais. Quanto se pode julgar, à falta de pormenores que o Centenário pode trazer à luz, seu horizonte literário era balizado pela Nova Arcádia Lusitana e pelos epígonos dos clássicos franceses já triunfantes, intactos e intangíveis na Guanabara. Alemão aprendeu com o pai de Capanema (Guilherme Schüch

Capanema, Barão de Capanema), que tanto se distinguiu depois, e falava com sotaque, assegura Max Müller, preferindo, porém, servir-se de outro idioma. Em matemática, Frei Pedro de Santa Maria deu-lhe uma base sólida, graças à qual pôde, com Cândido Batista de Oliveira, ascender aos pináculos da ciência”.

“Dois professores distinguiu no decurso do reinado: Araújo Viana, a quem fez, Ministro, camarista, conselheiro de Estado, Senador, Marquês de Sapucaí, e Frei Pedro, cujo túmulo visitava anualmente.”

“Com Frei Pedro devia ter aprendido a história contemporânea, as estroinices que deram a grandeza e a decadência paterna; em uma só delas nunca incorreu.”

“Frei Pedro iniciou-o naturalmente no direito constitucional, no direito constitucional não classificado da época, dosado para um quase mínimo.”

“A Constituição tinha, entre centenas de disposições, um artigo exclusivo do Imperador; sobre este o preceptor insistiria desde o começo com tanto mais veras quando foi crescendo; com ele o Imperador atravessou seu longo reinado.”

O artigo era o 98 da Constituição, que dizia:

“O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes”.

O projeto do Regente provocara tumulto. Urgia estabelecer relações com São Cristóvão, angariar cúmplices e colaboradores. Não foi difícil. O nome dos Andradas serviu de senha. O Marquês de Itanhaém, cuja prerrogativa ia cessar, coonestou a cabala, aderindo sem reserva. O difícil consistia em manter sigilo, em escapar às garras da polícia. Conseguiu-se; a descrição do Príncipe conspirador não contribuiu pouco para o bom êxito.

Antônio Carlos e seus simpatizantes dirigem-se ao Senado. Redigem uma mensagem que levam a São Cristóvão, acompanhados de populares. Tumultuariamente, num só dia a Câmara e o Senado, escorados pela popu-

lação unânime, certos da neutralidade benévola da Força Armada, afastaram a Regência, entenderam-se diretamente com o herdeiro do trono e trouxeram do Paço a aprovação do que estava feito, dizendo-lhe o que restava fazer, o anulamento do artigo relativo à maioria por um processo não previsto no pacto fundamental.

Chegou o Regente ao Paço e ainda pensou em conjugar o governo vivo com o morto, lembrando o dia 2 de dezembro, 15º aniversário do Imperador-menino, para proclamar solenemente a maioria. Um *Quero já* de D. Pedro II decidiu a questão, e foi a única resposta à altura da situação.

D. Pedro II presta juramento a 25 de junho de 1840 e é sagrado e coroado no dia 18 de julho seguinte.

A CONSOLIDAÇÃO DO IMPÉRIO

O 1º Gabinete, de 24 de julho de 1840 (liberal)

O Império consolida-se com a chamada Lei de Interpretação (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840), que interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional feita pelo Ato Adicional (Lei de 12 de agosto de 1834), o qual descentralizara o Poder Imperial, fizera várias concessões à administração provincial e municipal e, sobretudo, criara as Assembléias Legislativas Provinciais, dando-lhes várias atribuições, suprimira o Conselho de Estado e criara o Regente Único, eletivo e temporário.

A ascensão de D. Pedro II antes dos 15 anos - a maioria seria obtida aos 18 anos completos, nos termos do artigo 121 da Constituição de 1824 - é seguida de dois instrumentos decisivos para a consolidação do Império. Primeiro, a criação do Conselho de Estado (a 23 de novembro de 1841) e, segundo, a reforma da lei criminal de 3 de dezembro de 1841.

Convém lembrar que o Gabinete que se seguiu à Maioridade, o de 24 de julho de 1840, era liberal no nome, e pelo comando de Antônio Carlos. Era o primeiro dos trinta e seis que se revezaram durante quase meio século da onipotência de D. Pedro II.

Como escreveu Capistrano de Abreu, recebeu-o das mãos dos conju-

rados, feito e malfeito. Nele entraram dois Andradas, venerandas relíquias da hora heróica da independência; cada Ministério recomendava-se por predicados que o tornavam digno do cargo; o conjunto era um disparate, tantas as incompatibilidades reais e pessoais.

Realmente, como observou José Antônio Soares de Sousa, “o Ministério formado em 24 de maio de 1840, porém, não exprimia o pensamento da Câmara maiorista, nem mesmo do Partido Liberal; era um Ministério fraco e sem harmonia, incapaz de iniciar uma situação política. Os homens que o constituíram eram realmente possuidores de nomes conhecidos pelo valor moral e intelectual, mas, quase todos, apaixonados, que chegavam ao Poder, depois de uma luta implacável, com o principal fim de exterminar aqueles que haviam defendido o partido caído”.

“Os Andradas ficaram com as pastas do Império e da Fazenda. Eles haviam apoiado a oposição contra o Regente Feijó, em 1837 e, até fins de 1838, o Gabinete de 19 de setembro, quando, então, passaram para o campo oposto.”

Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, Visconde de Sepetiba, Ministro dos Estrangeiros, ainda não se definira. O título que tinha para figurar no Gabinete era, aliás, igual ao dos seus colegas; ele fora um dos defensores da maioridade. Natural, portanto, que recebesse, como os outros, a recompensa. Contudo, era suspeito aos liberais e iria sucessivamente os apoiar nas eleições de 1840, hostilizá-los pouco depois, em 1841 e 1842, e finalmente, dirigi-los de 1844 em diante.

“Ficaram os Holanda (Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti de Albuquerque, Visconde de Albuquerque, Senador, e Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, Visconde de Suassuna, Senador), na partilha, com as duas pastas militares (Marinha e Guerra, respectivamente), e a Limpo de Abreu (Antônio Paulino, Visconde de Abaeté, Deputado), coube a da Justiça.”

Era, assim, um Ministério inteiramente liberal, com exceção de Aureliano, que, segundo as más línguas, representava a facção áulica, com os dois Andradas (Antônio Carlos e Martim Francisco), os dois Holandas e Limpo de Abreu.

Imediatamente foram mal acolhidos pelo partido que os apoiava, e notavam-se as divergências logo nascidas entre seus membros. Nada fazia crer que ele pudesse durar.

E no entanto, como observou Soares de Sousa, a Nação tinha o direito de muito exigir do novo Ministério, pois na oposição prometeram a pacificação do País. Nesta época, somente o Rio Grande do Sul estava revoltado. No Maranhão, a pacificação obtida por Caxias se fizera aos 19 de janeiro de 1841, ou seja, obtida por este Ministério Liberal.

Mudara a orientação partidária; o poder passara dos conservadores para os liberais.

Antônio Carlos, ao comparecer à sessão de 29 de julho para discutir o orçamento, respondendo a vários deputados que queriam saber quais os princípios políticos que animavam o Gabinete de 24 de julho, expôs o programa da administração.

Começa declarando ter julgado desnecessário expor um programa:

“Tenho nesta Casa tantas vezes exprimido os meus princípios, eles são tão conhecidos, que devia saber-se que não mudei. Eu sou e hei de ser como Ministro o que fui como deputado, o que defendi como deputado é o que hei de defender como ministro; e para que a Casa fique inteirada, torno a expor estes princípios”.

Aos 30 de novembro de 1841, o projeto foi adotado na Câmara, e a maioria obtida pelo governo foi bastante significativa: 53 votos a 14. A reforma de 1841 modificou completamente a legislação do Processo Criminal e a descentralização de 32 foi substituída por uma centralização rígida e poderosa.

Deu-se muita força ao chefe de Polícia, que passou a possuir as atribuições que pertenciam ao juiz de paz. O juiz municipal e o promotor passaram a ser escolhidos pelo Governo Central.

A Lei nº 261, de 2 de dezembro de 1841, estabeleceu o regime da centralização da Polícia em cada Província e na Corte, subordinando ao chefe respectivo todas as autoridades policiais. Os chefes eram recrutados entre os desembargadores e juízes de direito, e os delegados entre quaisquer juízes e cidadãos, todos amovíveis e obrigados a aceitar os lugares.

A lei encontrou oposição forte e a Revolução de 1842 alega como um

dos seus objetivos liquidar o que denominaram um poderoso instrumento de opressão criado pelos conservadores. Mais tarde, porém, seus próprios adversários fizeram justiça à lei. Se for examinada com imparcialidade se verá que ela constituiu um sistema perfeitamente combinado. É certo que a lei foi inspirada por um grande princípio autoritário.

E como escreveu o autor das *Páginas de História Constitucional do Brasil*, L. J. de Carvalho Melo Matos, depois de promulgada a Lei de 3 de dezembro, os seus ardentes adversários de 1842 foram por vezes chamados ao poder e não a modificaram. “Se a lei fosse tão detestável e tão profligada pela opinião pública, como se diz, seria possível que ministros liberais apoiados em maiorias compactas, impelidos pela pressão da opinião pública, tivessem algum motivo capaz de obrigá-los a resistir a estas razões, únicas que influem no procedimento de homens políticos, a perder tão boa ocasião de ganhar popularidade, e demonstrar o erro, porventura o crime, de adversários a quem não davam quartel?”

A legitimidade do Governo Imperial

A consolidação do Império deve-se também à fidelidade, dedicação, obediência, homenagem que os conservadores, exemplarmente personalizados nos seus chefes, demonstraram ao Monarca, representando a dinastia imperante, à pessoa do Imperador, chefe do Poder Moderador e Executivo, e cuja pessoa era inviolável e sagrada, não sujeita a responsabilidade alguma.

Num dos seus mais memoráveis discursos, pronunciado aos 9 de julho de 1841, Carneiro Leão, tratando de questões políticas, declara lastimar que Teófilo Ottoni que, como sempre, o vinha aparteando, tivesse necessidade, para combater o governo, de recorrer aos boatos, que então corriam, de que o governo tinha intenção de cassar o Ato Adicional. E continuava dizendo:

“Estimo, Sr. Presidente, que o nobre Deputado não se mostre amigo dos golpes de Estado, e que não pense que os golpes de Estado estão na jurisprudência ordinária, e que só com os golpes de Estado se deve governar o País”.

“Eu, Sr. Presidente, que sigo opiniões que talvez chegassem alguma coisa ao sistema doutrinário, tenho sempre declarado que no meu modo de entender não são os golpes de Estado meio ordinário de governar. Não me atrevo a dizer que circunstâncias não possa haver em que um País se ache

colocado, nas quais um golpe de Estado não seja necessário ou justificado; mas no meu espírito ainda não tenho descoberto o caso em que um golpe de Estado possa ser necessário ou evidente, e tenho procurado sempre obstar as tentativas que têm havido, quer de meus adversários, quer dos meus aliados, em diferentes circunstâncias; e mesmo fora do corpo legislativo, quando alguma tentativa houve, que me parece ser uma espécie de golpe de Estado ou revolucionário (por que será golpe de Estado sendo praticado pelo governo, e revolução sendo praticada pelo povo?), procurei, quanto em mim estava, resistir-lhe.”

“Não ousou, como disse, afirmar que os golpes de Estado nunca são admissíveis; considero que as sociedades humanas em casos raros podem achar-se em circunstâncias tais que os golpes de Estado sejam justificáveis e necessários, mas não julgo que entrem na jurisprudência ordinária, e que devam governar o País, e até aqui sempre tenho procurado obstáculos (*apoia-dos*), e em toda a minha carreira pública não se achará que eu os tenha promovido, apoiado ou animado. Ora, quaisquer que sejam os defeitos que eu note no modo por que passou o Ato Adicional, tenho por vezes exprimido a minha opinião a este respeito. Considero que houve defeitos; não arrenequei as opiniões que então professava; estou nas mesmas. Quanto a mim, houve excesso em a Câmara se arrojar poder que não tinha, porque a lei que autorizava a reforma não lhe deu autoridade tão grande; considero que houve excesso quando se excluiu o Senado e se isentou da sanção imperial. Mas tenho o Ato Adicional por um fato completo e consumado, e me parece evidente que, na atualidade, um golpe de Estado que tivesse por fim a anulação do Ato Adicional não poderia de sorte alguma ser conducente a salvar o País.”

OS MÉTODOS PARLAMENTARES

O Presidente do Conselho. O Parlamentarismo

Sabem os constitucionalistas e os historiadores do parlamentarismo brasileiro que a Constituição de 1824 não estabeleceu o regime parlamentar no Brasil.

Foi a prática e a experiência parlamentar que acabaram por impor o sistema, muito inspirado em moldes ingleses e franceses.

A Constituição reconhecia que o “Poder Legislativo é a mais alta ex-

pressão da soberania nacional; salvos os princípios constitucionais do Estado, os da moral e justiça natural, que ele deve sempre respeitar, é a sua onipotência política. É quem cria o direito, a obrigação e as penas, quem regula os outros poderes e os cidadãos, quem decreta as normas que devem reger a sociedade, em suma, é quem faz, interpreta e desfaz a lei”, assim ensina Pimenta Bueno a natureza do Poder Legislativo e a sua composição, no seu famoso *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*.

Nada havia na Constituição de 1824 que determinasse a forma parlamentar do regime político. E, na verdade, desde o 1º Gabinete Nacional de 16 de janeiro de 1822, e os demais até o 10º, de 5 de abril de 1831, na Regência Provisória (1831 - 1840), a Trina, com seu gabinete único (7 de abril de 1831), ou a Permanente, desde seu 1º Gabinete, de 16 de julho de 1831, até o 4º, de 16 de janeiro de 1835, ou a Regência Única do Senador Diogo Antônio Feijó (12 de outubro de 1835 até 18 de setembro de 1837), com seus quatro gabinetes, a Regência do Senador Pedro de Araújo Lima, Marquês de Olinda (18 de setembro de 1837 até 28 de julho de 1840), com seus quatro gabinetes, e o Segundo Reinado (1840 - 1889) até o 7º Gabinete de 22 de maio de 1847, o País não criou verdadeiramente um regime parlamentar.

Foi o Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847, no Gabinete de Manuel Alves Branco, que criou o presidente do Conselho de Ministros. Diz o decreto que “tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo, hei por bem criar um presidente do Conselho de Ministros, cumprindo ao dito Conselho organizar o seu regulamento, que será submetido à minha imperial aprovação”.

Era assinado por Francisco de Paula Sousa e Melo, então Secretário dos Negócios do Império e um dos grandes liberais de sua época.

O decreto dá uma forma parlamentar ao regime. Mas quem estudar os discursos e debates nos *Anais do Parlamento* nunca verá doutrinação alguma sobre a prática e o exercício do parlamentarismo no Brasil. Nada na Constituição determinava essa forma de governo, mas ela foi praticada porque as condições do governo no Brasil a determinaram.

Os maiores pensadores políticos brasileiros, os maiores parlamenta-

res, os maiores oradores nunca trataram do parlamentarismo como uma teoria de governo, durante o Império. Eles simplesmente a praticaram.

Há apenas, vez ou outra, referências declarando que a perfeita harmonia entre o Parlamento e o Poder Executivo, condição essencial da realidade do governo representativo, não podia existir. A concórdia e as divergências revelavam em si mesmas o regime, e as quedas e dissoluções são os remédios constitucionais utilizados para resolver as crises constitucionais.

Os partidos são exclusivistas. Eles estão no Parlamento para disputar o poder, dominando a Câmara e, com ela, o Executivo. Posto que, do uso legal e regular do poder que a liberdade política lhes confia, nenhum proveito direto possa resultar, a soma de autoridade assim concentrada nas mãos de seus diretores não somente é empregada em alimentar a paixão do mando e ascéticas ambições de glória; serve ao homem de Estado para estender ou adquirir influência pessoal, confirmar reputação, consolidar posição.

Assim lhes é dado conquistar para si as grandes posições honoríficas e lucrativas, e retribuir com empregos e proteção os auxílios recebidos.

Os partidos não representam senão uma fração pouco considerável da população. Ao lado deles, milhões de homens começam e acabam a existência ignorando as agitações da ambição política. Para uns, os problemas discutidos na tribuna e na imprensa são tão desconhecidos como são indiferentes os interesses que se ocultam sob princípios controvertidos.

Muitos fatores restringem o número dos políticos militantes, mas nem por isso deixa o Parlamento de representar a soberania popular.

As Câmaras representam os partidos; estes, não tendo que contar com a opinião pública, põem por diante os seus interesses; vivem no meio da população como sociedades de socorros mútuos, e não como coligações de cidadãos que se têm interesses comuns não os podem legitimar perante a Nação, a não ser pela identidade de princípios.

O sistema representativo, governo de partidos, pressupõe permanente conflito entre as parcialidades que contendem pela direção dos negócios públicos, alegando, umas para conservá-las e outras para alçá-las, o mesmo fundamento, o apoio da verdade nacional.

Qual é a entidade constitucional encarregada de apreciar o estado real da opinião pública?

Pondo de lado o Poder Judiciário, vejamos se o Legislativo, em razão de sua origem eletiva, está no caso de preencher este objetivo.

Aceitando-se em todo o seu rigor as hipóteses teóricas da Constituição, ainda assim o Parlamento não representa senão a relação existente entre eleitores e eleitos ao tempo da eleição, relação momentânea, imediatamente modificada pela natureza irrevogável do sufrágio e pela duração fixa dos seus efeitos.

Como, porém, o elemento principal da questão é a variação presumida da opinião pública, o Poder Legislativo não exprime melhor do que qualquer outro dos poderes o estado atual dessa opinião.

Oferecerão as Câmaras, não obstante, suficientes garantias de acerto e imparcialidade?

Acreditamos que não. O Parlamento é composto de representantes ativos dos partidos. Se, como regularmente acontece, contêm mais de uma opinião, são opiniões diversas e irreconciliáveis. É absolutamente impossível que a maioria consinta em ceder à minoria os direitos que lhe confere a superioridade numérica, única medida de verdade e de justiça admissível e admitida em assembléias deliberantes.

Prevê, então, o autor das *Páginas de História Constitucional do Brasil* que o Parlamento, inclinado a alargar os limites de sua autoridade, árbitro dos destinos do Ministério, está habilitado a revestir-lhe os atos de completa legalidade externa, por meio do seu apoio. O acordo provável seria alguma transação passageira importando aumento de influência no Parlamento, como preparatório de completa absorção do Poder Executivo pelo Legislativo, o que seria infalível.

A Demissão e Queda dos Ministros

A queda do Gabinete podia ocorrer por vitória diminuta - já citamos aqui um caso - derrota, ou por influência direta ou indireta do Poder Moderador. Sempre que faltou à maioria o apoio majoritário da Câmara, o Ministério

pedia demissão, obedecendo ao ritual que se firmara desde o segundo Gabinete, quando José Bonifácio pediu a demissão do primeiro Gabinete nacional.

Caetano Pinto de Miranda Montenegro, que foi Ministro da Justiça na organização do primeiro Gabinete nacional de 16 de janeiro de 1822, foi quem assinou o ofício que afirmava ter Sua Majestade concedido demissão a José Bonifácio, Ministro do Império e Estrangeiros, então criados, e a Martim Francisco Ribeiro de Andrada, Ministro da Fazenda.

O ofício era dirigido a José Joaquim Carneiro de Campos, Marquês de Caravelas, principal autor da Constituição de 1824, homem competente e íntegro, que só aceitou o cargo depois de manter com José Bonifácio uma conversação sobre a situação e sobre o problema pessoal da saída do Patriarca; nomeou-se Manuel Jacinto Nogueira da Gama, depois Marquês de Baependi, Ministro da Fazenda.

Segundo as normas que desde este tempo se estabeleceram, este ofício de nomeação e os demais foram enviados à Comissão de Constituição da Câmara. Como Carneiro de Campos e Nogueira da Gama eram deputados, suscitaram dúvida duas questões: 1) se o governo podia escolher para o Ministério os membros da mesma Assembléia, durante seu exercício; 2) se, aceitando eles os ditos empregos, deviam ou não continuar a servir conjuntamente um e outro, ou se o lugar e exercício de Ministro de Estado excluía o de Deputado; 3) se ficando, por consequência, vago o lugar de Deputado, devia ser este suprido pelo respectivo suplente, e se esta substituição é perpétua ou temporária, enquanto se não procede a uma nova eleição por sua respectiva Província.

A Comissão decidiu que Sua Majestade pode escolher os seus Ministros entre os Deputados da Assembléia, enquanto a Constituição não deliberar o contrário; que aceitando os Deputados o exercício de Ministros de Estado, ficam, por consequência, vagos os seus lugares na Assembléia e devem ser substituídos pelos respectivos suplentes, e finalmente que a vagatura é temporária, mandando proceder a nova eleição de partidos que aceitarem o Ministério.

O parecer era assinado por Antônio Luís Pereira da Cunha, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, Francisco Muniz Tavares, José Ricardo Costa Aguiar de Andrada, Pedro de Araújo Lima, José Bonifácio de Andrada.

Posto o parecer da Comissão em debate e largamente discutido, jul-

gou-se, por fim, discutida a matéria, e o presidente propôs: 1) se o Imperador podia escolher Deputados da Assembléia para seus Ministros de Estado, - venceu-se que sim; 2) se o lugar do Deputado nomeado para Ministro de Estado vagava temporariamente, - venceu-se que não; 3) se eles deviam, enquanto exercessem aqueles empregos, ser dispensados da assiduidade de freqüência na Assembléia, - venceu-se que não.

Levantou-se ainda a questão se o Sr. Carneiro da Cunha devia sair logo de primeiro-secrerário da Assembléia, enquanto fosse Ministro de Estado. Venceu-se que sim, e que entrasse o respectivo suplente.

Suscitou-se a dúvida de ser esta resolução da Assembléia sobre o parecer da Comissão temporária ou perpétua, e decidiu-se que o resultado destas votações só teria observância enquanto, pela Constituição, outra coisa se não declarasse.

Foi somente em 13 de novembro de 1823 que foram desmembradas as secretarias dos Negócios do Império e dos Estrangeiros.

Desde o começo, a Câmara exigiu relatórios dos Ministros.

No 7º Gabinete, de 20 de novembro de 1827, quando se discutia o orçamento do Império, tendo os Ministros da Justiça e do Império falado em despesas não decretadas, mas que seriam realizadas, acusou-se o governo de querer estabelecer a Monarquia pura (absoluta), mas, nem por isso, o Gabinete caiu por maioria parlamentar.

Notava-se também na Câmara muita odiosidade contra certos Ministros que foram por ela acusados. Assim, por exemplo, Joaquim de Oliveira Álvares foi alvo de forte oposição, porque criara uma comissão militar em Pernambuco por ocasião da rebelião, e José Clemente Pereira, Ministro da Guerra, foi denunciado, acusado, absolvido. Também foi denunciado Diogo Antônio Feijó, quando Ministro da Justiça, depois de longa discussão, por haver suspenso as cartas de seguro.

O primeiro Ministério da Regência Permanente, de 16 de julho de 1831, teve forte oposição da Câmara dos Deputados.

O 4º Gabinete de 18 de maio de 1840 sofreu também grande oposição parlamentar e o General Salvador José Maciel, Ministro da Guerra, ao

responder ao Deputado Antônio Paulino Limpo de Abreu sobre a proposta para a fixação das forças de terra, disse que o deputado trataria de “teorias parlamentares relativamente à organização dos gabinetes”.

“Permita-me o nobre Deputado que eu não entre nesta questão; é um tema muito escorregadio para um soldado, e um soldado velho. E de certo nada poderia dizer que pudesse persuadir aos ilustrados membros desta Casa. Mas avançou o nobre Deputado um princípio sobre a causa da pouca duração dos Ministérios; disse que isso era porque não entravam os chefes das maiorias parlamentares na composição dos Ministérios; porque, se entrassem, os Ministérios durariam mais tempo. Eu também me escusarei de entrar nesta parte da questão, todavia notarei ao nobre Deputado que Ministérios têm havido em que têm entrado os chefes da maioria, e estes Ministérios também duraram pouco; logo, há algum pensamento entre nós que concorre para a pouca duração (apoiados), embora atuem ou não nos Ministérios os chefes das maiorias parlamentares.”

Dissoluções da Câmara dos Deputados

Estabelecia a Constituição no § 5º do artigo 101 que o Imperador exercia o Poder Moderador: “Prorrogando ou adiando a Assembléia Geral e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra que a substitua”.

Mas a Coroa não entendeu assim e os casos essenciais não passaram de comezinhos e ordinários com o que ele dirigiu pessoalmente a política do País.

Afora a dissolução de 1823, que foi a primeira e a mais grave, por tratar-se de Assembléia Legislativa e também Constituinte, e sem convocação imediata de outra que verdadeiramente se reunisse - o que só foi feito em 1826 - a dissolução seguinte foi a de 1842.

Sabemos que o 4º Gabinete, de 18 de maio de 1840, da Regência do Senador Pedro de Araújo Lima, caiu por efeito de uma conspiração do Partido Liberal, na qual entraram o Paço e o Imperador, a fim de usurpar o poder, que, pela Constituição, só lhe viria a caber quando completasse 18 anos.

Prestado o juramento de observar e fazer observar a Constituição Política do Brasil e mais leis do Império, foi o Imperador inconstitucional e

revolucionariamente proclamado maior e nomeou seus Ministros liberais, exceto Aureliano.

Como já acentuamos, esse Gabinete governou oito meses, apesar de ter obtido o apoio da Câmara que achou funcionando e durante sua administração ter sido eleita outra Câmara, composta em sua grande maioria de seus amigos liberais.

Como Aureliano, Ministro dos Estrangeiros, propusesse a demissão do brigadeiro João Paulo dos Santos Barretto, do lugar de comandante das armas do Rio Grande do Sul, e todo o Ministério se opusesse, Aureliano apelou para o Imperador, declarando que se retiraria se o general fosse conservado.

Aureliano queria que o então Barão de Caxias fosse nomeado Presidente da Província do Rio Grande do Sul e comandante de armas. Sua pretensão era muito bem recebida pelo Imperador, que preferiu esta escolha à saída de todo o Ministério.

E assim, como já lembramos, foi organizado o 2º Gabinete da maioria, dirigido pelo velho professor de D. Pedro II, Cândido José de Araújo Viana, futuro Marquês de Sapucaí.

A Câmara Liberal eleita em outubro de 1840, durante o 1º Gabinete dirigido por Antônio Carlos, reuniu-se pela primeira vez em sessão parlamentar aos 25 de abril de 1842.

Não levou avante seus trabalhos de verificação de poderes e nem chegou o dia da abertura da Câmara. Por decreto de 1º de maio de 1842, assinado por Cândido José de Araújo Viana, dissolvía-se a Câmara dos Deputados e convocava-se, desde logo, outra a reunir-se a 1º de novembro de 1842.

Tal como o pai, D. Pedro II começava a recuar com um ato de força, inteiramente descabido, e que por isso levou à crença da existência de uma facção áulica, dirigida por Aureliano, que, por um caso pessoal, dissolvía uma Câmara acabada de ser eleita e nos começos de seus trabalhos preparatórios.

O Visconde de Sousa Carvalho, no seu memorável livro *A História das Dissoluções da Câmara dos Deputados*, escreve um capítulo intitulado “A Coroa e as quatro primeiras dissoluções”, onde diz que “não se pode negar que a medida excepcional da dissolução, que a Constituição estabeleceu só para os casos em que exigir a salvação do Estado, tem-se procurado tornar o meio indispensável, freqüente, vulgar, corriqueiro, pelo qual a Coroa fez política pessoal, sustentando e levantando ora uns ora outros, conforme lhe apraz na ocasião, esmagando os contrários, ostentando a sua força e onipotente vontade”.

“Por menos que sejam os sinceros exemplos e os conscienciosos embaraços com que a Coroa costuma empecer a ação dos Ministérios, todos sabem e ninguém duvida que, depois de uma dissolução, não há excesso nem escândalo que não seja permitido ao gabinete e seus delegados para perseguir os contrários, ainda levando-os ao desespero e à revolta, até abatê-los e prostrá-los na luta eleitoral. É bem estranha e curiosa a história de nossas dissoluções com seus fins e motivos mesquinhos e injustificáveis.”

Cita o exemplo de D. Pedro I em 1823; sem que passasse um ano do exercício da Assembléia, e não se tinham passado dois anos que os amigos de D. Pedro II o elevaram inconstitucionalmente ao trono contra a opinião de todos os grandes chefes conservadores, dissolveu a primeira Câmara do Partido Liberal, para pôr no poder um gabinete conservador.

E o que significava o caso da salvação do Estado, que a Constituição exigia para essa medida extraordinária?

“O caso de salvação do Estado foi um só em ambas essas dissoluções; foi tomar a si a Coroa, salvar e fazer triunfar a causa pessoal do seu valido Aureliano,” explica Sousa Carvalho.

Na primeira dissolução salvou o Estado contra o Partido Liberal, que acaba por entregar-lhe o governo e compunha a Câmara dissolvida de 1842; e na segunda dissolução salvou o Estado contra o Partido Conservador que compunha a Câmara dissolvida em maio de 1844. Mas, em ambos esses casos, a *salvação do Estado* estava na pessoa de Aureliano, que em 1842 aliara-se novamente aos liberais.

Aproximando os fatos relativos à primeira e à segunda dissoluções, a primeira contra os liberais e a segunda contra os conservadores, Sousa Carvalho assim expõe: “Aureliano, o homem essencialmente do Paço, entra no Ministério de 23 de julho de 1840 com cinco colegas liberais. Cedo acha-se em divergência com todos eles, em março de 1841 faz questão de gabinete a demissão de um comandante de armas, apelando para a Coroa”.

“Esta, manifestando-se a favor de Aureliano, contra o resto do Ministério, derriba uma situação política e forma outra contrária, dando em terra por ato exclusivamente seu, com um gabinete que tinha a seu favor duas Câmaras de Deputados (uma, cujo tempo não havia expirado, e outra de seus amigos em grande maioria, que acabava de ser eleita em outubro de 1840, tinha de reunir-se em maio de 1842, e foi previamente dissolvida) e nomeado outro Ministério, composto do mesmo Aureliano e cinco conservadores, para cuja permanência no poder e vitória de Aureliano era indispensável a dissolução de 1842.”

Não tardou, acentua Sousa Carvalho, que Aureliano, Ministro dos Negócios Estrangeiros dos dois Gabinetes seguidos e opostos entre si, ficasse em divergência com os novos colegas conservadores, do mesmo modo que estivera com os liberais.

A imprensa Liberal começou a hostilizá-lo. O Gabinete, por motivo de conveniência, de reunir na pessoa de Caxias a presidência e o comando das armas do Rio Grande do Sul, tivera necessidade de remover dessa presidência para a inspetoria da alfândega da Corte a Saturnino, irmão do ministro Aureliano, e, tendo adotado a candidatura deste para deputado pelo Rio de Janeiro, foi ele, sem embargo disto, o único dos candidatos ministeriais que não saiu eleito e viu-se excluído pelo General Andréia (Francisco José de Sousa Soares de Andréia, Barão de Caçapava) na eleição que se seguiu à dissolução.

Apenas reuniu-se a nova Câmara, em janeiro de 1843, os conservadores tentaram arredar o Ministro dos Estrangeiros, inserindo um tópico contra ele na resposta à Fala do Trono, e explicando-o como censura, o respectivo Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí, chefe da Marinha, amigo íntimo e cunhado do Ministro da Justiça, Paulino).

À vista disto, Aureliano, no dia 16 de janeiro de 1843, pede demissão, mas a Coroa dá-lhe ainda razão contra os liberais, e vinga-o demitindo também o resto do Ministério, ao qual a nova Câmara não

havia feito a menor oposição, antes prestava o mais dedicado apoio.

Já chamamos atenção que Honório Hermeto, Marquês de Paraná, organizou o novo Gabinete de 20 de janeiro de 1843 com seus colegas de credo conservador, chamado, então, vermelho ou puritano. Apesar do apoio das Câmaras e da importância de seus membros, foi muito efêmero, durando apenas um ano, até que a Coroa, por ato seu exclusivo e sem cabimento algum, passasse o poder aos amigos de Aureliano, decretando para sustentá-lo outra dissolução da Câmara, a 24 de maio de 1844.

O motivo ocasional da queda dos conservadores em 1844 e da dissolução que se tornou necessária para manter a nova situação, exclusivamente criada pela Coroa, foi singular e admirável.

Como se vê, a interpretação do Visconde de Sousa Carvalho afina-se às dos liberais que acusavam o Imperador do exercício do imperialismo, sobre o qual já falamos. Ele repete a versão de que Aureliano hostilizava os conservadores e seu irmão Saturnino, empregado da Fazenda, que não só publicou um folheto sobre negócios estrangeiros e de fazenda, considerado de oposição ao gabinete, como lhe deu batalha formal, apresentando-se candidato à senatória pelo Rio de Janeiro, sendo a chapa ministerial composta de dois Ministros e do General Andréia.

Apesar de derrotado, todos acreditavam que ele é que gozava da confiança da Coroa e não o Ministério. O Gabinete achou necessário, para desmentir-lo e fortalecer-se, promover a demissão desse funcionário público de ordem secundária com costas quentes que assim afrontava, altamente apoiado, como todos supunham, em um poder maior. Como a Coroa recusou sua demissão, o Ministério foi forçado a retirar-se, e nenhum outro do mesmo partido, com tal exemplo e dos dois poderosos áulicos, pela Coroa, se atreveu a aceitar o poder.

Costa Carvalho, Marquês de Monte Alegre, escusou-se de organizar Gabinete. Quem o organizou foi Almeida Torres, Visconde de Macaé, personagem do Paço, no sentido de esmagar os conservadores com o auxílio necessário dos liberais, enxotados do poder desde 1841, logo depois de haverem conseguido realizar a vitoriosa Maioridade; os liberais estavam agora abatidos, proscritos e criminosos em grande número devido às revoluções malogradas de São Paulo e Minas.

O Gabinete de 2 de fevereiro começou apenas com quatro ministros: Macaé, Alves Branco, Jerônimo Coelho e Ernesto França.

O decreto de 14 de março de 1844 concedeu aos rebeldes de São Paulo e Minas ampla anistia, ato privativo do Poder Moderador, que mostrava, assim, de que lado estava, declaradamente. Com isto permitiu que esses liberais-conservadores que haviam servido ao Paço e a Aureliano mostrassem aos legalistas que tinham tido a pretensão de demitir um inspetor da alfândega, que não deviam nem podiam enfrentar o aulicismo.

E logo em abril a mais significativa declaração de guerra aos conservadores é feita com a nomeação de Aureliano para Presidente da Província do Rio de Janeiro, de modo a que este se desforrasse com abusos e violências do partido que derrotara seu irmão Saturnino.

A 23 de maio está o Ministério completo, com a entrada de Holanda Cavalcanti e Manuel Antônio Galvão, e no dia seguinte é lido na Câmara o decreto de sua dissolução.

A nova situação foi atribulada, lutando a Câmara sempre contra o Senado conservador que necessariamente a reduzia à impotência e esterilidade, com os continuados embaraços da Coroa, que em tudo intervinha, com os atritos entre as influências liberais e os aliados palacianos.

Para o Visconde de Sousa Carvalho, os conservadores tinham levado uma sova monumental e uma lição de mestre.

Acrescenta, ainda, que por ato exclusivo do Poder Moderador contra o partido dominante na Câmara havia pouco eleita e que entrava na primeira nova legislatura em 29 de setembro de 1848, para sustentá-la adiou sua primeira sessão para 5 de outubro de 1848, por ato do Visconde de Monte Alegre, Ministro do Império do 10º Gabinete conservador presidido pelo Visconde de Olinda - a Câmara era liberal. A reunião da Assembléia Legislativa foi de novo adiada para 23 de abril de 1849 e, logo depois, a 19 de fevereiro de 1849, foi dissolvida, ficando sem efeito o seu anterior aditamento.

Assim, em menos de nove anos depois da Maioridade, D. Pedro II praticava três dissoluções da Câmara antes de terem elas ocasião de procurar perder o Estado, e somente para *salvá-lo*, segundo os termos cons-

titucionais, dando ganho de causa a seus validos, segundo os chamados “imperialistas”, a cuja corrente pertencia o Visconde de Sousa Coutinho, levantando e derrubando ora um, ora outro partido, para triunfo e glória da política pessoal da Coroa que de cada um deles se utilizava como de simples e efêmeros instrumentos.

Esmagada a revolta de Pernambuco - a Praia - a 2 de fevereiro de 1849, e dissolvida a Câmara a 19 do mesmo mês, pôde a Coroa, desembaraçadamente, entregar-se a seus instintos naturais, aproveitando a oportunidade para mostrar e exaltar a grandeza do soberano; apoquentando tudo o que lhe fazia sombra e lhe inspirava desconfiança; abatendo os políticos eminentes; enfraquecendo e anulando partidos; oprimindo e esmagando províncias, e sobretudo destruindo os rebeldes e insubmissos, os mais radicais e das classes modestas ou os negros rebeldes.

Para castigar o Partido Liberal, de cujas fileiras saíra o grupo radical da Praia, procurou o concurso dos homens fortes do Partido Conservador, e juntou, no Gabinete de 29 de setembro de 1848, dois ex-regentes, Monte Alegre e Olinda, e ministros da categoria de Euzébio de Queiroz, Rodrigues Torres, Paulino José Soares de Sousa.

Otoni, num discurso famoso, aos 2 de outubro de 1848, lamentou que Bernardo Pereira de Vasconcelos não tivesse tomado parte nesta organização ministerial, apesar de ser o homem mais preeminente do partido que então estava no poder.

Foi nessa ocasião que a Câmara se apresentou pela primeira vez unanimemente conservadora, com a única exceção de Bernardo de Sousa Franco, liberal do Pará, devido à brutalidade e ferocidade com que os conservadores, fortemente impelidos e apoiados pela Coroa, se atiraram aos liberais, o que deu esse resultado único.

Reprimida a Revolução da Praia com muito mais empenho e violência que as de Minas e São Paulo - onde o terror não foi empregado - o Gabinete conservador sentiu-se forte e mais ainda o Imperador.

Caxias, que vencera sodas as revoltas no Brasil, não foi mandado a reprimir a da Praia em Pernambuco. Era um militar brioso e digno, incapaz de obedecer às odiosas instruções que mandavam destruir a

ferro e fogo os praieiros. Por isso, para a empreitada furiosa contra Pernambuco, foi mandado José Joaquim Coelho, general português (Lisboa 25.09.1797 - Pernambuco 19.06.1860) rancoroso, acompanhado do baiano Manuel Vieira Tosta (Bahia 12.07.1807 - Rio de Janeiro 22.02.1896), deputado, ministro e senador, com instruções de esmagar a Província a ferro e fogo.

Escreve Silveira Lobo que o governo havia provocado e deixado progredir em Pernambuco o movimento praieiro para poder depois fulminá-lo e ao seu Partido. Diz mais que rancoroso contra Olinda, que fora Regente, liderara a luta pela maioria, era orador de qualidade e tinha experiência de estadista, e se manifestara contra a política exterior do Brasil no Rio da Prata, fazia tudo para retirá-lo da presidência do Conselho, o que conseguiu a 8 de outubro de 1849, fazendo-o substituir por Monte Alegre, e isso depois da dissolução da Câmara de 19 de fevereiro de 1849.

Escreve o Visconde de Sousa Carvalho que as desatenções pessoais, as rejeições às suas propostas fizeram que Euzébio de Queiroz se retirasse do Gabinete a 11 de maio de 1852, acompanhado de Monte Alegre e de Muritiba (Manuel Vieira Tosta). Euzébio, em face do que se passara com ele, declarou que “neste reinado um homem de vergonha só pode ser Ministro uma vez”.

O Visconde do Uruguai, que entrou no Gabinete como Ministro dos Estrangeiros no lugar de Olinda, nunca mais aceitou pasta nem presidência do Conselho.

Os Gabinetes que se seguem, o 11º, presidido por Rodrigues Torres (11 de maio de 1852), o 12º, de 6 de setembro de 1853, comandado por Honório Hermeto e chamado da Conciliação, do qual fazem parte pela primeira vez Nabuco, Paranhos (Rio Branco), Wanderley (Cotegipe) e Pedreira (Bom Retiro), e do qual fizera parte também, no começo, Antônio Paulino Limpo de Abreu (Visconde de Abaeté), como Ministro da Justiça, e no fim Caxias, como Ministro da Guerra, não conheceram dissolução, nem queda. A morte de Honório em 1856 é que liquidou com o Ministério.

Diz Sousa Carvalho que “Honório, amestrado pela severa lição que lhe dera a Coroa em 1844, tratou de satisfazer o poder pessoal, encarregando-se de impor aos seus amigos a chamada conciliação dos partidos,

cujo programa era francamente atribuído à Coroa, e o retalhamento ou subdivisão das Províncias em distritos de um Deputado. Esmerou-se igualmente em atender à Coroa nas nomeações de seus afilhados para empregos públicos, chegando até a aconselhar os pretendentes que se dirigissem ao Imperador, conseguindo também, e sendo-lhe por isso permitido, satisfazer amplamente as suas vontades e caprichos, as aspirações de sua própria clientela”.

Diz mais que “morto Paraná, e sendo eleitos à sombra da conciliação alguns liberais por distritos que foram protegidos pelo Ministério conservador, a Coroa, constante no exercício de seu poder pessoal, necessita de um estadista de importância e prestígio para continuar a impor aos conservadores a tal conciliação e prolongá-la até a concórdia e equilíbrio dos partidos, a fim de enfraquecê-los e anulá-los. Com esse intuito recorre ao Marquês de Olinda, a quem havia procurado menoscabar e enxotar em 1849”.

Neste 13º Gabinete de 4 de maio de 1857, como no 14º de 12 de dezembro de 1858, como ainda no 15º, de 10 de agosto de 1859, e fundamentalmente no 16º, de 3 de março de 1861, presididos respectivamente pelo Marquês de Olinda, pelo Visconde de Abaeté, Antônio Paulino Limpo de Abreu, por Ângelo Muniz da Silva Ferraz (Barão de Uruguaiana), e por Luís Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias, não se conheceu dissolução de gabinete. Note-se apenas que o penúltimo Gabinete do Barão de Uruguaiana demitiu-se antes de aberto o Parlamento, quando acabava de ser eleita uma nova Câmara, e a Coroa decidiu, sem auscultá-lo, entregar o poder aos conservadores.

Antes de falecer, na sessão de 9 de julho de 1841, Carneiro Leão discutiu uma questão interessante constitucionalmente em matéria de dissolução. Pode-se tratar de dissolução de Câmara futura? “Eu não sei; atualmente existe Câmara futura? Não; se o governo não tivesse maioria nesta Câmara e a quisesse dissolver, ocorreria uma questão, e é se, dissolvida esta Câmara, a Câmara futura estava dissolvida. Esta questão não está prevista na nossa Constituição. Eu desejaria que a Constituição não nos tivesse posto nas circunstâncias de aparecer esta dúvida, que não se oferece em outros países; e como disse, eu não desejo nunca que o poder se ache em circunstâncias de tomar medidas que cheirem a golpes de Estado.”

O PAPEL DO PARLAMENTO NA CONSOLIDAÇÃO DO IMPÉRIO

O Parlamento nesta fase de 1840-1861 não esteve sempre ou quase sempre em perfeita harmonia com o Poder Executivo, condição essencial da realidade do governo representativo.

Mesmo porque havia dois Brasis, observação feita pela primeira vez pelo autor das *Páginas de História Constitucional do Brasil*, só mais tarde descoberto, de vez que o livro saiu anônimo. Eram o Brasil real e o legal, e não foi sem freqüência que os dois entravam em choque, como estão até hoje. A tese de Jacques Lambert, *Os dois Brasis*, é uma descoberta do ovo de Colombo.

Havia também uma forte tendência de nacionalização, de abasileiramento do País, como se pode observar nos acontecimentos de 1848-49 em Pernambuco, e os de setembro de 1848 no Rio de Janeiro. A rivalidade constante entre brasileiros natos e adotivos era alimentada pela imprensa e repercutia no Parlamento.

Os projetos de nacionalização do comércio, acolhidos favoravelmente na Câmara dos Deputados, tornavam mais admissíveis em certas classes que os embaraços com que lutavam adviessem da imigração portuguesa, chamada com trabalho garantido.

O *Grito Nacional* e o *Senso Comum* eram as publicações mais exaltadas que incentivavam as ações populares contra os brasileiros adotivos.

Estas propostas visavam a abasileirar o País e adotar medidas que, se não colocassem os brasileiros numa situação mais feliz, ao menos os não deixassem abaixo dos últimos estrangeiros.

Os conservadores estavam, sempre muito atentos a qualquer agitação, ainda que fosse no sentido de abasileirar o Brasil. Em face dos acontecimentos europeus, a revolução da comuna de Paris, de 1848, eles, tanto no Poder Executivo quanto no Parlamento, sabiam que a organização social do Brasil possuía elementos mais perigosos que nos países do velho continente, insistindo nos receios de que aquelas comoções revolucionárias viessem a repercutir entre nós.

Nada foi sempre mais temido no Brasil do que o carro da Revolu-

ção. Uma metáfora muito usada por Paula Sousa no Parlamento, que, como já dissemos, significava apenas o estado de transição em que se achava o Império. Não tinha acabado de passar do governo colonial para o sistema representativo, e foi retardado e reprimido pelas leis de reforma do Código de Processo Criminal de 1843 - o grande recurso repressor da minoria dominante; e pelo Conselho de Estado, que foi um fator de retardamento das reformas. Daí o princípio conservador que sempre dirigiu o Brasil, de reformas lentas e graduais.

Mas as classes conservadoras, no Executivo ou no Parlamento, contaram sempre com Caxias, que derrotara todo o sentimento e toda a ação revolucionária, exceto a de 1848/49, a chamada Revolução da Praia, em Pernambuco.

Conseguira sempre excelentes resultados, e isto na idade em que outros começavam a estabelecer sua reputação. Era o mais novo general do Exército, aos 38 anos de idade. Não se valendo dos frutos dos trabalhos de outros, mas buscando os recursos de que necessitava na sua própria atividade e energia, desenvolveu talentos e qualidades militares de primeira ordem, aproveitando a vitória com profundo conhecimento dos homens e consumada prudência.

Usava de uma grande mobilidade e de iniciativa nas operações na guerra; para a paz as suas duas condições eram a submissão e a clemência. Venceu sempre. E só não foi vencer a Praieira porque não admitiu instruções que o obrigariam a não usar de clemência, a força dos fortes.

Adversários e não inimigos eram todos brasileiros; o simples fato de o terem enfrentado fazia que tratasse a todos como contendedores temporários, desviados do caminho que ele considerava certo.

No fundo, Caxias parecia inspirado pelo verso de Virgílio - o poeta cujo segundo milênio de sua morte ocorreu em 1981 - que exaltava os submissos e destruía os soberbos.

E merece este destaque que lhe damos aqui porque sem ele seria impossível a consolidação do Império.

O espírito do regresso, expressão criada por Bernardo Pereira de Vasconcelos, o pró-homem da vitória conservadora no Parlamento, a obra repressora de Caxias, as leis compressoras do Parlamento e do Execu-

tivo, tudo isso marcou a consolidação do Império.

Mas é importante assinalar que toda essa obra de repressão não destrói o governo livre - embora existam escravos - o governo representativo, ainda que com a existência da fraude eleitoral.

Princípios nem sempre respeitados, eles constituem a utopia da sociedade conservadora imperial.

A idéia do governo livre compreende como elementos essenciais a participação direta das diversas classes da sociedade nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a liberdade de imprensa e de discussão e a igualdade dos livres nos direitos e deveres são observadas. Tal é a liberdade política que foi sempre um ideal na sociedade brasileira, sobretudo no Segundo Reinado de D. Pedro II.

No Império, apesar da escravidão, que manchava tudo, acima da liberdade política, com a Justiça acima dos códigos e a verdade acima dos métodos científicos, a liberdade civil ou o gozo do direito individual firmava-se cada vez mais.

Ambas sofreram as elevações e os rebaixamentos que a evolução histórica consigna.

A liberdade civil encerra em si quantas condições são indispensáveis à vida, e o Brasil manteve desde sua Independência, em 1822, até 1888, a escravidão de seres humanos. Uma restrição que envergonha a história do País, que foi o último a promover a libertação dos escravos.

Registro aqui que neste período de 1840 a 1861 houve um brasileiro, Silva Guimarães, que propôs a liberdade negra, debaixo da chacota, da risada e da declaração do presidente da Câmara dos Deputados que ele estava fora da ordem, por tratar desta matéria, ou que a questão exigia uma sessão secreta.

Na prática do sistema representativo, a feição principal da liberdade política era o predomínio dos Partidos.

Os nossos dois partidos - Liberal e Conservador - eram em si mesmos muito semelhantes e, como exemplo, basta lembrar que todas as reformas liberais foram realizadas pelos conservadores.

Paranhos, antes de ser Visconde do Rio Branco, dizia, na Câmara dos Deputados aos 28 de junho de 1862: “Somos conservadores, porque todos queremos conservar e defender as instituições juradas; todos reconhecemos que a Monarquia é a mais preciosa herança de nossos maiores; que a integridade do Império é a condição essencial para o futuro grande e glorioso que desejamos ao nosso País”.

E continuava: “Também somos liberais, porque todos queremos a Monarquia, mas a Monarquia no mais perfeito consórcio com as liberdades públicas; é esta a energia do século em que viverás; é esta a aspiração bem manifestada no País”.

Os partidos são exclusivistas e, ao seu lado, vivem homens que ignoram as agitações políticas, ou porque desconhecem os problemas, ou mais ainda porque a necessidade de sobreviver prima sobre tudo.

Ambas as liberdades, a civil e a política, andam juntas e vivem nos regimes representativos e morrem nas ditaduras declaradas ou disfarçadas. Uma e outra dão nascimento aos partidos e à opinião pública.

O Governo deve sempre conduzir-se pela opinião pública e esta se expressa ou no Parlamento, através de eleições livres, ou na imprensa livre. A consolidação do Império deu-nos estes bens que a República destruiu várias vezes e continua destruindo, pela forma mais irregular e ilegal que é o abuso da força, que deve estar sempre a serviço do País.

Jamais um Caxias, um Osório permitiriam tal abuso intolerável.

O Poder Nacional não deve ser mais que o concurso deliberado do governo, unindo especialmente o Parlamento, o Executivo, o Judiciário e o povo num só pensamento.

A liberdade civil e a política foram sempre ameaçadas no Brasil, e este período que estudamos (1840-1861) é um exemplo de respeito total a essas liberdades, como o foi a parte final do Império. Neste não houve nunca o predomínio da força bruta, a desordem da conquista armada do País, os mil aspectos da dominação.

Isso não significa que não tenha havido no Império formidáveis multidões famintas, cobertas de andrajos, sem abrigo, sem esperança. O

Império convive com eles; consolidadas embora suas instituições políticas, porque sempre no Brasil, em toda a sua história, a gente modesta e humilde, o povo foi desprezado, humilhado ou, como dizia Capistrano de Abreu, sangrado e ressangrado, capado e recapado.

Vêm-se várias referências às qualidades do povo brasileiro, sobretudo a tolerância. Cito um discurso de Justiniano José da Rocha louvando esta virtude que o povo brasileiro possui com largueza. Louvam-lhe a docilidade.

Já nessa época acusava-se o governo de absorver os direitos do Parlamento, pelo abuso das delegações, e pelos excessos de atividade do Poder Executivo.

Esperava-se mais do povo do que ele podia dar, e daí advêm decepções que criam o desalento e a desesperança com que viveu e vive o povo brasileiro.

A Constituição de 1824 criou um sistema de liberdade política completa e harmônica, todo ele baseado na conciliação que existe entre a plenitude política e a eficaz influência da opinião pública, filha da liberdade.

O Parlamento, e sobretudo a Câmara dos Deputados, representa os partidos e o povo. Uma preocupação constante no Império foi a legitimidade das eleições, pois elas são a base do sistema representativo. Por isso o direito eleitoral foi sempre reformado.

O que faltou às instituições políticas do Império foi a vitalidade, devida ao entorpecimento do espírito público, pois o povo, em face de suas condições materiais, esquecido e desprezado, não sustentou seus representantes.

Por isso Joaquim Nabuco escreveu em seu livro *O Abolicionismo* que “nenhum homem vale nada, porque nenhum é sustentado pelo País”.

Tudo é partido. O Parlamento é composto de representantes ativos do povo. As corporações legislativas, como órgãos principais da liberdade política, são forçosamente sujeitas à influência dos partidos. O Ministério é também partido.

Foram sempre sujeitas a conflitos as relações entre o Parlamento e o Poder Executivo. Este possui a força pública, as chaves do tesouro,

mercês honoríficas e lucrativas, isto é, todos os recursos da influência oficial. Seria um equívoco a absorção do Poder Executivo pelo Legislativo, o que, no caso de conflito entre a Câmara e o Executivo, veio a significar o governo absoluto da maioria parlamentar.

O Poder Moderador, investido no Imperador, é que exercia a função de harmonizar esses conflitos ou mesmo a de evitá-los de todo. O Imperador dispõe de muitos recursos: dissolve a Câmara, promove a queda do Ministério, nomeia os senadores, para enumerar apenas algumas de suas funções mais relevantes.

Joaquim Nabuco como disse:

“Se a Constituição é o *Palladium*, o Parlamento é o Fórum; essa foi a arena onde durante setenta anos concentrou-se a vida política do País; lutou-se pelo poder e pela liberdade; não é um grande teatro histórico da humanidade, mas para os brasileiros das antigas raças coloniais, qualquer que seja o sentimento de futuras nacionalidades que, no correr dos tempos, venham tomar o lugar deles, suas ruínas hão de ser sempre veneráveis”.

DEPUTADOS BRASILEIROS ÀS CORTES DE LISBOA

A revolução liberal portuguesa que eclodira no Porto, vitoriosa a 15 de setembro de 1820, deu fim ao absolutismo bragantino com as eleições para as Cortes Gerais Constituintes, concluídas no dia de Natal daquele ano. A notícia da Revolução portuguesa só chegou ao Brasil em janeiro de 1821, provocando rápidas consequências. A 16 de fevereiro, cedendo à pressão popular, o Rei D. João VI expediu decreto convocando Procuradores das Cidades e Vilas do Império do Brasil para reunirem-se em “Juntas de Cortes” a fim de assentarem as bases constitucionais que atendessem às condições peculiares da América Portuguesa. José Bonifácio, que sugeriu a criação do Conselho, explica por escrito as atribuições do mesmo. Não fora criado “Para fazer leis... mas para julgar as que se fizessem nas Cortes de Lisboa, onde, por desgraça, sobejas vezes se entende que pode servir no Brasil a legislação acomodada ao terreno de Portugal”.

Por decretos de 7 de março e 22 de abril, o Rei determinou que se procedesse à eleição de Deputados brasileiros. As Cortes portu-

guesas já se haviam instalado no antigo Convento das Necessidades (hoje Ministério das Relações Exteriores) desde 26 de janeiro, tendo concluído o trabalho com a promulgação da Constituição de 23 de setembro de 1822, poucos dias depois de proclamada a Independência do Império do Brasil.

O decreto de 7 de março mandava adotar o exemplo da Constituição espanhola de 1812 (Constituição de Cádiz) que previa um complicado sistema de eleições em quatro graus, iniciado nas freguesias, passando pelas paróquias, comarcas e finalmente terminando nas capitais das Províncias. Foram eleitos 72 Deputados pelas Províncias do Império do Brasil, ainda não existiam as do Amazonas, Sergipe e Paraná. As eleições verificaram-se em datas diferentes, sendo as últimas as de Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul. Nem todos tomaram assento em Lisboa - a representação de Minas Gerais, por exemplo, não compareceu - mas, entre os empossados, alguns vieram a se distinguir na vida do novo Império. Basta citar os nomes de José Martiniano de Alencar, Moniz Tavares, Araújo Lima, Lino Coutinho, Gonçalves Ledo, Vilela Barbosa, Antônio Carlos, Vergueiro e Diogo Feijó.

À medida em que chegavam e se empossavam os Deputados brasileiros, tornava-se patente a oposição irreductível que separava o novo Reino da antiga Metrópole. Essa discrepância de interesses materiais e objetivos políticos foi se agravando até o ponto de, a partir de julho de 1822, provocar aberta ruptura entre os representantes europeus e americanos. Em setembro, com a Independência, completava-se o processo, bastante apressado pela atitude provocadora e incompreensiva dos Deputados portugueses. O dissídio intransponível entre as representações americana e européia da antiga comunidade lusa fica demonstrado com o documento em que Antônio Carlos, Lino Coutinho, Araújo Lima, Vilela Barbosa e Fernandes Pinheiro apresentam as reivindicações constitucionais do Brasil, recebidas com escândalo pelos europeus. Muitos Deputados brasileiros, embora ainda sem conhecimento da proclamação da Independência, recusaram-se a assinar a Constituição de 23 de setembro. Um grupo deles, entre os quais estavam Antônio Carlos, Feijó e Lino Coutinho, retirou-se para Londres. Assim, o processo da Independência, que se ultimava no Brasil, manifestava-se, também, invencivelmente, em Lisboa.

REUNIÃO DA CONSTITUINTE DE 1823

Formalmente, a idéia da convocação de uma Assembléia Constituinte para o Brasil partiu do próprio Conselho de Procuradores provinciais, na sua primeira reunião, em junho de 1822. Na verdade, essa decisão política era uma decorrência inelutável do espírito da época. O Brasil se inseria, pelas suas elites governantes, na História do Ocidente e o mundo ocidental vivia, então, intensamente, a fase do constitucionalismo liberal. A Constituição norte-americana de 1787 (que tão funda repercussão teve na Inconfidência Mineira); as Constituições da Revolução Francesa de 1791 (da Assembléia Nacional); 1793 (da Convenção, nunca aplicada); e a de 1795 (Frutidor, ano III, muito estimada por José Bonifácio); a Constituição de Cádiz (1812) e a Carta outorgada por Luís XVIII em 1814 representam os marcos dessa marcha para a adoção das Constituições escritas, que marcou a etapa inicial e sinuosa do liberalismo político. Neste particular, os Estados Unidos, os países da Europa continental e da América Latina desenvolviam um processo político diferente do que se verificava, contemporaneamente, na Inglaterra “a Mãe dos Parlamentos”. Não se tratava somente da distinção formal entre o sistema geral das Constituições escritas e o especial da Constituição costumeira. Ocorria algo de mais profundo, que não dizia respeito à estrutura dos regimes políticos, mas à transformação da própria sociedade. Com o fim das guerras napoleônicas, em 1815, coincidiam acontecimentos econômicos e sociais de grande relevo na Inglaterra. A reconversão da economia de guerra para a de paz, com todas as dificuldades inerentes a esse processo, coincidia com o início da Revolução Industrial, pioneira na Grã Bretanha. Essa Revolução Industrial, decorrente das novas técnicas na produção e nos transportes de mercadorias, iniciou o capitalismo moderno à custa de grandes sacrifícios para as massas populares inglesas, principalmente o operariado urbano. Significativamente, iniciou-se na Inglaterra, precursoramente, uma fase de intensa atividade intelectual, de que emergiram o reformismo de economistas como Owen, Taylor e Ricardo (este último exerceu influência sobre Marx) e o radicalismo socialista de grupos intelectuais jovens, do qual o jovem Robert Southey, o primeiro historiador do Brasil, foi expoente. A Inglaterra liberal deixava de ser modelo político, porque suas lutas, entre 1815 e 1830, eram predominantemente sociais. Por isso, o modelo político dos países latino-americanos, que ainda não haviam atingido a um grande desenvolvimento propício ao recebimento das influên-

cias transformadoras inglesas, voltou-se mais para os exemplos franceses, porque, na França, a mudança social era menos dramática que na Inglaterra. As bases capitalistas francesas eram mais financeiras que industriais, a economia agrária ainda predominava e, por tudo isso, o processo da mudança se operava de preferência na liberalização das instituições constitucionais. O Brasil, como os outros Estados independentes latino-americanos, sofreu, por essas razões, mais de perto, as influências francesas. As inglesas se apresentavam muito menos na formação institucional do que no predomínio econômico, que a própria expansão da nova classe capitalista inglesa impunha pela força da sua indústria e da sua esquadra, apesar da miséria popular reinante no interior do país.

Os historiadores brasileiros, via de regra, ao tratarem das causas da Constituinte, acompanham os atos governativos e os movimentos populares que conduziram à convocação, mas não procuram relacioná-los, nem nas suas origens nem no seu encaminhamento, com as razões determinantes que vinham do estrangeiro.

Como ficou dito, o Conselho de Procuradores das Províncias a 3 de junho de 1822, dia seguinte ao da sua instalação, requereu a convocação de uma “Assembléia Luso-Brasiliense”. Aparentemente, a Assembléia estabeleceria as bases brasileiras de uma futura Constituição confederal, que se aplicasse à comunidade portuguesa, brasileira, africana e asiática. Mas o decreto alude, também, expressamente, à “Independência ... de que (o Brasil) já estava de posse”. Expressa bem as perplexidades daquele final de transição.

As instruções sobre o processo eleitoral aplicável à Constituição, expedidas a 19 de junho por José Bonifácio, simplificavam as que haviam servido para a eleição dos Deputados às Cortes de Lisboa. As eleições, tal como continuavam a ser praticadas até 1881, faziam-se agora em dois graus. As freguesias ou povoações indicavam compromissários que, reunidos nas 81 Cabeças de Distrito em que foi dividido o Brasil (incluindo a Cisplatina), elegiam os Deputados mediante voto exarado em cédula escrita. As listas eram enviadas às Câmaras das Capitais das Províncias que procediam à apuração, considerando-se eleitos, até o preenchimento das vagas, aqueles que tivessem maioria de votos nas listas da Capital e nas vindas do Interior.

Realizadas as eleições, reuniu-se a Assembléia em sessões preparatórias, no mês de abril de 1823, instalando-se, solenemente, a 3 de maio, considerada data do descobrimento do Brasil. Três de maio ficou sendo o dia da abertura da Assembléia-Geral durante o Império, e do Congresso Nacional, durante a Primeira República.

A CADEIA VELHA

Na primeira metade do século XVII começou a expansão do Rio de Janeiro, por meio da descida das construções do Morro do Castelo para a baixada que o circunscrescia. A casa da cadeia, existente no morro desde o século XVI, apresentava pouca segurança e, por isto, cuidou-se de construir outra, na marinha. O local escolhido foi próximo à Misericórdia, já existente, em terreno sito frente ao caminho que depois tomou o nome daquele estabelecimento pio. A construção da nova cadeia (mais tarde Cadeia Velha), iniciou-se logo depois de 1630, realizando-se concomitantemente as obras da Câmara Municipal que, como era corrente no Brasil colonial, funcionava no mesmo edifício da prisão. Em 1641 estava esta terminada, pelo menos na parte da Câmara, que era a dos fundos, sobre a Rua da Misericórdia. Com efeito, naquele ano ficou concluída a escada de pedra, que saía sobre a atual Rua da Assembléia. A parte da frente para o mar, que dava para a Rua D. Manoel (do nome do Governador Manoel de Lobos) era a destinada à cadeia, e foi esta que designou todo o conjunto, até a demolição do edifício, já no corrente século. A partir de 1701, obras importantes se fazem no prédio, inclusive a construção de um segundo pavimento, obras que se arrastam até depois de 1730. Construiu-se a capela interna da cadeia, onde o Tiradentes deve ter assistido ao ofício dos condenados. Essa capela foi desfeita com a vinda da Corte, em 1808. Como preparo à instalação da Corte, a Cadeia Velha foi destinada ao alojamento da criadagem do Paço, instalado em edifício fronteiro, atualmente Correios e Telégrafos, do outro lado da Rua da Cadeia (hoje da Assembléia). Construiu-se um passadiço de comunicação entre os dois prédios, o qual foi destruído em 1822, quando das adaptações da antiga Câmara e Cadeia para a Constituinte.

Graças à minuciosa descrição do viajante inglês, Reverendo Walsh, ficou conservada uma visão exata do recinto da Constituinte de 1823. A descrição de Walsh é posterior; refere-se a uma sessão da Câmara a que

assistiu em maio de 1829, mas as modificações do local deviam ter sido nulas. As instalações parlamentares ficavam no segundo andar. A bela escada de acesso (que foi a mesma até depois da República) vinha da entrada, que dava, como ficou dito, sobre a Rua da Assembléia, e foi construída em 1822, por ordem de Martim Francisco, Ministro da Fazenda. Sigamos a descrição de Walsh. O plenário era um salão com arcada, suportada por pilares entre os quais ficavam as galerias, dos dois lados, que subiam até o teto, com capacidade para duzentas ou trezentas pessoas. Nos ângulos havia quatro pequenas tribunas especiais e, debaixo delas, quatro outras, com mesas para os taquígrafos, que ficavam em condições de ver e ouvir tudo o que se passava. Os Deputados sentavam-se em dois bancos seguidos, semicirculares e concêntricos, providos de encosto e de um corrimão na frente. Cada representante tinha seu lugar próprio. Ao fundo, alçado, via-se o Trono, encimado pelas armas do Império. Na ausência do Imperador, que pouco comparecia, o Trono se mantinha coberto por duas cortinas pendentes do docel. Na frente e abaixo do Trono ficava a Mesa (hoje no Museu Imperial de Petrópolis), na qual se assentava o Presidente, ladeado pelos Secretários. Em frente a estes havia duas salvas de prata, que recebiam as cédulas nas votações nominais.

Durante o Império, o recinto, embora se mantivesse no mesmo local, foi acomodado para novas condições de trabalho, e assim se manteve até a República. Os espaços reduzidos abrigavam grande afluência de deputados, funcionários, jornalistas e visitantes. O povo enchia as galerias, que ficavam apenas dois metros acima do plenário, o que permitia, nas sessões agitadas, conversas entre assistentes e deputados. Entre o recinto e a Secretaria ficava a famosa “Sala do Café”, freqüentada não só por deputados e jornalistas, como por postulantes e homens da sociedade. Era uma espécie de Clube. O salão nobre, também para o lado do antigo Paço, ficava entre os Gabinetes do Presidente e do Primeiro Secretário. A mesa, de frente para a entrada do edifício (isto é, de fundos para a atual Rua de S. José), ficava acima da antiga bancada dos Ministros do Império, que se sentavam de costas para o Presidente. Na República transformou-se em “bancada da Imprensa”. As duas tribunas nobres, pouco elevadas sobre o plenário, davam fundos para o Paço e frente para a Mesa. A saída do público das galerias era pela Rua da Misericórdia, fundos do atual Palácio Tiradentes.

Esse modesto e acanhado recinto, do qual ainda existem fotografias

tomadas no Império e na República, assistiu ao desenrolar de alguns dos mais importantes episódios da História do Brasil, do Primeiro Império à Primeira República.

A CONSTITUINTE

Pelas instruções de José Bonifácio, os constituintes seriam cem, nascidos no Brasil ou com doze anos de residência no país. A maior representação era a de Minas Gerais, com vinte deputados; seguindo-se em número as da Bahia e Pernambuco, com treze; São Paulo, com nove; Rio de Janeiro, com oito, e as demais, decrescentes, até as Províncias que só possuíam um representante cada uma.

Instalada, a 3 de maio, funcionou a Constituinte pouco mais de um semestre, pois, a 12 de novembro, foi dissolvida. O reconhecimento de poderes se processava pela própria Assembléia, como foi de direito, até a criação das Justiças Eleitorais, o que só ocorreu no nosso século. A legalidade do diploma era declarada pela famosa Comissão dos Cinco, que durou até a Primeira República. Os cinco Deputados que as compunham tinham seus diplomas julgados por uma Comissão de Três. A grande maioria dos Deputados era composta de bacharéis em direito, vários dos quais magistrados, seguindo-se militares, médicos, funcionários e, finalmente, proprietários rurais e urbanos. Tal como se deu com as Cortes de Lisboa, os “artífices” (trabalhadores manuais) não eram representados. Nem o poderiam ser naquele regime de voto censitário. Este voto funcionou em toda a Europa (com a exceção única da Suíça, que adotou o sufrágio universal em 1830), durante os anos da implantação do sistema representativo no Brasil e, mesmo, muito depois. Não éramos, assim, exceção. Seguíamos a regra praticamente uniforme do sufrágio censitário que durou, na França, de 1789 a 1848 (a França tinha, em 1848, trinta milhões de habitantes); na Alemanha, de 1849 a 1871; em Portugal, de 1821 a 1878; na Espanha, de 1812 a 1869; na Bélgica, de 1830 a 1893; na Suécia, de 1814 a 1907; na Áustria, de 1861 a 1907; na Itália, de 1848 a 1912; na Dinamarca, até 1915. Finalmente, a Inglaterra “a Mãe dos Parla-mentos”, praticou o sufrágio censitário desde 1430 (pelo menos) até 1918. Só depois da Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha adotou o sufrágio universal. Em todo o mundo, somente a Suíça e a França estabeleceram este sufrágio antes de 1871. No Brasil, que seguia a França, a Espanha, Portugal e outros países nesse particular, a eleição indireta acentuava o caráter elitista das representações. Historiadores e sociólogos brasileiros têm criticado nossa

estrutura institucional, com base no fato de que até à Lei Saraiva (da eleição direta, em 1881) o país tinha só 150 mil eleitores para 12 milhões de habitantes. Mas, ainda aqui, estivemos sempre bem acompanhados. A formação do nosso eleitorado decorria da prática e do pensamento político importados. A França, até 1848, com população muito maior que a do Brasil em 1881, não chegava a ter 250.000 eleitores. A Revolução socialista daquele ano (que repercutiu no Brasil com a Praieira) é que elevou subitamente, graças ao sufrágio universal, o eleitorado francês a nove milhões de votantes. A Constituição de 1830, que formou o Reino da Bélgica separado do da Holanda, proveio de um corpo eleitoral de 44.000 eleitores. A mesma Holanda, a culta e adiantada conquistadora do Norte brasileiro, não contava mais de 135 mil eleitores até 1887, portanto, depois da Lei Saraiva. E, para concluir, ainda com a Inglaterra, seus eleitores não chegavam a quinhentos mil, antes da reforma democrática de 1832, que coroou a crise social a que já se fez referência. Ainda assim, só com a reforma eleitoral de 1867, os operários industriais e agrícolas adquiriram direito de voto na Inglaterra.

A Constituinte brasileira, pois, como as demais Assembléias representativas da Europa, durante a maior parte do século XIX, era uma reunião de elementos da elite dirigente. Criticar este fato com argumentos contemporâneos é deslocar-se do centro das motivações históricas.

A elite brasileira representava-se na Constituinte por alguns dos seus melhores nomes. No grupo mais seletivo de Deputados (dos quais alguns traziam a experiência parlamentar das Cortes lisboetas) destacavam-se personalidades que fariam honra a qualquer Parlamento europeu, apesar da opinião do historiador contemporâneo Armitage, neste ponto, mal informado. O trecho traduzido de Armitage diz: “A maioria era formada quase exclusivamente por magistrados, juizes de primeira instância, jurisconsultos e altos dignitários da Igreja, com preponderância de homens de mais de 50 anos, aferrados às suas noções e inclinados para os princípios monarquistas. A minoria, constituída principalmente do clero de menor nível e de fazendeiros de pequenas posses, era faminta de aspirações liberais; mas, dessa liberdade vaga e indefinida que cada qual interpreta a seu modo”.

Essas afirmativas devem ser matizadas. Em primeiro lugar, quanto à idade dos constituintes. Havia, sem dúvida, homens idosos, como Silva Lisboa (Cairu), provavelmente o mais velho, com 67 anos; Pereira da Cunha (Inhambupe), com 63; José Bonifácio, com 60; Carvalho e Melo (Cachoeira),

com 59, e alguns mais. Mas deve-se observar que, entre eles, se encontravam duas figuras ilustres, que ilustres seriam na Inglaterra, Cairu e José Bonifácio. O maior jurista da Constituinte, Carneiro de Campos (Caravelas) contava 55 anos, idade em que os trabalhadores intelectuais, como ele, se encontram em pleno vigor, e o maior orador e líder político, Antônio Carlos, não passava dos 50. Releva ainda notar o grupo dos jovens, no qual se inscreviam Costa Carvalho (Monte Alegre) e Calmon (Abrantes), ambos com apenas 27 anos; Martim Francisco, Araújo Lima (Olinda) e Araújo Viana (Sapucaí), com 30; Silveira Mendonça (Sabará) com 42, e outros. Note-se que desse grupo jovem participaram alguns elementos destacados da Assembléia, tornados depois grandes nomes do Segundo Império.

Também merecedora de retificação parece a opinião de Armitage sobre o caráter utópico do liberalismo da minoria. Quando lemos os discursos pronunciados pelos liberais (que nem sempre eram oposicionistas) verificamos, ao contrário, que eles sintonizavam perfeitamente com o pensamento doutrinário mais respeitado na Europa do constitucionalismo, principalmente o de Benjamin Constant.

Não somente os três Andradas, principalmente o vulto dominador de Antônio Carlos, emergiam como figuras significativas. Grandes expressões intelectuais, como o jurista Carneiro de Campos, o filósofo e economista Silva Lisboa, o general e diplomata Caldeira Brant (Barbacena); os estadistas e financistas Calmon e Maciel da Costa (Queluz); o cientista e administrador Ferreira da Câmara; o estadista e político Vergueiro; o grande homem de Estado, que foi Araújo Lima, para só citar alguns.

A Constituinte não se distribuía em partidos (adiante voltaremos a este assunto quando tratarmos da Câmara dos Deputados) mas em grupos, espontaneamente formados pela similitude de opiniões individuais. O citado Armitage reconhece a existência de uma “maioria” e de uma “minoria”, que devemos entender como representando, respectivamente, o grupo de tendência conservadora e o de tendência liberal. Na verdade, tanto um quanto o outro se inclinavam pela Monarquia moderada e constitucional, prova de que a Assembléia não era conduzida por inspirações efêmeras, nem por paixões fugazes, mas sim por uma linha consciente de orientação, que superou admiravelmente as convulsões da Regência, equilibrou a ação de Pedro II, prematuramente emancipado, e contribuiu decisivamente para a unidade do Império e do Brasil. Podemos assegurar que a unidade brasileira é, em grande parte,

produto da prudência e da moderação dos seus primeiros estadistas, virtudes que não excluía a decisão nem a coragem, nos momentos decisivos. Radicalismos submetem povos ou os dilaceram; nunca os unem.

Distribuída - mais do que dividida - nos dois grupos mencionados, a Constituinte deixou-se espontaneamente levar por uma só liderança, não oficial, mas consentida: a de Antônio Carlos. Este grande parlamentar, o maior da sua ilustre linhagem, reunia a eloquência devastadora ao preparo jurídico, à experiência e conhecimento das práticas parlamentares, à probidade inatacável, à agressividade, quando precisa, e à moderação, quando necessária. Ninguém mais do que ele merece ser considerado modelo e símbolo dos Deputados brasileiros.

A Constituinte não entrou despreparada na elaboração do projeto de Constituição. Antônio Carlos, redator principal do projeto de 1823, tinha preparado, por incumbência do Governo Revolucionário instalado em Pernambuco em 1817, a Constituição Revolucionária. O trabalho do Andrada, aprovado por decreto revolucionário, seguia os cânones do constitucionalismo liberal, hauridos principalmente na Constituição de Cádiz. Os princípios da tripartição dos poderes, das garantias da Justiça, da liberdade de imprensa e de que a segurança individual era “fim e alvo” da organização social ali se encontravam expressos. Era natural que, depois de perseguido e preso por causa da Revolução de 1817, Antônio Carlos fosse incumbido pela Comissão Constitucional da redação do projeto de 1823, que tomou seu nome. O Projeto Antônio Carlos foi antes discutido no Apostolado, loja maçônica, mas é substancialmente dele e teve muitos pontos de contato com a Constituição outorgada em 1824. Havia duas diferenças importantes: distribuição territorial, copiada da França, que não reconhecia as Províncias (e não facilitaria, por isto, o futuro federalismo); e a inexistência do Poder Moderador.

A crise entre a Assembléia e o Trono refletia o conflito latente que se foi estabelecendo entre os nativos portugueses que cercavam o Imperador, grupo de crescente influência, e os nacionalistas brasileiros que, mesmo quando moderados, foram evoluindo para um radicalismo nativista, que só poderia terminar com a submissão da Coroa ou a dissolução da Assembléia. Seguindo o estilo ibérico (e depois latino-americano) foi o Executivo, apoiado nas Forças Armadas, que predominou. A

12 de novembro de 1823, depois da famosa “noite de agonia”, na qual os Deputados brasileiros deram a primeira prova histórica de defesa da representação popular contra os excessos do poder, foi dissolvida a primeira Assembléia representativa de nossa História. Ela deixou um exemplo de altivez, moderação, competência e decisão que a torna digna das Câmaras do Império e da República, suas sucessoras.

CONCLUSÃO

A partir de 1964 até o Governo de José Sarney, a República Brasileira atravessou uma fase de constante estabilidade de poder e permanente instabilidade institucional. Raramente, este contraste se oferece com tanta nitidez, e por tempo tão duradouro, na vida de uma grande Nação. Não cabe aqui examinar as causas nem as perspectivas de tal situação, mas somente, reconhecer sua realidade, para que dela se retirem alguns pontos de referência, que são os seguintes, em resumo e conclusão:

Com as eleições diretas, mudaram os rumos dos acontecimentos políticos e, portanto, os elementos institucionais e constitucionais da nossa estrutura de poder. Sob as aparências da ordem e da estabilidade, o período de governos militares sofreu profundas alternativas e transformações. A formulação histórica, cuja ótica interpretativa exige a sedimentação de causas e efeitos, ainda se encontra em estado de conturbação dinâmica. Pode-se intervir, colaborar, procurar novos caminhos, afirmar ou negar. Não se pode, com total isenção, ainda, julgar nem interpretar. E estas são as funções da História.

Torna-se, portanto, complexa, uma análise eficaz do que tem sido a ação do Legislativo Brasileiro, no quadro desta dinâmica. Há, contudo, antecedentes que são seguros e conseqüências que parecem inevitáveis. Entre os antecedentes estão a relevância da influência do Legislativo e o fato, testemunhável pelos que dela participaram, de que a primeira liderança revolucionária de março tinha como propósito assentado restaurar a legalidade democrática, que ela considerava subvertida pelos assaltos da corrupção, da demagogia e do radicalismo imaturo do período Goulart.

A legalidade democrática é inseparável do estado de direito, cuja definição é, aqui, dispensável, mas que pressupõe a limitação do arbítrio

do poder pela sua submissão à lei. Circunstâncias conjunturais de caráter vário, nacionais e internacionais obstaram, às vezes, a que esse objetivo sempre fosse alcançado. Não é possível negar, no entanto, que, sem ele, os ideais de 1964 teriam sido afastados assim como frustrada historicamente a ação conjugada das Forças Armadas com as Forças Democráticas.

Retorna o Brasil ao fastígio dos seus grandes dias e dos seus grandes homens, do Império e da República. Aos seus dias gloriosos de ordem, progresso e liberdade. Com estas esperanças saudamos respeitosamente o Legislativo Brasileiro, tantas vezes propugnador e garantidor do estado de direito, neste período da sua existência bicameral.

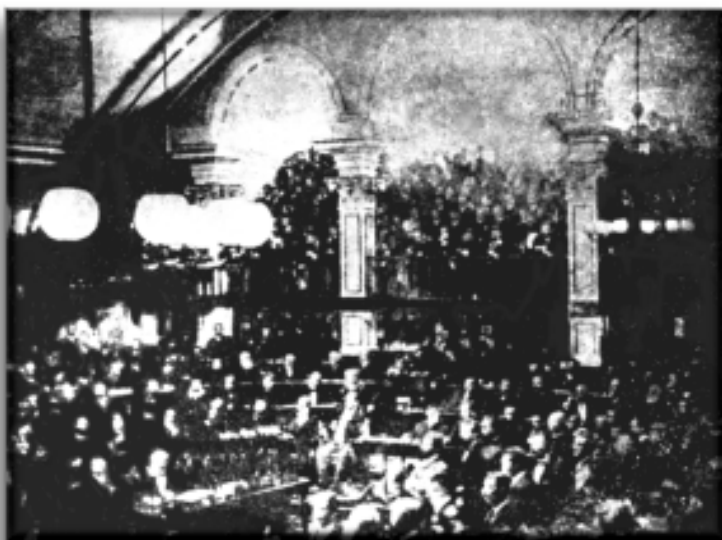
1.826 - 1.889

1.891 - 1.914



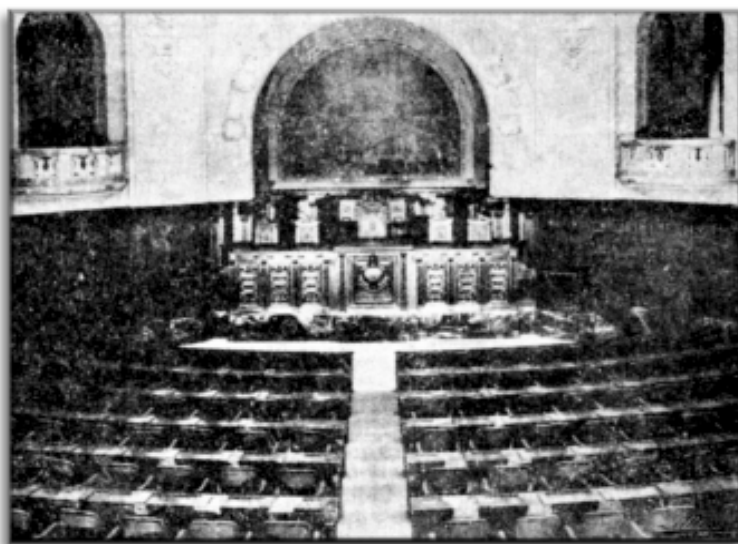
Cadeia Velha

A Câmara dos Deputados funcionou neste prédio durante todo o Império, de 1826 até a sua dissolução, ocorrida no ano da Proclamação da República (Decreto 10.251, de 15.06.1889). A Cadeia Velha foi ainda sede da Câmara dos Deputados de 12 de dezembro de 1.891 a 2 de setembro de 1.914. Nesta mesma sede funcionara a Assembléia Constituinte e Legislativa de 1.823.



Recinto da Câmara no Império
Sessão de 13 de maio de 1.888

Foi esta uma das mais memoráveis sessões da Câmara dos Deputados, quando se aprovou a Lei Áurea. Nesta reprodução, obtida graças à gentileza do Arquivo da Casa de Rui Barbosa, dois grandes vultos de nossa história política podem ser identificados: Rodrigues Alves, o quinto da terceira fila, à esquerda; e Joaquim Nabuco, na segunda bancada, bem abaixo.



Recinto da Câmara dos Deputados na República

Sala circular, de 22 metros de diâmetro e 18 de altura, de feição neogrega. Carteiras e poltranas em número de 260 jogos ocupam a superfície de 400m² e dispõem-se em arcos de círculos concêntricos, sobre um plano com a inclinação de 2%. Na grande arca da frente em corpo avançado sobre o anfiteatro avulta o bureau da Presidência e Secretários, ladeado por tribunas para os oradores, situadas ambas em plano mais baixo... (Livro do Centenário da Câmara dos Deputados. Volume especial. Memória histórica e descritiva do novo palácio. Rio de Janeiro, 1.926.)

Junho a Novembro 1.891



Palácio de São Cristovão

A 1ª Sessão Legislativa da 1ª Legislatura da Câmara dos Deputados no período Republicano (de 15 de junho a 3 de novembro de 1.891) teve como sede as mesmas instalações em que se reuniu o Congresso Constituinte da República(1.890-1.891). Quando da convocação extraordinária dessa mesma Sessão Legislativa, a Câmara dos Deputados voltou a funcionar no antigo edifício da Cadeia Velha.

1.914 - 1.922



Palácio Monroe

Aqui no Palácio Monroe a Câmara dos Deputados funcionou de 1.914 a 1.922. Nesse último ano, em razão dos preparativos para a grande Exposição do Centenário da Independência, transferiu-se para a Biblioteca Nacional.

1926 - 1960



Palácio Tiradentes

Inaugurado em 1926, por ocasião das comemorações do Centenário da Câmara dos Deputados, o Palácio Tiradentes serviu de sede a esta Casa do Congresso Nacional até a transferência da Capital para Brasília, em 1.960.

1.960



Palácio do Congresso Nacional

A partir de 21 de abril de 1.960, quando foi inaugurada a nova Capital do Brasil, a Câmara dos Deputados passou a funcionar neste Palácio.

O SENADO: PRIMEIRO ÓRGÃO INSTITUCIONAL NO ESTADO INAUGURAL

Os Hebreus

O mais antigo órgão institucional do Estado inaugural é o conselho de anciãos. Antes mesmo de organizar-se em Estado, as tribos das Américas, África e Polinésia demonstraram aos antropólogos culturais e etnógrafos que dispunham de conselhos de anciãos como o centro das suas discussões e decisões. O mesmo aconteceu nas próprias fontes da cultura e civilização judaico-cristãs.

O Antigo Testamento registra que, ao enfrentar tantos sofrimentos, na longa marcha do exílio no Egito para Canaã, a Terra Prometida palestina, “o povo queixou-se de sua sorte” (*Pentateuco*: Números, capítulo 11, versículo 1). Após vários incidentes, então disse o Senhor a Moisés: “Ajunta-me setenta dos anciãos de Israel, que sabes serem anciãos e escribas do povo. Carregarão contigo o fardo do povo e não estarás mais sozinho para levá-lo” (versículo 16).

Com o tempo, este conselho se transformou no Sinédrio do Novo Testamento que condenará Jesus Cristo, conselho apossado pela oligarquia das famílias dominantes daquela sociedade dividida não só em clãs, também em diversas correntes políticas do tipo dos saduceus, fariseus, e outras. Cada qual com diferentes interpretações do Antigo Testamento em termos religiosos, projetando-se em relações de poder concreto. A ancianidade é a mais antiga representatividade.

Tanto em sua forma inicial mosaica, quanto em sua fase final, até a destruição de Jerusalém no ano 70 após a morte de Cristo, destruição comandada por Tito, filho do imperador romano Vespasiano e seu sucessor, o Sinédrio desempenhou papel fundamental na vida política de Israel. Nada de mais importante era feito sem sua autorização ou mesmo ordem, como se viu no início do julgamento de Jesus Cristo ao levá-lo à autoridade do procônsul local, nomeado de Roma governador, mas com suas atribuições limitadas à ocupação militar e cobrança de impostos, enquanto os judeus mantinham administração própria sob a égide do seu conselho de anciãos projetado em Sinédrio, semente de primeiro Senado.

A dispersão dos judeus na diáspora do ano 70 extinguiu o Sinédrio, que havia coexistido com o governo colegiado dos juízes e depois com o dos reis.

Mesmo no auge das suas glórias, Salomão e Davi respeitaram e ouviram o conselho de anciãos, apesar de todas eventuais discordâncias, como se vê ao longo das páginas da Bíblia. Nos maiores conflitos ocorreram intervenções da autoridade carismática dos profetas paralelamente à autoridade tradicional dos reis, sucessores do governo dos juízes, e à autoridade legal do Sinédrio até muito literal nas observâncias do *Pentateuco*.

O Estado Inaugural Helênico e o seu Senado

O conselho de anciãos repete-se nas origens mais remotas dos povos gregos. Os mais antigos registros da civilização micênica, com seu apogeu 1400 anos antes de Cristo, apontam a coexistência de conselhos de anciãos com seus primeiros reis, também ali uma espécie de senado, no sentido de instância legislativa e judicante, neste caso ainda não eleita.

Em Homero volta a aparecer o conselho de anciãos em importantes decisões da Guerra de Tróia, na *Ilíada*; e na *Odisséia*, mesmo no longo caminho de volta à pátria de Ítaca, o remanescente Ulisses consulta os mais velhos, mais experientes companheiros, o que comprova o enraizamento da instituição entre os usos e costumes helênicos mais antigos.

Nas transformações da monarquia patriarcal assessorada por conselho gerontocrático rumo a uma crescente democracia, foi criada a *boulé*, palavra grega, substantivo, significando “deliberação”, portanto conselho deliberativo, termo oriundo do verbo *bouléuo*, que quer dizer tanto “aconselhar” quanto “aconselhar-se”. Pois a *boulé*, composta inicialmente por menos de cem membros, em seguida atingiu cerca de quinhentos, o que obrigou sua subdivisão em duas, mais numerosa uma, menos numerosa a outra, sementes da divisão moderna de Câmara e Senado, então ainda incipiente.

Ambas, eleitas por voto direto pelos gregos cidadãos livres do sexo masculino em idade madura variável segundo cada cidade, significavam a substituição da ancianidade pela eleição como princípio legitimador de governo. Outras sociedades podem antes ter experimentado idênticos métodos, mas a que se divulgou mundo afora foi a helênica, mais especificamente a ateniense, por isso podermos e devermos dizer que a ela cabe a prioridade de inaugurar a democracia. O sistema ateniense era muito definido.

A *boulé* reunia-se em edifício próprio, o *bouleutérion*. Seus membros, chamados de *prítaneus*, eram eleitos aos trinta anos de idade. Cada tribo ou clã com cinquenta membros, num total que variou entre seiscentos e setecentos. Exigências de propriedade, como pressuposto de candidatura, variaram também com o tempo, ora necessárias ora não. Cada clã ou tribo substituíu anualmente seus representantes, não havia coincidência de mandatos. O sistema funcionou ao apogeu nos anos 400 e 300 antes de Cristo, até ver-se enfraquecido consideravelmente pela autoritária monarquia macedônica de Filipe e o filho, Alexandre o Grande, unificadores da Grécia mas ao preço das suas liberdades tradicionais, daí em diante muito restringidas. Daí o especialista alemão Werner Jäger declarar como sendo a última resistência ateniense, sob a liderança de Demóstenes, o término da democracia ateniense propriamente dita, após várias crises também internas.

A atividade da *boulé* consistia sobretudo em elaborar as minutas para discussão e aprovação pela assembleia-geral do povo ateniense, a *ecclesiá*, nome depois aplicado à nascente igreja cristã muito democrática nas origens.

Era a democracia direta possível numa pequena comunidade como a de Atenas, com no máximo quarenta mil habitantes no seu auge clássico, e outras cidades gregas menores. Descontados os números de mulheres, crianças, homens com menos de trinta anos, estrangeiros e escravos, os eleitores restantes nunca ultrapassaram seis mil, em geral dois ou três mil. Daí a viabilidade da democracia direta, reunida na *ágora*, praça do mercado no centro urbano, ponto de encontro de trocas de opiniões e de mercadorias. Lá costumava reunir-se também a assembleia-geral, *ecclesiá*.

A *ecclesiá* e a *boulé*, assembleia e senado, eram contrapostos ao areópago, conselho de nobres, os *eupátridas*, que vinham dos tempos primevos atenienses, assessores dos antigos reis patriarcais. A assembleia-geral conseguiu retirar as funções legislativas do areópago após lutas populares memoráveis, mas restou-lhe uma derradeira importantíssima atribuição: a de julgamento privativo de homicídios premeditados. Os outros crimes passaram à alçada de um tribunal de júri já naquele tempo, presidido por juiz efetivo. Por fim a assembleia-geral conseguiu tornar até eleitos os membros do areópago, antes natos, aristocráticos, hereditários, vitalícios. Eram as mudanças rumo à democracia. Existiam até cassações não só de mandatos, também da própria cidadania ateniense, na forma de ostracismos, exílios longos ou breves com proibição de volta à cidade.

Ostracismos inúmeras vezes exercidos pela assembléia-geral, só por ela, contra políticos ou indivíduos em geral, declarados anti-sociais por sua corrupção ou turbulência. O caso mais notório foi o de Alcibíades, o qual, apesar de sobrinho de Péricles, o maior líder democrático ateniense, acabou exilado e assassinado por suas dubiedades e leviandades.

Apesar da força final da assembléia-geral, ela só podia discutir resoluções apresentadas pelo senado, mesmo assim com as exceções oriundas da capacidade de mobilização popular por propostas individuais diretas.

Muito curiosa era a escolha do presidente do Senado, o arconte, de início nomeado pelo hereditário aristocrático areópago, depois eleito pela própria assembléia geral, da qual emergia presidindo-a. Com o tempo os arcontes foram aumentando em quantidade, revezando-se no poder, até que, para vê-lo não mais diminuído por fracionamento, limitaram seu número a três, com funções especialmente judiciárias, no sentido de controle político dos juízes, uma espécie de controle popular do Judiciário. Tudo possível num universo local de uns seis mil cidadãos plenos em Atenas, ainda menos em outras cidades gregas da época.

Esse exemplo irradiou-se pela Grécia em menor ou maior escala; a própria Esparta surpreendentemente acabou adotando-o, embora à sua maneira autoritária.

A assembléia geral espartana, *apella*, não podia discutir as propostas oriundas do seu senado, a *gerousía*, tinha de aceitá-las ou recusá-las em bloco. A *gerousía*, por sua vez, compunha-se de cidadãos acima de sessenta anos, limite então dos deveres militares em tempo de guerra; sua eleição ocorria por um método considerado ridículo por Aristóteles, nada menos que a intensidade dos aplausos da assembléia geral para um mandato vitalício, a mais pura das gerontocracias embora eleita. Este senado tinha poderes para suspender, dissolver ou adiar a assembléia-geral, sem lhe dar nenhum tipo de satisfação.

Este caráter tão autoritário, explicável numa sociedade militar e militarista como a espartana, apresentava-se atenuado pela existência, ou melhor, coexistência de dois reis hereditários de duas dinastias diversas. Eles só tinham autoridade total em assuntos de guerra. Quanto aos demais, juravam fidelidade às instituições tradicionais, visto que não existia então, nem

em Esparta nem em Atenas, ou qualquer outra cidade grega, algo equivalente a constituições orgânicas e sim leis consuetudinárias, mesmo votadas pelos seus povos em assembléias-gerais, que as podiam revogar.

Os dois reis, tanto nos desacordos quanto nos acordos mútuos, deles, eram vigiados por cinco éforos eleitos por voto direto pela assembléia-geral. Vê-se, portanto, a preocupação, já naquele tempo, no sentido de uma sociedade e Estado autoritários não se extremarem em totalitários. Ademais, os sinais considerados religiosamente como malditos, acidentes ou intempéries da natureza não só permitiam, mesmo impunham consultas aos oráculos capazes de afastamento temporário ou definitivo dos reis.

Os éforos tinham mandatos de um ano, amplos assim os seus poderes, inclusive os de presidir a assembléia-geral capaz no mínimo de aprovar ou rejeitar, mesmo em bloco, propostas do senado. Os reis só dispunham de iniciativa legislativa em caso de guerra, contudo também dependendo da aprovação da referida assembléia. Curiosamente na Atenas, tão democrática para a época, nas eventualidades guerreiras sua assembléia-geral tinha de eleger um outro dirigente, temporário, mas de imensos poderes, o *strategos autocrator*, general responsável pessoalmente pela vitória ou derrota, com as respectivas recompensas, prêmios ou punições, inclusive a morte. O *strategos* só era *autocrator* durante a campanha militar e tinha de responder por ela perante a assembléia-geral. Conhece-se o caso até de um vitorioso recebendo mesmo assim pena de morte, porque não prestou devidamente as honras fúnebres aos tombados na batalha.

A decisão pode parecer insólita, iníqua à primeira vista, mas precisa ser considerada à luz do respeito grego às suas instituições, sua religião civil, como no caso também extremo de Sócrates, que se recusou a fugir porque tinha sido condenado à morte por um tribunal legal segundo leis gerais legítimas votadas pelo seu senado e assembléia popular. Nada havia de pessoal contra ele, ele tinha de ser condenado porque na Grécia Antiga o pior crime consistia em descrer dos deuses, base legitimadora da inspiração legislativa do povo e seus representantes, daí o provérbio helênico mais divulgado na tradução latina *Vox populi vox Deo*, a voz do povo é a voz de Deus. Platão e Xenofonte testemunham nos seus diálogos o protesto dos discípulos de Sócrates contra suas tentativas de persuasão de que aquela sentença era justa, legal e legítima. Cumpria modificar as instituições, não desobedecer a elas ou contribuir para sua destruição.

A leitura de Benjamin Constant, o suíço de fins do século XVIII e começos do XIX, no livro *A Antiga e a Nova Liberdade*, esclarece a questão, entre outras, ao demonstrar a diferença do conceito moderno de liberdade como direito, enquanto no antigo ela era um dever. *Jean-Jacques Rousseau* retoma o antigo sentido greco-romano, mais edificante porque heróico, ao elaborar o conceito de vontade geral, pelo qual, por estranho que pareça, a maioria obriga a minoria a ser livre, ao fazer com que ela obedeça à vontade democrática majoritária.

Não se trata, portanto, de mera erudição a discussão sobre esses temas. Eles voltam à tona com renovada força em épocas de ida ao extremo oposto libertário antiautoritário, nas últimas consequências de libertinagem individual ou até coletiva. Foram os Pais Fundadores dos Estados Unidos que elaboraram pela primeira vez o conceito de direitos das minorias, sem contudo excluírem os das majorias. Thomas Jefferson, ao dizer que o melhor governo é o que governa menos, reconhecia implicitamente a necessidade do autogoverno, *self-government*, governo externo e interno aos cidadãos. Mais adiante, no início da própria Revolução Bolchevique, Rosa Luxemburgo proclamou que a verdadeira democracia consiste no respeito às minorias, o que muito desgostou publicamente a Lenin. São temas eternos da natureza humana. O transcurso histórico da democratização ateniense, dentro dos limites das suas circunstâncias, chega a apresentar-se paradigmático, daí a continuidade dos debates dos seus grandes temas.

Como desapareceu aquele sistema?

Péricles - líder máximo da democracia ateniense no seu apogeu, em meados dos anos 400 antes de Cristo - ao pronunciar seu maior elogio, fez, sem o saber, seu epitáfio: “Em Atenas, os artesãos e os profissionais em geral são politizados e qualquer indivíduo que se mantenha afastado dos negócios públicos é considerado um ser inútil”. “Na vida pública, a consideração não se prende nem ao nascimento nem à riqueza, mas unicamente ao mérito, e não são as distinções sociais, senão a competência e o talento, que abrem o caminho das honras. Uma igualdade, assim compreendida, em nada prejudica a liberdade”.

Era a descrição do funcionamento de uma bem formada e bem informada religião civil no auge, cultura política vivificadora das suas

instituições. Mas, ao ir esgotando-se a vitalidade, passava a apelar a socorros demagógicos para sobreviver, tais como a generalização indiscriminada de subsídios conforme a força de arregimentação dos pressionadores. De início os indigentes recebiam das autoridades dois óbolos para comerem; mas denunciava Aristóteles aos seus concidadãos, advertindo-os do perigo: “para começar, contentam-se com dois óbolos, mas, quando essa quantia se torna coisa costumeira, querem ainda mais, insaciavelmente... dividem-se os saldos orçamentários, e as necessidades permanecem imutáveis...” “Sempre insuficiente, sempre aumentando, o fundo de assistência social corrompia o regime, dissipava em espórtulas os recursos necessários aos serviços essenciais, conduzia para o fundo do abismo o tesouro e a cidade”, é a conclusão do historiador Gustave Glotz.

Os demagogos rivalizavam entre si no saque aos recursos públicos para a compra dos apoios necessários ao círculo vicioso; Aristóteles ira-se ao testemunhar que “sucederam-se ininterruptamente os demagogos que mais do que tudo se dispunham à audácia e a agradar à multidão, tendo em vista os interesses do momento”. Recorrendo até ao sorteio, em vez de eleições, toda vez que se sentiam em perigo de perdê-las.

Diante dos exorbitantes aumentos de impostos para pagamento dos descabros, aumentam vertiginosamente a sonegação fiscal e a fuga ao serviço militar. Atenas e as cidades gregas democráticas iam-se enfraquecendo diante da crescente ameaça da Macedônia, vizinho maior e mais poderoso ao norte que a própria Esparta ao sul, tão autoritária quanto esta.

Platão desespera-se, sonha com instituições autoritárias do tipo das espartanas para salvar Atenas em perigo, chega ao ponto de viajar em vão a Siracusa em busca do apoio do tirano local, o que lhe vale a vituperação de Karl R. Popper tachando-o de primeiro grande liberticida do Ocidente. Enquanto Aristóteles, mais realista, mostra como das perversões - da monarquia em tirania, da aristocracia em oligarquia e da democracia em demagogia - esta última é a menos má.

Estava pronto o cenário para o término da independência das cidades gregas diante de Filipe da Macedônia em fins dos anos 300 antes de Cristo, derrotadas na Batalha de Queroneia e no Congresso Pan-Helênico que deu ao vencedor plenos poderes autocráticos. Diante da heterogeneidade dos

frutos da sua vitória, e conseqüente dificuldade maior de resolver-lhes os problemas, Filipe decide tornar a unir todos contra a Pérsia e morre nas vésperas do empreendimento militar, sucede-lhe o filho Alexandre, de breve porém fulgurante itinerário.

Cumprira-se o previsto por Sólon, principal legislador ateniense: “O desprezo às leis (*disnomia*) é, para a Cidade, causa de males inumeráveis; o império da lei (*eunomia*), entretanto, restabelece a boa ordem e a harmonia e põe grilhões aos malvados”. A democracia grega tinha sido capaz de regenerar-se e superar-se com novas conquistas sociais, mas só até certo ponto. Por quê? Ralf Dahrendorf mostra como os conflitos podem e devem ser canalizados construtivamente, nunca negados, senão as águas represadas acabam por romper os diques pelas pressões acumuladas. Elas também não serão bem canalizadas por vias contraproducentes do tipo do parasitismo e desperdício dos recursos públicos à maneira do fim da democracia grega.

Arnold Toynbee, no seu monumental *A Study of History*, pretende que a causa da ascensão e declínio das culturas e civilizações está na sua capacidade de responder aos desafios, um *élan vital*, termo que ele recorre a Bergson. A democracia grega esgotara-se.

O Estado Inaugural Romano e o seu Senado

A história de Roma confunde-se com a do seu *Senatus*.

O primeiro rei legendário de Roma, o próprio Rômulo, teria escolhido cem dos seus melhores súditos para formarem um conselho consultivo. O período da realeza, já histórico, elevou o número para trezentos no ano 509 antes de Cristo, dividindo-os em representantes das famílias mais antigas e mais ricas, *patres maiorum gentium*, e representantes das famílias menos ricas e de nobilitação mais recente, *patres minorum gentium*. O rei indicava todos.

Com o advento da república, em 510 a. C., o Senado tornou-se assessor dos cônsules, autoridade executiva máxima, em número de dois, vestígio da diarquia espartana, não com diferentes atribuições no mesmo local e, sim, com as mesmas atribuições em locais diferentes, cidade de Roma e províncias, áreas de jurisdição a eles conferidas

pelo Senado que os fiscalizava, ademais do poder de ratificar-lhes as decisões, *patrum auctoritas*. O Senado também retinha o específico poder de dirigir a política externa romana, inclusive militar. Aos cônsules, porém, cabia a escolha e nomeação dos senadores vitalícios, embora conforme cada tribo ou clã de famílias.

No correr da época republicana, o Senado foi estendendo seus poderes. Passou a controlar o Judiciário, instituição muito importante em especial porque o Direito Romano era jurisprudencial, ao adquirir a prerrogativa de nomear os magistrados e designar comissões senatoriais para tomar-lhes as contas. Chegou ao ponto de compor os jurados dos tribunais presididos pelos pretores.

Em seguida o Senado romano avocou a si o controle das finanças públicas e do Exército, o *aerarium* e o *imperium* sob sua *auctoritas*, além de todas as questões religiosas, porque também em Roma o culto às divindades estava ligado ao Estado, daí os choques e martírios dos primeiros cristãos. Rostovtzeff, dos principais historiadores de Roma, professor da Universidade de Oxford, pôde concluir: “O Senado era quase onipotente”.

Era então necessário que assim fosse.

As assembléias populares, *comitia*, por isso o termo “comício”, tornavam-se cada vez mais instáveis. Tendo o Estado romano durado muito mais que o dos gregos, ele adquiriu extrema heterogeneidade até étnica, pelas conquistas imperiais e as migrações para a capital, êxodo dos mais pobres já naquele tempo em busca de emprego, para os quais as autoridades acabaram tendo só pão e circo, *panem et circenses*, a oferecer. Os tribunos, dos quais pelo menos um eleito por voto direto pela plebe, atingiram o auge do seu poder com os dois irmãos Gracos aos cento e poucos anos antes de Cristo, defensores de extensas reformas sociais.

O Senado viu-se acusado de familista e feudal, por sua composição de patrícios grandes proprietários rurais. O Cônsul Mário, eleito pelo povo, declarou-se sucessor dos Gracos. Vitorioso em guerras externas, atacou Roma e enfrentou o Senado defendido por Sila num grande derramamento de sangue, ao fim do qual foi assassinado. Será Caio Júlio César quem se apresentará como herdeiro político de Mário em idênticas circunstâncias, ao retornar de guerras triunfais e ao desafiar o Senado proclamando

do-se ditador perpétuo com apoio das massas romanas e sendo morto por um senador, Bruto.

Acontece que o Senado também dispunha de apoios populares e com sólidos motivos além do paternalismo oposto ao populismo. Mostra-o muito bem ainda Rostovtzeff: o Senado era “o único órgão que estava sempre reunido e que desfrutava um respeito universal, há muito familiarizado com os assuntos públicos e composto de homens experimentados e de preparo nas questões governamentais. O Senado mostrou sua excelência na direção dos negócios de Estado. Não temos nenhum motivo para pensar que os senadores fossem dotados de uma perspectiva excepcional ou seguissem um sistema infalível na condução dos problemas: enganavam-se com freqüência, vacilavam muitas vezes e estavam longe de ser consistentes em sua política externa. Mas devemos reconhecer-lhes pelo menos um patriotismo intenso e uma firmeza a toda prova, uma fortaleza de espírito que resistia a toda derrota e desastre. Sabedores disso, os cidadãos deixavam ao Senado o controle quase absoluto dos assuntos públicos”. Referendava as leis e as eleições populares.

Os magistrados, pretores, os administradores, questores, e os dois cônsules, autoridades executivas máximas, eram eleitos pelos comícios do povo, mas o símbolo de Roma era a águia pousada sobre as letras SPQR, *Senatus populusque romanus*, o Senado e o Povo Romanos, que suas legiões ostentavam não só na guerra, também na paz. A crise do Senado veio corresponder à crise da própria civilização romana, a partir da sua cultura política ao mesmo tempo aristocrática e popular, autoritária e democrática, local e cosmopolita, tudo num difícil porém longo equilíbrio de sucessivos reajustes nos seus contrapesos, enfim rompidos pela acumulação de problemas impossíveis de serem resolvidos no mesmo ritmo, pelo crescimento imperial romano fora de controle e assimilação.

Otaviano, depois chamado de Augusto, sucessor de Caio Júlio César, tentará recompor o equilíbrio entre autoridade e liberdade exatamente na virada dos séculos pré e pós-cristãos.

Ele passou a preencher a maioria dos cargos públicos de confiança com senadores, transformou-os em suprema instância judicial com jurisdição sobre seus próprios membros e substituiu aos poucos os poderes legislativos dos comícios, a tal ponto que houve também democracia

direta em Roma, por decretos senatoriais, *senatus consulta*, mas ao preço de subtrair-lhes a direção da política externa e limitar-lhes a vigilância das finanças públicas. O *senatus consultum* com freqüência precisava na prática de proposta do imperador, *oratio principis*, o que diminuía sua extensão e competência.

As sucessivas codificações, as *edicta perpetua*, por diversos imperadores, serviam para imobilizar o Direito Romano de início jurisprudencial, depois em parte de origem legislativa mesmo quando por iniciativa do Executivo, bem como para multiplicar comentários, inclusive ilustres, como os de Ulpiano, Paulo e Papiniano. Não eram, porém, suficientes para acomodar e mediar interesses cada vez mais tão díspares.

Pouco importava que fosse aumentando o número de senadores, em seguida em parte até nomeados pelos imperadores dentre neo-romanos de províncias conquistadas, não havia tempo suficiente para consolidação da sua representatividade. Os imperadores passavam a depender crescentemente do Exército diante das rebeliões internas de escravos e ameaças fronteiriças dos não-romanos denominados de bárbaros, Exército era recrutado cada vez mais entre mercenários estrangeiros desadaptados, prontos sempre à conspiração, até à deposição dos imperadores. Crescia ao mesmo tempo a religião cristã, então mais de pobres que de ricos, também desafiando o Estado romano, embora de maneira pacífica.

Mais uma vez se apresentava paradigmático o curso da História também em relação ao contexto Legislativo-Executivo-Judiciário-Povo, este em última instância baseando por seu trabalho e sua cultura sociológica os demais. Roma, ainda mais que as cidades gregas, teve tempo para experimentar tudo, desde a democracia direta, igualmente inviabilizada pelo crescimento e heterogeneidade demográficos, à monarquia absoluta ao máximo sob Nero e ao despotismo esclarecido da dinastia dos Antoninos, pelo grande historiador inglês Gibbon considerado o final apogeu de Roma.

De novo o bom senso, além da erudição, explica melhor o vasto arco das transformações romanas também tão complexas. Rostovtzeff, com sua argúcia, não só autoridade de pesquisador, conclui muito bem numa linha convergente com a da dialética desafio-resposta de Toynbee: “A mão da autoridade caiu pesadamente tanto sobre os ricos como sobre os pobres. Para salvar o império, começou a esmagar e arruinar a popula-

ção, humilhando os altivos, mas sem elevar os humildes. Daí surgiu a catástrofe social e política do século III, quando o Estado, apoiando-se no Exército ou, em outras palavras, nas classes inferiores, derrotou as classes superiores, deixando-as humilhadas e na miséria. Foi um golpe fatal na civilização aristocrática e urbana do mundo antigo”, da qual o Senado romano era a principal expressão de resistência e também de adaptação, o mediador maior e mais contínuo.

O padrão de Max Weber é um dos aplicáveis como interpretação daquela outra crise: o Senado romano, clânico e gerontocrático nas suas origens, tinha também um sentido religioso em termos de mais velhos conhecedores da tradição sagrada, assim dependia ainda mais dos seus dominados pela necessidade de fé na sua cultura política de início latina e romana. E enquanto a cidade de Atenas atingiu no máximo quarenta mil habitantes no apogeu, o auge de Roma ultrapassou o milhão de habitantes sob o Imperador Adriano. Impossível então conciliar mudança social com controle social naquela excessiva diversificação e multiplicação de pessoas, culturas, interesses.

Daí a conclusão de Rostovtzeff: “A reação mental e a divisão social, em conjunto, privaram o mundo antigo do poder de conservar sua civilização, ou de defendê-la contra a dissolução interna e a invasão externa da barbárie”. Mais uma lição do passado ao presente.

ORIGENS DO SENADO NO PRIMEIRO REINADO DO BRASIL

O Senado do Primeiro Reinado: como e por que foi constituído

Quando, na distância do tempo e sem as paixões da época, analisamos o conjunto de políticos e mesmo de estadistas componentes do primeiro Senado brasileiro, não se pode deixar de admirar, e com iustição, os seus nomes principais, com respectivos currículos, que falam por si, do norte ao sul do país.

O primeiro senador do Maranhão era o Barão e Visconde de Alcântara, João Inácio da Cunha, juiz em Lisboa, desembargador na Bahia, primeira capital do Brasil. Pelo Pará vinha o baiano, porque suas carreiras cruzavam os limites das capitanias, José Joaquim Nabuco de Araújo, tio-avô de Joaquim Nabuco e ouvidor em Pernambuco e desembargador do

Paço em Salvador. Do Rio Grande do Norte o pernambucano Afonso de Albuquerque Maranhão, “descendente de uma das famílias mais ilustres do Norte do Brasil, desde o tempo de sua conquista e colonização”. Afonso de Escragnolle Taunay aqui completa Tavares de Lira: “Durante toda a existência do Senado Imperial jamais houve um ano em que não figurasse no elenco de senadores um membro da família dos Albuquerque, cujo último representante veio a ser o Visconde de Cavalcanti, senador de 1878 a 1889”, um Cavalcanti de Albuquerque.

Pela Paraíba veio o Visconde e Marquês de Queluz, João Severiano Maciel da Costa, mineiro, ministro do Império, dos Negócios Estrangeiros (como então se designava o das Relações Exteriores) e da Fazenda. Da Bahia, os dois também extraordinários Marquês de Caravelas e Visconde de Cairu, José Joaquim Carneiro de Campos e José da Silva Lisboa, baianos, um, ministro da Justiça e dos Estrangeiros, o outro, economista, além de jurista como a maioria dos demais, o principal coordenador da abertura dos portos do Brasil por Portugal para o mundo, nos tempos da vinda da Família Real.

Por Minas Gerais o Visconde, Conde e Marquês de Baependi, Manuel Jacinto Nogueira da Gama, duas vezes ministro da Fazenda tanto quanto o Visconde e Marquês de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant Pontes, ambos mineiros. Do Rio de Janeiro, José Pereira da Fonseca, o Visconde e Marquês de Maricá, autor das *Máximas*, contrapartida brasileira às do francês La Rochefoucauld.

Era esta a composição dos primeiros senadores das capitânias transformadas em províncias, senadores brasileiros:

14 mineiros	1 cearense
10 baianos	1 espírito-santense
6 fluminenses e cariocas	1 paulista
4 pernambucanos	1 catarinense
2 maranhenses	

Dada a avançada idade de vários deles, homens na sua maioria experimentados na administração pública, teve Dom Pedro I de nomear, por falecimento, mais 11, após as devidas eleições para listas tríplexes; ao todo 57, de 1824, data de promulgação da Constituição imperial, a 1832, quando abdicou e retornou a Portugal. Dos 57, eram titulares nobres 24: 14 marqueses, 8 viscondes e 2 condes. Se mais não foram, foi

porque ocorreram a respeito acerbas discussões. Os debates sobre isso se acirraram quando houve a Abdicação de Dom Pedro I.

O Senador Vergueiro interrogava e respondia: “Possuíamos acaso uma verdadeira aristocracia para se empregar também esse elemento?” “A aristocracia foi e será sempre perniciosa aos Estados”. “Não considero o Senado como representante de uma só classe, sendo nós escolhidos de todas. Eu vejo aqui eclesiásticos, militares, desembargadores, alta nobreza e cidadãos rasos como eu”.

Ao que logo lhe retorquiu Barbacena: “Creio que o meu nobre amigo, que tal proposição emitiu, tinha em vista a aristocracia feudal, porque a aristocracia, filha da riqueza, talentos e virtudes existe em todas as nações, nem pode haver sociedade sem ela”. Barbacena referia-se evidentemente ao patriciado brasileiro nativo, em vias de nobilitar-se pelo Império. Noutra sessão, Barbacena esclarece melhor, ao mostrar, já naquele tempo, a consciência dos senadores que eram notáveis no sentido francês de *notables*, personalidades de importância econômica e da magistratura local, outra das metamorfoses da nobreza de toga, *noblesse de robe*, administrativa, em contraposição, às vezes mais que em equilíbrio, com a nobreza da espada, *noblesse de l'épée*, militar.

A nobreza da espada foi a que primeiro e mais extensamente se tornou latifundiária, enquanto a de toga tendia a concentrar-se nas cidades, nos serviços civis mais numerosos no Estado, portanto mais se multiplicando e beneficiando-se dos critérios censitários de renda, não só de propriedade, para tornar-se eleitora e até grande eleitora com seus grupos organizados de clientes.

Barbacena mostrava como também no Brasil “notabilidade e aristocracia são duas coisas diferentes, que umas vezes estão unidas, outras vezes separadas”. “A notabilidade nasce do bom ou mau emprego das nossas faculdades” (públicas) na economia privada e administração do Estado.

Naqueles debates decisivos de 1832 - quando houve a Abdicação e início do tumultuado período da Regência, época de necessidade de reafirmação das instituições postas mais do que nunca até então à prova - Caravelas tenta sintetizar e concluir “nós não temos aristocracia feudal”, “a nossa é a do mérito”, “temos o elemento aristocrático, sim senhor, mas não de nascimento”.

Portanto, a legitimidade, com a qual o primeiro Senado especificamente se apresentava, era a da ancianidade de toga: veja-se o seu alto índice de óbitos: entre 46 senadores, 11 falecidos no período de oito anos, da entrada em vigência da Constituição, 1824, à Abdicação de Dom Pedro I em 1832; o que significava o desaparecimento de pelo menos um anualmente. Ancianidade somada à meritocracia de toga nobilitada mas só em cada pessoa, os títulos nobiliárquicos brasileiros nunca foram hereditários, eram ou não repetidos pelo imperador nas gerações seguintes, conforme méritos ou conveniências.

O jurista maranhense Joaquim Rodrigues de Sousa, em sua *Análise e Comentário da Constituição Política do Império*, que queria ser também *Teoria e Política do Governo Constitucional Brasileiro* em 1867 e 1870, tentava equilibrar notabilidades nobilitadas com democracia nos começos das instituições políticas brasileiras: “os gênios, os talentos, as virtudes superiores, as qualidades morais, a idade provecta, a experiência, a sabedoria resultante desta, são elementos aristocráticos a que contrapõem-se os democráticos, como a igualdade humana, a identidade das faculdades e direitos, os sentimentos generosos, liberais, independentes, as tendências progressivas da idade do desenvolvimento físico e intelectual”. Notabilidade meritocrática confirmada pela ancianidade e nobilitação, eis os primórdios da legitimação do Senado brasileiro, o do Império.

Não se venha alegar que os titulares nobiliárquicos do Império eram na maioria, se não todos, de compradores dos títulos e patentes; isso não é verdade, como se vê nas várias nobilitações de intelectuais como a do erudito humanista clássico Barão de Ramiz Galvão, que morreu sem sequer ter casa própria onde morar. Também não se alegue a total vinculação da nobreza brasileira de toga, os notáveis, com o latifúndio. A Guarda Nacional tentava ser uma milícia cidadã nos limites da censitária cidadania da época, portanto inevitavelmente ligada à propriedade rural, mas o poder local nela não se esgotava, como se vê na carreira profissional dos bacharéis de Direito de Olinda-Recife e São Paulo percorrendo o Brasil no exercício de várias funções judiciais e de administração, antes de se elegerem a câmaras municipais ou nacionais. A nobreza brasileira de toga estava, isto sim, muito mais ligada ao Estado patrimonial, detentor da maior parte dos recursos, como demonstrou Raimundo Faoro em texto fundamental. Patrimonialidade extremado-se até em patrimonialismo desde suas origens ibéricas, lusitanas, ao controlar as economias privadas pelas finanças públicas do Estado centralizado e centralista.

Os primeiros defensores do Senado do Império disso estavam muito conscientes, e a prova está naquelas suas discussões a respeito. Eles se sabiam oriundos da administração do Estado português, como se vê em casos como o primeiro senador do Maranhão, Barão e Visconde de Alcântara, antes juiz na própria Lisboa, ou mesmo de seis portugueses nomeados entre os primeiros senadores. Dentre eles Dom José Caetano da Silva, bispo do Rio de Janeiro, e Caetano Pinto de Miranda Montenegro, governador de Pernambuco expulso pelos revolucionários de 1817, depois reabilitado desembargador do Paço, ministro da Fazenda e Justiça, Barão, Visconde e Marquês de Vila Real da Praia Grande.

O aprendizado das elites políticas brasileiras tinha começado nos concelhos (com “c”, não “s”, na antiga palavra portuguesa) municipais, cujo poder foi extremado na visão do historiador paulista Manuel Rodrigues Ferreira, como *As Repúblicas Municipais do Brasil* (1532-1824), ao contrário da interpretação mais restritiva por Edmundo Zenha (*O Município no Brasil. 1532-1700*) e Cecil R. Boxer (*Portuguese Society in the Tropics*). Na realidade, a explicação dos concelhos até como repúblicas municipais remonta à de Alexandre Herculano na sua monumental *História de Portugal*, sobre os privilégios dos foros urbanos medievais, *fueros* na Espanha. Nisto a herança portuguesa no Brasil é a do municipalismo, não o federalismo, nunca tendo existido autonomias provinciais em Portugal.

O concelho brasileiro chamava-se Senado da Câmara, termos que provêm originariamente de Portugal, não dos Estados Unidos ou da França. Se sua autonomia não ia tão longe, pelo menos chegou a pretendê-la duas vezes em trágica intensidade no século XVIII, nos levantes liderados por Manuel Beckmann em São Luís do Maranhão e Bernardo Vieira de Melo em Olinda, Pernambuco, nos respectivos Senados da Câmara, com repercussões independentistas logo abafadas pelo governo colonial. Já as Inconfidências Mineira, Fluminense e Baiana tiveram de ocorrer fora dos Senados da Câmara de Ouro Preto, Rio de Janeiro e Salvador, dado seu extremo conservadorismo, daí o caráter conspiratório delas, não de levantes populares como o alcançado em parte por Beckmann e Vieira de Melo. Demonstrações claras da importância política local dos Senados da Câmara, tanto no sentido conservador, quanto no potencialmente até revolucionário.

O aprendizado político das lideranças brasileiras recebeu considerável impulso com a vinda da Família Real portuguesa em 1807, tangida pela invasão napoleônica. O chefe da Família Real era o Príncipe Regente torna-

do Rei Dom João VI em 1816, por falecimento da sua mãe, Dona Maria I. Um dos seus principais assessores, o Conde da Barca, Antônio de Araújo Azevedo - ministro plenipotenciário de Portugal em vários países da Europa, ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros, Guerra e Marinha - foi o maior animador da idéia do Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarve, com capital no Rio de Janeiro. Projeto iniciado, mas suspenso em 1820 com o retorno da Família Real a Lisboa, temerosa das conseqüências da revolução liberal portuguesa daquele ano, e extinto com a proclamação da independência brasileira em 1822. Contudo foram quinze anos, de 1807 a 1822, de culminação do processo de amadurecimento da elite política brasileira.

Outra importante influência de um daqueles estadistas portugueses, em favor da liberalização e equiparação de Portugal e Brasil foi a de Silvestre Pinheiro Ferreira, de início professor da Universidade de Coimbra, exilado por motivos políticos, exilado com proveito ao frequentar universidades alemãs, em seguida diplomata do seu país em Berlim, de lá optando por acompanhar a Família Real ao Brasil.

Aqui pressentiu a onda revolucionária liberal em Portugal e independentista no Brasil, a propósito escrevendo, para o Príncipe Regente, “a proposta autógrafa” *Memórias Políticas sobre os Abusos Gerais e Modo de os Reformar e Prevenir a Revolução Popular*. Com muita objetividade antecipava-se aos futuros teorizadores dos esvaziamentos das crises através da democracia representativa, ao recomendar “A principal superioridade do governo representativo (é tornar inútil) a insurreição à mão armada...” Tratava-se de “salvar a monarquia portuguesa através de sua modernização econômica, política e social”. Quanto ao Brasil, propunha imediata igualdade em reino com Portugal, “abolindo a odiosa distinção de colônias e metrópole”.

Os políticos brasileiros podiam então acompanhar de perto, alguns até por dentro, o processo decisório em grande escala nacional e mesmo internacional. Vinham dos concelhos, mantidos como escalão inicial de aprendizado, formavam-se em Direito em Coimbra, iam entrando na administração da metrópole transferida para o próprio Brasil, ou nas Faculdades de Direito de Olinda-Recife e São Paulo.

Completava-se um ciclo. Retirado Dom João VI, seu filho Dom Pedro I tinha a quem apelar. Ele designa para elaborar um projeto de Constituição mais realista - no sentido de mais viável que o da dissolvida Assembléia

Nacional Constituinte prematuro para sua época - os futuros senadores Maricá, Queluz e Caravelas, três brasileiros, com um português, o Marquês de Santo Amaro. O propósito óbvio era de continuidade e realização do sonho imperial português no Brasil independente, daí o nome do novo Estado, Império do Brasil, ecos do Quinto Império do jesuíta Antônio Vieira que incendiou a imaginação de Dom João IV, de quem era conselheiro e confessor, não só modismo imperial francês napoleônico de tão desagradáveis e próximas recordações para a dinastia de Bragança.

A concretização do projeto ficaria sob mais fácil controle no Senado, com seus primeiros integrantes nomeados pelo Imperador, menos sob controle a Câmara dos Deputados, capaz de maior margem de autonomia mesmo com os membros providos de oligarquias locais, vez por outra dados a assomos. O projeto político de unidade luso-brasileira foi logo atacado pelo lado português, o liberalismo vintista convocou Dom João VI de volta do Brasil e desentendeu-se com os representantes brasileiros na Constituinte de 1821, em Lisboa. Os mais exaltados clamavam: “todo reino dividido será assolado”. Um deputado português ia mais adiante, dirigindo-se aos brasileiros: “Se vos não convém a união deste modo, deveis falar claro, podeis abandonar este posto, quando quiserdes; deixai de ser colegisladores conosco...”

Dom Pedro I, Príncipe Regente do Brasil na ausência do pai, havia chegado ao Brasil aos nove anos de idade, agora tinha vinte e quatro, seus anos de formação foram passados no Brasil, era um príncipe também brasileiro. Indignado com as Cortes de Lisboa, escreve a Dom João VI em 19 de junho de 1822, portanto vésperas da independência: o Brasil “hoje não só às (Cortes) abomina e detesta mas não lhes obedecerá mais, nem eu consentiria tal, o que não é preciso, porque de todo não quer senão leis de sua Assembléia Constituinte e Legislativa, criada por sua livre vontade para lhe fazer uma Constituição, que o felicite *in aeternum* se for possível”.

Foi aí que a “proposta de um vasto e poderoso império atlântico luso-brasileiro deu lugar a proposição de um poderoso império brasílico que se queria unido do Amazonas ao Prata” e “as atenções passaram a se concentrar numa política de fortalecimento dos laços de união, entre as províncias, para a formação do Estado nacional brasileiro”.

Para isso era necessária uma Constituição bem elaborada neste e noutros sentidos. Daí os temores de separatismos, irrompendo no Nordeste em 1817 depois dos iluministas inconfidentes mineiros limitarem-se em suas aspirações à capitania onde viviam, comprovando que só um forte poder

central, mesmo que pouco centralista, conseguiria salvar a unidade nacional fragmentável pelo caminho republicano dos vizinhos da América Espanhola. Será essa tensão que oporá no próprio Pernambuco revolucionário o democratismo radical de Frei Caneca, querendo uma Constituição pelo voto secreto e universal, ao realismo de Abreu e Lima, único brasileiro general de Bolívar; Abreu egresso da Insurreição de 1817 onde fora executado pelos portugueses o seu pai, mas que o levava a reconhecer, diante do esfacelamento do projeto unificador bolivariano: “o sistema imperial constitucional (brasileiro) o passo mais acertado”, pois “toda outra forma de governo os tivera confundido e reduzido a uma completa anarquia e dissolução: o Brasil é imenso, povoado apenas em suas costas e com uma mescla de classes que nunca poderiam ligar-se sob nenhum sistema que se separasse muito da forma antiga”. Forma antiga dos concelhos e do Reino Unido com Portugal, sob a unificadora dinastia dos Braganças e a herança administrativa e política transmitida dos portugueses aos brasileiros.

O Senado do Império na Constituição de 1824 foi a consagração daquele decanato político e administrativo já brasileiro, num processo mais de continuidade que de ruptura, em maior escala que em qualquer outra instituição do Brasil recém-independente. A nomeação dos senadores, ademais do melhor método para controle dos primeiros passos do Brasil soberano, é método ao qual se vem ainda recorrendo, como se viu na Assembléia Nacional Constituinte espanhola de 1978, na qual o Rei Juan Carlos I designou unilateralmente 1/3 dos senadores com o específico mandato constituinte, em circunstâncias também de necessidade de manter sob controle os acontecimentos ali redemocratizadores, ameaçados pelos dois lados extremistas, como logo se viu.

Nem assim deixaram de ser amplamente discutidas as nomeações senatoriais por Dom Pedro I, muitas opiniões pró e contra, o mesmo a respeito da vitaliciedade desde Silvestre Pinheiro Ferreira: “à exceção do monarca, nenhum funcionário público deve ser vitalício, porque repugna com a natureza do mandato ser perpétuo”. Mas é interessante e importante recorrer ao depoimento de um dos melhores membros da Câmara dos Lordes da Grã-Bretanha de hoje, o sociólogo Ralf Dahrendorf nobilitado como *Sir* e assim tendo lá assento, do que testemunha: “Na Câmara dos Lordes, segundo afirmam todos aqui, têm lugar os debates políticos mais inteligentes do país. A Câmara dos Comuns transformou-se num vaivém intenso sem argumentos na troca de insultos e ataques, porém na Câmara dos Lordes há a possibilidade de argumentar. Muitos apreciam isso. Eu também”.

O *Parliament Act* de 1911 limitou e definiu as atribuições e competências da Câmara dos Lordes, diante das muito maiores da Câmara dos Comuns, aquela, hereditária ou nomeada, esta, eleita. A dos Lordes ainda detém poderes de rejeição de leis ordinárias e de matéria financeira, embora, à maneira dos Senados, sua recusa possa ser ultrapassada por nova aprovação pela Câmara dos Comuns. Com uma cláusula específica, a mais: “Considera-se rejeitado pela Câmara dos Lordes um projeto de lei que aí não tenha sido aprovado sem emendas ou que tenha sido aprovado com emendas para as quais se exija a concordância de ambas as Câmaras”.

Aquele *Act* admitia, há décadas sem se consumir a preocupação, que a Câmara dos Lordes seja substituída “por uma segunda Câmara constituída em base popular, e não em base hereditária”, mas, prevendo prudentemente a demora disto acontecer, concluía naquele ano se tornando remoto, “que não parece desde já conveniente restringir pela presente lei os poderes atuais da Câmara dos Lordes”, mesmo quando “nenhuma disposição desta lei envolverá diminuição ou modificação dos direitos e prerrogativas atuais de Câmara dos Comuns”.

Por outras palavras e enfim, como sempre muito britanicamente, tudo continua como está, até que outras experiências venham a comprovar a necessidade de modificar a tradição...

O Senado na Constituição de 1824

O Visconde de Caravelas, com sua experiência de principal redator da Constituição de 1824, gostava de repetir “nós estamos em um governo misto”, “o Senado é quem serve de equilíbrio dos poderes”. Ele sabia o que estava dizendo, também o Brasil tentava o seu modelo político institucional misto como o recomendava Políblio, para evitar ou superar os perigos apontados por Aristóteles: a tirania da monarquia, a oligarquia da aristocracia e a demagogia da democracia, apesar de cada uma das deformações poder provir de outras fontes, nenhuma com monopólio de determinado mal.

Antes de mais nada, dissipou-se a versão simplista de que a Constituição imperial de 1824 foi pura e simplesmente outorgada. O processo histórico apresenta-se muito mais complexo.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1823 - pela comissão presi-

dida por Antônio Carlos, revolucionário de 1817 em Pernambuco e irmão de José Bonifácio, ambos então detestados por Dom Pedro I - tivera dezesseis artigos iniciais de autoria de Antônio Carlos mais 270 acrescentados pela comissão.

Dos seus artigos polêmicos, enumerados por José Honório Rodrigues, alguns eram mais explosivos, os que tocavam na unidade nacional e na definição de brasileiro e da naturalização.

Cairu pronunciou-se logo contra a frouxidão ali do conceito federativo, diante dos riscos separatistas das proclamações de independência pelas províncias isoladamente, querendo, com Feijó à frente, já participar da Assembleia Constitucional vintista portuguesa: “não pode, portanto, província alguma do Brasil ter agora a liberdade de querer, ou não, aderir à causa comum, nem pactuar condições de federação”. As decepções brasileiras nas Cortes de 1821 em Lisboa confirmaram o quanto Cairu estava certo: isoladas, as províncias brasileiras pesavam pouco. E os experimentados políticos portugueses, que haviam optado pelo Brasil, eram a transição de um Estado a outro, que não podia começar desorganizado, senão se fragmentaria logo no berço.

Dom Pedro I - apesar de tão jovem, tinha só vinte e quatro anos, mas muito bem assessorado pelos decanos portugueses e brasileiros - definiu a questão: “Todas as Constituições que, à maneira das de 1791 e 1792, 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 outro 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”. A realidade logo confirmou Dom Pedro I: as federações constituídas por Bolívar e San Martín fragmentaram-se na anarquia, logo sufocada por longas tiranias, processo o cujo começo o brasileiro Abreu e Lima assistiu por dentro como general bolivariano, levando-o a melhor entender e aceitar a independência do Brasil sob a égide monárquica de Dom Pedro I e da Constituição mista imperial. Não obstante ele, Abreu, ser filho de um martirizado na Insurreição de 1817, e de ter sido também, então, condenado ao cárcere, de onde

acabou por fugir.

Além do mais, demonstra Afonso Arinos de Melo Franco, “a própria Assembléia Constituinte carecia de elementos para se afirmar como poder político predominante. Ela não tinha atrás de si um povo em revolução, nem um meio intelectual vigilante, como acontecera com as Constituintes francesa e norteamericana 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”.

Arinos confirmado por uma testemunha ocular, o viajante britânico John Armitage, liberal porém pragmaticamente objetivo como bom anglo: “excetuados os três Andradas, que tinham sido eleitos deputados, havia entre todos muito poucos indivíduos, se é que os havia, acima da mediocridade” [...] “Durante toda a sessão da Assembléia Constituinte, só passaram cinco projetos de leis, todos sobre objetos secundários, e pequeno progresso fez a discussão dos diversos artigos constitucionais”.

Impotente diante dos problemas, que se acumularam e multiplicaram, dividida internamente e agressivamente, sucumbiu aquela Constituinte antes que se implantasse a anarquia extrema. O projeto, mandado elaborar em seu lugar por Dom Pedro I, nem assim foi por ele e elaboradores imposto ao país e sim submetido a todas as Câmaras Municipais, às quais pediu as opiniões e diversas terminaram aceitas, e só então promulgou a Constituição. Dela disse muito bem Tobias Monteiro: “Do exame comparativo das duas obras, resulta com evidência a superioridade da última delas [a Constituição de 25 de Março, a imperial] na quase totalidade das disposições, na distribuição da matéria, na propriedade da linguagem, principalmente na escolha do sistema administrativo”. Muito mais orgânica, obra de engenharia política.

Sua principal inspiração: a Constituição francesa de 1814, dita orleanista, imposta após a primeira queda de Napoleão, antes que ele retornasse da ilha de Elba e fosse derrotado em Waterloo, definitivamente expulso para Santa Helena. A partir da francesa, a brasileira ampliara e aplicara melhor o conceito de Poder Moderador do suíço-francês Benjamin Constant, ao lado do Executivo, do Judiciário e do Legislativo, este, subdividido em “Representativo de Opinião” (a Câmara dos Deputados,

eleita desde o início) e a “Representativa de Duração” (assembléia hereditária do tipo da Câmara dos Lordes, no Brasil só nomeados seus primeiros membros, os senadores, depois escolhidos pelo Imperador em listas tríplices após eleições com votantes em número cada vez aumentando, à medida que se sucediam as reformas eleitorais do Império).

Na Constituição imperial de 1824, mostra Afonso Arinos de Melo Franco: “não é perceptível a influência direta da Constituição dos Estados Unidos. Nem seria, decerto, fácil adaptar a um regímen que pretendia assentar-se nas bases da monarquia unitária e parlamentar as instituições de uma república federativa e presidencial”. Aliás, principalmente os primeiros senadores brasileiros eram muito críticos dos Estados Unidos, como se vê quando Barbacena se antecipa a Caravelas (não esperando que ele viesse a exclamar. Há repugnância a “distinções de nobreza” nos Estados Unidos, mas “estamos nós nas mesmas circunstâncias?”), ao dizer-lhe e ao Senado: “Nos Estados Unidos mesmo existe aristocracia, e nenhuma há talvez mais altiva e exigente. Qual de nós deixou de receber em sua casa e mesa um homem de merecimento só por ter diferente cor? Nos Estados Unidos não tem assento junto aos brancos, nem ainda nas estalagens e carruagens de aluguel”. Era 1832...

Assim não podia o primeiro Senado brasileiro, o imperial, receber influência maior do Senado dos Estados Unidos em sua formação. Este iria adquirindo maior prestígio à medida do crescimento do movimento republicano.

A origem do Senado brasileiro é francesa, e para melhor entendê-la torna-se necessário traçar seu itinerário.

A Revolução Francesa começa unicameralista logo na sua primeira Constituição de 1791, jurada ainda conciliatoriamente pelo Rei Luís XVI, chamava-se Assembléia Nacional. Constituição de pouca duração, só de dois anos, inutilizada pela fuga do monarca, preso, julgado e guilhotinado no processo de radicalização política revolucionária. A Constituição de 1793 será jacobina, ao centralizar o poder na Convenção Nacional, cujo enfraquecimento pelo assembleísmo obrigou a criação do Comitê de Salvação Pública para dirigi-la e ao país convulsionado, direção autoritária por esse motivo.

O guilhotinamento do principal dos guilhotinadores, Robespierre, em

1794, deu margem à tentativa de conciliação pelo governo colegiado do Diretório, composto por cinco membros escolhidos em escrutínio secreto a partir de lista de dez nomes submetida pela Câmara (chamada Conselho dos Quinhentos) ao Senado (que retomava o título imemorial de Conselho dos Antigos). O consulado do General Bonaparte preferiu evocar a glória romana, ao criar o primeiro Senado francês propriamente dito, na Constituição de 1799, mas denominando-o logo Senado Conservador, nomeados por Bonaparte os iniciais senadores vitalícios e inamovíveis, eleitos os seguintes. Este Senado tinha por única missão velar pelo cumprimento da Constituição e alterá-la através de *senatus consultus*, leis próprias, a ele específicas. Coexistia com a Câmara denominada, ela sim, de Corpo Legislativo.

O Senado da Constituição de 1802, ainda sob Napoleão manteve a divisão acrescentada por uma Câmara dentro da Câmara, o Tribunato, com menor número de membros, a fim de dar-lhe maior operacionalidade.

Derrubado o império napoleônico, o retorno dos Bourbons ao trono foi em parte conciliatório, entre outras medidas a de manutenção da Câmara, agora escolhida por colégios eleitorais locais, e o Senado, dito Câmara dos Pares na Constituição de 1814, de número agora ilimitado de nomeação pelo rei, com direito ou não à hereditariedade, competente apenas para julgar crimes de alta traição contra o Estado. A Câmara dos Pares foi mantida pela Constituição mais centralizadora de 1830, abolida pela republicana de 1848 que voltou ao unicameralismo.

Este o itinerário do Poder Legislativo nas várias Constituições francesas até então.

Apresenta-se notória a influência da Constituição francesa de 1814 sobre a brasileira de 1824; por exemplo, o artigo 99 desta afirma: “A pessoa do imperador é inviolável e sagrada”, literal tradução do art. 13 daquela: “*La personne du roi est inviolable et sacrée*”, embora sem a sua extensão de poderes na França daquele tempo, indo ao ponto de atribuir unicamente ao rei o Poder Executivo e de iniciativa legislativa e veto (mesmo art. 13 mais os arts. 16 e 21).

É que a Constituição brasileira monárquica havia sido temperada pelas idéias do suíço-francês Benjamin Constant no sentido do Quarto Poder, o Moderador, ao lado do Executivo, do Legislativo Representativo de Opinião (a Câmara dos Deputados) e do Legislativo Representativo

de Duração (o Senado), através de um sistema original de contrapesos, indo ao ponto, no Decreto Imperial nº 523 de 20 de julho de 1847, de declarar de *iure* a existência do presidente do Conselho de Ministros já funcionando de *facto*, assim consagrado pela prática, primeiro-ministro, chefe de Governo, demissível tanto pela Câmara quanto pelo Poder Moderador, chefe de Estado na pessoa do Imperador. Método mais de cem anos depois adotado pela Constituição francesa gaullista de 1958, a chamada Quinta República.

É nesse contexto que podemos entender as atribuições e competências do primeiro Senado brasileiro.

José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, é notoriamente o principal comentador da Constituição de 1824.

Ele começa pela divisão dos Poderes a que denomina de política: Moderador e Executivo na pessoa do Imperador; Executivo depois compartilhado com o presidente do Conselho de Ministros; Judicial e Legislativo, este subdividido em Câmara dos Deputados e Senado. Senadores vitalícios, com mais de quarenta anos de idade, com “rendimento anual por bens, indústria, comércio ou emprego, a soma de oitocentos mil-réis”, senadores em número da metade dos deputados de cada província, no mínimo um senador a cada uma, escolhidos pelo Imperador em listas tríplices por eleições “feitas pela mesma maneira que a dos deputados”, portanto segundo critérios cada vez menos censitários até a extensão do direito de sufrágio a todos os brasileiros livres ou libertos nas principais reformas eleitorais, as de 1846, 1855 e 1881, paralelas à gradual emancipação dos escravos pelas leis de proibição do tráfico deles, libertação dos sexagenários, do Ventre Livre e abolição final pela Lei Áurea, de 1888. O Senado podia não reconhecer o nomeado, o que aconteceu algumas vezes.

Com sua clareza e rigor exemplares, São Vicente explica e defende a vitaliciedade, para independência diante dos ímpetus populares e dos arrefecimentos da Coroa, o que se comprovou certo ao tornar os conservadores realizadores das propostas dos liberais. Assim os senadores postaram-se “em uma posição intermediária entre o progresso e a conservação”, “entre as aspirações locais e o bem-estar geral”, “de acumulada experiência e prática dos negócios públicos”.

Portanto, o Senado do Império não representava a federação, unitá-

rio que era então o Estado, daí o mesmo número de senadores por província, na proporção da metade dos deputados. O Senado era, isto sim, outro contrapeso no sistema institucional declaradamente misto.

A fortuna ou o prestígio pessoal não eram chaves automáticas para entrada no Senado por escolha do Imperador pela simples vitória em eleição para lista tríplice. Dom Pedro I muito resistiu às pressões do Barão de Pindaré, dos mais ricos e influentes próceres maranhenses, só o nomeando após várias votações. O grande romancista José de Alencar, nem assim foi nomeado, por mais que alegasse argumentos literários contra o gosto de Dom Pedro II, não tendo influído na negativa imperial o fato de o pai de Alencar, José Martiniano, haver participado das insurreições de 1817 e 1824, tanto assim que Dom Pedro I o fizera senador.

Os critérios eram outros, basicamente o currículo de meritocrático servidor do Estado, como se vê na indicação de portugueses e, dentre os primeiros brasileiros, 22 magistrados, 10 militares, 7 eclesiásticos, 2 médicos, 1 advogado e apenas 1 que era só proprietário rural, ademais de 1 agricultor propriamente dito.

O que mais uma vez comprova a documentada veracidade da interpretação weberiana de Raimundo Faoro (*Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*) e Fernando Uricoechea (*O Minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro do Século XIX*): o próprio latifúndio era controlado pelo Estado, pela dispensa de certos impostos e concessões de determinados créditos, não o contrário, o latifúndio dominando um Estado suficientemente forte pelo seu mercantilismo. Mercantilismo no sentido específico de mentalidade e técnicas dos séculos XVI e XVII, quando se enriqueceu por impostos centralizados em prejuízo dos foros locais, e fortaleceu-se politicamente ao usar os recursos em favor das suas próprias empreitadas e/ou da iniciativa privada assim dependente, domesticada como burguesia de Estado na qual se incluíam em nível superior os administradores públicos.

Mesmo quando proprietários rurais, os magistrados raramente estavam entre os maiores deles, e, por conta de tantas viagens a serviço do Estado pelas províncias brasileiras e até ao estrangeiro como diplomatas, suas terras costumavam ser administradas por terceiros nem sempre fiéis. A excessiva confiança de uma das maiores fortunas latifundiárias do Maranhão,

o Barão de Pindaré, em entrar no Senado, dificultou-lhe em vez de facilitar-lhe a nomeação. A família Souza Leão foi a que mais teve titulações nobiliárquicas, nem por isso alcançou muitas cadeiras no Senado. E o maior dos industriais da época, o Barão e Visconde de Mauá, sequer se candidatou, muito menos foi membro do Conselho de Estado.

As ligações internas do estamento patrimonial burocrático - dono do poder no que ele tinha de principal, seu cerne estatal - costumavam ser tão íntimas que se fazia carreira alternando os postos ao longo dela como magistrado (delegado de polícia, promotor, juiz, desembargador), cargos de eleição pública (deputado provincial, deputado geral, senador neste caso vindo de lista tríplice), às vezes até diplomata, presidente de província nomeado porque não havia votação para os governadores de então, enfim ministro e/ou conselheiro. O Conselho de Estado, para assessoria direta e pessoal do Imperador, “quase sempre se recrutou entre os senadores” e “as presidências do Conselho (de Ministros) vieram a caber quase sem exceção a senadores”.

O Senado era decanato do estamento patrimonial do Estado. Pertencer ao Senado, uma consagração, ou último passo rumo a ela inclusive para militares. O maior deles, Caxias, foi senador escolhido em lista tríplice, ministro antes e depois, mais de uma vez presidente do Conselho de Ministros, enfim no Conselho de Estado. Prova máxima do prestígio senatorial: os príncipes imperiais, filhos ou sobrinhos do Imperador, eram senadores natos aos vinte e cinco anos de idade, sendo a primeira senadora do Brasil a Princesa Isabel, pelo artigo 46 daquela Constituição.

Os imperadores e os regentes da Menoridade não costumavam ter preferências por partidos nas escolhas dos senadores nas listas tríplices. José Honório Rodrigues mostra muito bem que, apesar do conservadorismo tão acusado pelos adversários do Senado, “não creio verdadeiro dizer que o Senado estaria sempre à direita do Partido Conservador”, o qual chegara à conclusão, após a Maioridade antecipada pelos liberais da Câmara dos Deputados, ser mais conveniente realizar com calma as reformas por estes reivindicadas tumultuadamente e nas ruas com as massas, antes de elas fugirem a seu controle, passando a ameaçar a estabilidade das instituições. O que se passou a ver na maioria destes casos foi a realização de muitos dos programas liberais, porém pelos conservadores no poder, por sua vez obstruindo que os liberais as fizessem quando estes tinham a maioria, pelo receio de

que as extremassem. Esta em última instância a dialética de mudança e continuidade no Segundo Reinado.

Renormalizadas as situações, repostas nos canais institucionais as reivindicações populares em geral endossadas pela Câmara dos Deputados, havia que mediar em favor do Senado, junto ao Imperador, como muito bem entendeu Brás Florentino na sua análise explicada por João Camilo de Oliveira Torres em *A Democracia Coroada* (Teoria Política do Império do Brasil), a idéia de que ele devesse “*ser considerado como um intermediário*, um mediano necessário, colocado entre o monarca e a câmara eletiva, a fim de prevenir excessos e colisões sempre fatais”. Buscava-se consubstanciar, assim, uma das precípuas funções senatoriais reconhecidas por Rui Barbosa mesmo na República, quando de um dos seus abusos: “a representação nacional, pelo seu *órgão* mais independente, o Senado, reprovou a atitude ministerial”.

Eram atribuições exclusivas do Senado pelo artigo 48 da Constituição do Império o julgamento dos delitos individuais da Família Imperial, de ministros e conselheiros de Estado e dos próprios senadores (artigos 47 e 48), autoconvocar-se e à Assembléia-Geral (Senado e Câmara) “caso o Imperador o não tenha feito dois meses depois do tempo que a Constituição determina” (art. 47). Se parecer pouco, lembre-se que metade da Assembléia-Geral compunha-se de senadores, também eles de novo com muito peso, Assembléia-Geral, essa competente para dirimir questões não só entre Câmara e Senado, como entre ambos e o Imperador quando os artigos 107, 109, 112, 113, 174, 176, 177 e 179 lhe consignam até o controle das dotações financeiras destinadas à Família Imperial, além de atribuição de fixar o orçamento geral do país (parágrafo 10º do artigo 15 e os 171 e 172) e de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las” (§ 8º do art. 15).

A “democracia coroada”, segundo João Camilo de Oliveira Torres, está antes muito bem explicada pelo Marquês de São Vicente na sua clássica análise do *Direito Público e Constituição* imperiais do Brasil: “A Assembléia-Geral não é somente uma parte complexa e essencial do Poder Legislativo, ela é também em muitos casos uma representação nacional, uma grande autoridade por si mesma e por si só. Exerce atos que, por sua natureza e em virtude da Constituição, prevalecem por si mesmos sem que dependam da vontade ou sanção da Coroa”.

Naquele sistema de contrapesos, admirável para a época, o que ex-

plica sua maior longevidade como Constituição brasileira, o decreto de 1847 que instituiu o parlamentarismo, que não estava na Constituição, retirava do monarca o Poder Executivo, deixando-o só com o Moderador.

Foi o modelo político institucional brasileiro mais original, mais criativo, mais adequado ao seu tempo, o mais duradouro de todos que o Brasil gerou até agora. E não foi produto de um homem só, ou de um pequeno grupo, porém de duas gerações, as do reinado de Dom João VI e de Dom Pedro I, a maior parte do tempo delas consagrada no supremo decanato do estamento dirigente, o Senado do Império.

O SENADO DO SEGUNDO IMPÉRIO

O Senado do Segundo Império e o seu tempo

O último Ministério de Dom Pedro I, integrado por maioria de senadores já sentindo o peso da idade, era uma advertência. O tempo tornar-se-ia cada vez mais um fator muito delicado na composição do Senado, produto da sua vitaliciedade, inconveniente a mais nela, logo ressaltado à primeira vista.

Machado de Assis que, entre outras funções de vida intelectual também como jornalista, cobria para a imprensa os acontecimentos parlamentares, deixou dois magníficos retratos do antigo Senado imperial. O primeiro na sua conhecida crônica “O Velho Senado”. Nela a nostalgia emoldura o quadro, quadro do Senado de 1860 evocado décadas após: “não poucos eram contemporâneos da Maioridade, alguns da Regência, do Primeiro Reinado e da Constituinte. Tinham feito ou visto fazer a história dos tempos iniciais do régimen...” Nossos *Founding Fathers*.

Machado vai direto à objeção principal: entre os senadores mais velhos figurava o Marquês de Itanhaém, que fora dos tutores da menoridade de Dom Pedro II: “a idade deste fazia-o menos assíduo, mas ainda assim era-o mais do que cabia esperar dele. Mal se podia apear do carro, e subir as escadas; arrastava os pés até à cadeira, que ficava ao lado direito da mesa”, o que não o impedia de ser o primeiro a chegar, “em carruagem própria”, “era raro não haver sessão por falta de *quorum*”. “Paranaguá e

Sinimbu carregam o peso dos anos com muita facilidade e graça”.

O Marquês de Olinda estava um tanto surdo pela idade, mas “quando tinha de responder a alguém, ia sentar-se ao pé do orador, e escutava atento, cara de mármore sem dar um aparte, sem fazer um gesto, sem tomar uma nota. E a resposta vinha logo; tão depressa o adversário acabava, como ele principiava, e, ao que me ficou, lúcido e completo”.

Mesmo assim “já então se evocavam contra a vitaliciedade do Senado os princípios liberais, como se fizera antes”. “A figura de Itanhaém era uma razão visível contra a vitaliciedade do Senado, mas é também certo que a vitaliciedade dava àquela casa uma consciência de duração perpétua, que parecia ler-se no rosto e no trato de seus membros”. “Dissentiam sempre, mas é próprio das famílias numerosas brigarem, fazerem as pazes e tornarem a brigar; parece até que é a melhor prova de estar dentro da humanidade”.

Avultam alguns perfis: “Zacarias fazia reviver o debate pelo sarcasmo e pela presteza e vigor dos golpes. Tinha a palavra cortante, fina e rápida, com uns efeitos de sons guturais, que a tornavam mais penetrante e irritante”. O contrário de outro baiano, o Marquês de Abrantes, Miguel Calmon du Pin e Almeida, este representando porém o Ceará: “de Abrantes dizia-se que era um canário falando”. Acrescenta Machado: “Não sei até que ponto merece a definição; em verdade, achava-o fluente, acaso doce”, “nem por isso Abrantes era popular. Também não o era Olinda, mas a autoridade deste sabe-se que era grande”. “Olinda aparecia-me envolvido na aurora remota do reinado, e na mais recente aurora liberal”, tamanha era a capacidade daqueles estadistas renovarem-se e permanecerem. “Algumas vozes vibrantes cá fora, calavam-se lá dentro, é certo, mas o gérmen da reforma ia ficando, os programas o acolhiam, e, como em vários outros casos, os sucessos o fizeram lei”.

“Um dia vi ali aparecer um homem alto, suíças e bigodes brancos e compridos. Era um dos remanescentes da Constituinte, nada menos que Montezuma, que voltava da Europa”, Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, Visconde de Jequitinhonha, de nome trocado de antiga lusa família para outros, indígenas, nacionalistas, gesto muito típico da época das exaltações patrióticas da Independência. Montezuma “era, muito mais que Olinda, um tipo de velhice robusta. Ao meu espírito de rapaz afigurava-se que ele trazia ainda os rumores e os gestos da Assembléia de 1823.

Era o mesmo homem; mas foi preciso ouvi-lo agora para sentir toda a veemência dos seus ataques de outrora”.

Outro gigante, Paranhos, José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco, pai do Barão, “ainda belo e robusto na velhice. Nem é preciso lembrar que era uma das primeiras vozes do Senado”.

E por aí afora vai Machado de Assis de perfil em perfil glorioso, era o Senado de 1860, pouco depois ainda mais envelhecido. O tempo corre ainda mais rápido contra os idosos, e Machado voltará ao tema e aos personagens: “A impressão de que falei, vem de anos longos... o Marquês de Itanhaém, um molho de ossos e peles, trôpego, sem dentes nem valor político”. “Quem especificar mais? São Vicente, Caxias, Abrantes, Maranguape, Cotegipe, Uruguai, Itaboraí, Ottoni, e tantos, tantos, uns ao fim da vida, outros para lá do meio dela, e todos presididos pelo Abaeté, com os seus compridos cabelos brancos”.

Aos ataques contra a vitaliciedade favorável à senectude dos seus membros, ataques desde a própria fundação do Senado por parte até de alguns conservadores, somaram-se ataques à sua função de contrapeso entre os ímpetus populares da Câmara dos Deputados e os arrefecimentos pela Coroa, “em mais uma posição intermediária entre o progresso e a conservação”, “entre as aspirações locais e o bem-estar geral”, “de acumulada experiência e prática dos negócios públicos”, como o Marquês de São Vicente definia a missão senatorial. Ataques, portanto, ao seu papel de “equilíbrio de poderes” “do governo misto” da Constituição de 1824 segundo um dos seus redatores, o Marquês de Caravelas.

É que as insurreições regionalistas de 1824, a Confederação do Equador no Nordeste, e de 1835 a 1845 a Farroupilha no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, as Repúblicas Piratini e Juliana, tinham demonstrado a necessidade, mesmo urgência, da descentralização. O Ato Adicional de 1834, ao criar as Assembléias Legislativas Provinciais, havia-a reconhecido, dando o primeiro passo rumo ao federalismo, muito antes de os republicanos passarem a insistir no modelo dos Estados Unidos a eles afim.

Neste panorama duplo, o Senado desgostava aos liberais por ser vitalício, e aos republicanos por não ser expressão federalista com o mesmo número de senadores por província, metade dos respectivos deputados, como estes eleitos mas em listas tríplexes para escolha final pelo Imperador. Ao fim e ao cabo, uma espécie

de supremo decanato da Política e de constitucionalistas, no primeiro e mais original modelo institucional brasileiro, por isso o mais duradouro, por isso também o de longevidade projetada em senectude, sob fogo cerrado de crescentes oposições, mas cumprindo, e bem, seu dever.

O Senado, a questão financeira e os empréstimos internacionais

Não podem ser separadas as finanças internas das externas do Estado, as nacionais das internacionais. Foi o que se viu desde a Independência, com o Senado também no centro destes acontecimentos pela exclusiva competência do Legislativo quanto à elaboração do orçamento, “fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta” conforme a Constituição de 1824, cabendo ao Executivo apenas organizar sua proposta através do Ministro da Fazenda e ao Imperador sancionar a final decisão da Assembléia-Geral, composta da Câmara dos Deputados e Senado juntos.

Custou muito tempo mais este aprendizado democrático.

Já a primeira Fala do Trono de Dom Pedro I em princípios de 1823, logo após a proclamação da Independência, reconhecia publicamente que “as circunstâncias do tesouro público eram as piores”, apesar de que ele, Príncipe Regente, antes de tornar-se Imperador, “vigia sobre todas as repartições, como era minha obrigação; querendo modificar também suas despesas, e obstar seus extravios, sem embargo de tudo, as rendas não chegavam”. Nestas breves linhas do nascente Estado brasileiro estava delineado o principal da Questão Financeira: desorganização, implicitamente favorecendo a corrupção, e primeiros esforços para combatê-la, e ao desperdício, organizando o Estado.

Em 1824 foi outorgada a Constituição, após serem ouvidas todas as Câmaras Municipais sobre o projeto, “mas o exercício de 1825 deixou de ter o seu orçamento, por falta de quem o votasse como também triplicou a dívida pública depois da dissolução da Constituinte”. Em 1826 reuniu-se em vão para este fim a primeira legislatura eleita. Dom Pedro I, inexperiente, recusara-se a prorrogar a sessão legislativa, sob o argumento de que “a execução da lei é o primeiro dever de todos os cidadãos. Ela marca quatro meses para as sessões desta Assembléia; são findos e, portanto, é chegado o tempo de se fechar”.

O problema ia continuar tempos afora. Em começos da República o

Presidente Campos Sales escrevia carta confidencial a Henrique da Silveira, seu líder da maioria, reclamando, pedindo e advertindo: “Peço com o maior empenho a sua mais solícita intervenção para obter o comparecimento dos deputados do Distrito Federal às sessões da Câmara. Até hoje não temos um só orçamento sequer votado pela Câmara e, a continuarmos as coisas como até aqui, temo o desastre no novo exercício sem orçamento. Nada pode ser mais grave do que isso”. Era 8 de abril de 1901. Afonso Arinos de Melo Franco – deputado, senador e ministro de Estado – testemunha ter o problema continuado pelas décadas seguintes.

Mal vindo da independência, não foram votados orçamentos até nada menos que 1830, isto é, ao longo de todo o reinado de Dom Pedro I, apesar das suas insistências e protestos, denunciando publicamente o “estado miserável do Tesouro”. Só para o exercício de 1831-1832 foi enfim votado o orçamento pela primeira vez pela Assembléia-Geral, Câmara dos Deputados e Senado reunidos. “Nela discriminavam-se as despesas dos ministérios em cada província; especializavam-se os títulos de receita; determinavam-se a organização da proposta e das tabelas, dos balanços, o prazo para a apresentação dos relatórios ministeriais e a aplicação das sobras orçamentárias ao resgate de papel-moeda”. A receita de 15 mil contos sobre as despesas de 13 mil permitia, portanto, saldo de 2 mil contos de réis.

Quase dez anos sem orçamento acrescentados aos compromissos herdados da administração colonial portuguesa determinaram a necessidade inicial de um empréstimo interno, mais outro, externo, já em 1824-1825. O qual, apenas três anos depois, deixava de ser pago, obrigando Dom Pedro I a clamar na sua Fala do Trono de 1829: “Desastroso deve ser o futuro que nos aguarda”. Dois senadores salvaram a situação, Bernardo Pereira de Vasconcelos, já então conhecido por sua energia, e o Marquês de Abrantes, ministro da Fazenda, para isto precisando hipotecar as rendas das alfândegas e modificar-lhes as tarifas ainda regidas por arcaico foral nada menos que do século da descoberta, 1587...

O primeiro historiador da dívida externa brasileira, Valentim F. Bouças - delegado do Brasil na Conferência de Bretton Woods de 1944 e fundador da revista *Observador Econômico e Financeiro* - mostra como o problema passará a ser crônico: “Com aquele empréstimo, não melhoravam as condições financeiras do país. Na verdade, a par de orçamentos desequilibrados por *deficits* assustadores, diante dos quais, dizia o Imperador, não há crédito

que valha, nem economia que baste, nem administração que aproveite, a circulação estava depreciadíssima pela moeda de cobre, que mais abundava, tendo sido necessário dar-se curso forçado às notas do Banco (do Brasil), cujo resgate o governo garantia”. Primeiras substituições de moeda, a dos reais coloniais em grande parte de prata por moedas nacionais só de cobre, em seguida papel-moeda. Entrementes, o Banco do Brasil ia à falência mais de uma vez.

Dois momentos maiores marcam grandes melhoras naquele caos financeiro, ambos por iniciativa de senadores do Império: a primeira tarifa protecionista brasileira em 1844, que abolia também “os privilégios especiais das nações favorecidas - a começar pela Inglaterra”, bem como tornando mais eficiente a cobrança dos impostos, e as reformas tributárias de 1850-1860, reduzindo os impostos de exportação, aumentando os de importação e remodelando mais profundamente estas e outras cobranças.

Os responsáveis pelas profundas transformações foram dois senadores, antigos deputados, de larga experiência de administração ao longo das suas carreiras: Manuel Alves Branco, segundo Visconde de Caravelas (o primeiro era Carlos Carneiro de Campos, não confundir com o Marquês de Caravelas, José Joaquim Carneiro de Campos, dos tempos da Independência, todos senadores), Alves Branco, autor da reforma de 1844; e o Visconde de Itaboraí, José Joaquim Rodrigues Torres, inspirador e/ou realizador das de 1850- 1860. Curiosamente a de 1844 renunciando o que veio a se chamar de estruturalismo na economia, as de 1850 - 1860 antecipando o que se denominaria monetarismo, embora entrelaçados pela prática.

Ainda mais curiosamente ambas deram certo, cada qual a seu modo, porém todas contribuindo para aumento da arrecadação e grande crescimento econômico, “apesar das crises agudas de 1865 e 1874”. No largo período de 1850 a 1890, o crescimento do Brasil não se interrompe: a linha ascensional do seu desenvolvimento sofre apenas depressões em 58, 68, 78 e 85, determinadas por crises comerciais e políticas e pela Guerra do Paraguai”. A Reforma Alves Branco conseguiu inclusive baixar o *deficit* e indicar os meios para manter a moeda brasileira ao par do ouro.

Foram senadores, à frente do Ministério da Fazenda e de maioria na Presidência do Conselho de Ministros, os principais responsáveis por mais este êxito na organização do Estado brasileiro. São paradigmáticos alguns dos debates a respeito no Senado do Império.

Não faltaram, por exemplo, palavras de grave advertência pelo Senador Vergueiro na sessão de 12 de agosto de 1835 a propósito das precauções quanto à introdução das moedas de cobre, secundado por companheiros; Alves Branco sabatina na de 18 de maio de 1843 o ministro da Fazenda, apontando a reincidência no descaso (“nosso mau estado de finanças é há muito conhecido”). Obrigava o Ministro Joaquim Francisco Viana a reconhecer “o nobre senador sabe bem que os nossos orçamentos não têm chegado ao grau de perfeição que se deve ter; o que é certo é que agora os orçamentos vão se aproximando mais ao grau de perfeição que devem ter... “ Será graças inicialmente a Alves Branco, segundo Visconde de Caravelas, que o orçamento nacional começará a aperfeiçoar-se. Naquele Estado unitário as despesas das províncias também eram controladas pelo poder central.

Os escrúpulos dos parlamentares chegavam ao ponto de alguns protestarem contra o aumento dos seus subsídios, é bem verdade que em 100%, mas após trinta e cinco anos congelados (de 1822 a 1857!!!). Um dos mais veementes adversários foi o Senador Dom Manuel de Assis Mascarenhas, filho do Marquês de São João da Palma, Dom Francisco de Assis Mascarenhas, ambos gaúchos, fazendo questão do “Dom” na frente dos seus nomes, um sucedendo ao outro no Senado, o filho Dom Manuel clamando: “Aumente-se o subsídio, mas façam-se as coisas pelos meios legais; e não se vá com a passagem desta. medida justificar o clamor público que legitimamente se tem levantado contra ela”.

Machado de Assis, sempre tão sóbrio, até irônico, não esconde um traço de admiração pela perseverança e coerência de Dom Manuel Mascarenhas, “bom exemplar da geração que acabava”: “era um homenzinho seco e baixo, cara lisa, cabelo raro e branco, tenaz, um tanto impertinente, creio que desligado dos partidos”. “Tais eram os costumes do tempo”.

A competente rolagem das dívidas interna e externa foi suportável durante o Império em grande parte graças aos senadores presidentes do Conselho de Ministros e aos esclarecedores debates também no Senado. Discussões sempre estarão nele presentes, a propósito de todos grandes eventos políticos.

