



Domínio público/ Wikimedia Commons

Sequenciamento histórico e *statecrafting* no Brasil

Lourdes Sola e Jorge Caldeira



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci, e
a mesma Nação accitou e he de qua se*

resumo

A partir do sequenciamento das estruturas formais de governo no Brasil com base em sua resistência no tempo e mudanças em conjunturas críticas, este artigo traz algumas sugestões para entender o imbricamento entre as transformações registradas nos sequenciamentos dessas estruturas formais de poder e de governo do Brasil com aquilo que a literatura comparada consagra: a institucionalização do Estado nunca foi um processo uniforme, nem geográfica nem historicamente. Nem tampouco unilinear. Os caminhos para a *statehood* variaram conforme as forças sociais que deram impulso à formação dos atributos básicos desse fenômeno; conforme o momento histórico e a ordem de sua entrada em cena. E, não menos importante, conforme sua forma de integração nas relações de poder mais amplas que o englobam e sustentam.

Palavras-chave: Estado; representação; soberania; *statecrafting*; esfera pública liberal.

abstract

From the sequencing of formal government structures in Brazil based on their resistance over time and changes in critical junctures, this article brings some suggestions to understand the overlap between the transformations registered in the sequencing of these formal structures of power and government in Brazil with what comparative literature consecrates: the institutionalization of the state has never been a uniform process, neither geographically nor historically. Neither unilinear. The paths to statehood varied according to the social forces that gave impetus to the formation of the basic attributes of this phenomenon; according to the historical moment and the order of its entry into the scene. And, not least, according to its form of integration into the broader power relations that encompass and sustain it.

Keywords: State; representation; sovereignty; *statecrafting*; liberal public sphere.

O

s 200 anos de Independência, sendo um marco de calendário longo, permitem reflexões centradas em bases mais permanentes. A proposta aqui é extremamente simples: fazer o sequenciamento das estruturas do governo formal, seguido de breve análise. O critério expositivo será aquele da duração. As estruturas

serão descritas conforme sua continuidade maior ou menor. Primeiro aparecem aquelas que se modificaram pouco em muito tempo, depois as que sofreram alterações menores, e adiante aquelas que, embora se mantendo, sofreram alterações maiores. Por fim, aquelas que surgiram mais recentemente.

A opção traz consequências muito relevantes. O foco no formal tem a vantagem de exibir melhor os mecanismos institucionais. Cobra preços grandes na via inversa. Análises qualitativas e discussões de causalidade serão breves e de caráter apenas indicativo.

O tempo coberto vai além dos 200 anos. A razão é evidente: muitas das estruturas do governo formal estabeleceram-se bem antes da Independência. Daí a necessidade de examinar um período maior, no qual o todo ganha sentido. O período da nação independente trouxe mudanças essenciais – mas também reforçou certas formas prévias.

Nessa ordenação baseada na forma há uma marca organizativa que ganha logo prioridade: a divisão do governo em três esferas. Duas delas foram implantadas, na realidade, em 22 de agosto de 1532, num único ato. Ao receber a carta que o tornava donatário de uma porção do território – esfera regional de governo então criada –, Martim Afonso de Sousa usou de seus

LOURDES SOLA é professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da USP e autora de, entre outros, *Ideias econômicas, decisões políticas* (Edusp).

JORGE CALDEIRA é jornalista, escritor e autor de, entre outros, *História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos* (Estação Brasil).

poderes na Capitania de São Vicente para a realização da primeira eleição dos vereadores da vila de mesmo nome, seguida da posse dos eleitos no poder.

Levou pouco tempo para que a Coroa resolvesse sobrepor mais um nível: o governo geral, instaurado em 1549. Esta data completa uma organização formal que vem até a atualidade: a estrutura de três níveis de administração, um local, outro regional e um central. Tal ordenamento não só é multissecular como permanece incólume passados 473 anos desde sua implantação. Ao longo da história a colônia se transformou em nação, os nomes das esferas foram trocados depois de mudanças de regime, as atribuições de cada uma ganharam qualificações novas. Mas, por maiores que fossem os solavancos da conjuntura, jamais aconteceu qualquer experiência real que levasse a alterações nesse desenho institucional das três esferas.

Um dos maiores indícios da eficácia dessa estrutura é que quase ninguém chegou até mesmo a pensar em hipóteses alternativas para ela. É como se fosse um problema resolvido, tão bem resolvido que nem valeria a pena estudar outro caminho. Enfim, é daquelas construções formais que, embora fundamentais numa taxonomia, os estudiosos muitas vezes deixam de lado – como se essas estruturas de organização do poder fossem fenômenos tão naturais como as marés ou as estações do ano.

A extrema capacidade de sobreviver ao tempo sem alterações torna a repartição dos poderes de governo entre três esferas a estrutura institucional mais sólida da organização política brasileira. Uma espécie de pedra fundamental, em torno da qual foram

se organizando as instituições, sem que ela sofresse o mínimo abalo.

Tendo a sobrevivência ao tempo como critério, o governo local é a segunda instituição mais resistente, depois da divisão nas três esferas. No cerne dessa durabilidade está a eleição de vereadores. Ela segue regularmente desde 1532 em todas as unidades assim organizadas.

Há duas constantes notáveis nessa instituição. A primeira é também a da longevidade: as eleições locais se repetiram de três em três anos ao longo do período colonial e do Império, e de quatro em quatro anos desde a República. A segunda é a da abrangência. Eleições locais aconteceram em todas as unidades por todo o território.

Sobreviver por 490 anos no tempo e multiplicar-se no espaço já seria muito numa instituição fechada ou uma concepção abstrata. Mas a constância da eleição local tem muito a ver com as centenas de milhares de repetições de eventos de escolha política reais, sem que essa forma de organização do poder político sofresse contestação efetiva tanto no longo tempo como nos vastos espaços nos quais foi aplicada.

Assim o governo local organizado a partir da eleição de vereadores se tornou instituição estável no tempo. E essa não é exatamente uma instituição administrativa: organizar eleições, apurar o resultado, entregar o poder aos eleitos – e, especialmente, os eleitos governarem a partir dos poderes recebidos pela lei ao longo de seus mandatos e passarem o poder a seus sucessores – é um processo social complexo, que interliga governo e sociedade. O número de agentes envolvidos é numeroso e o funcionamento depende de um nível de aceitação consensual do sistema.

E sempre houve substância nos governos locais. A autoridade política obteve poderes da sociedade. Que poderes? Nos tempos coloniais os vereadores legislavam, administravam (cobravam impostos, contratavam obras, comandavam prestações de serviços – enfim, cumpriam várias funções hoje alocadas no Executivo local), policiavam, prendiam e julgavam. Essa plethora de poderes concentrados nos camaristas manteve-se até o final do Império. Apenas na República aconteceu a primeira reorganização na estrutura formal do governo no nível local, depois de três séculos e meio de estabilidade. As unidades locais foram rebatizadas como municípios. A mudança marcou a divisão do poder no território local de acordo com o princípio iluminista de separação por função. Foram criadas as prefeituras (um executivo especializado recebeu atribuições antes concentradas na Câmara) e começou uma crescente transferência das franquias judiciárias locais para este poder.

A reforma mudou pouco o essencial: o governo local sempre em mãos da autoridade eleita, e uma autoridade que governa por tempo limitado. Alternância no mando. Pluralidade de detentores de cargos. Enfim, trata-se de instituição de exercício de poderes, não de árvores ou jabutis – de novo, não é obra da natureza. A eleição de vereadores é também o esteio em torno do qual se construiu a participação da sociedade no exercício do poder. Mas, sendo esteio que veio do poder local, só pode ser entendido no jogo com as demais esferas de poder.

Sobre essas outras esferas, numa taxonomia fundada na resistência ao tempo, é preciso agora passar para a descrição do governo central – embora ela seja crono-

logicamente um pouco mais recente que as demais. Nos tempos coloniais, a autoridade maior tinha fundamentos opostos àqueles das vilas. O poder do monarca era definido em torno de uma soberania de origem divina, exercida apenas pela figura do ungido de cetro e coroa. Era um poder total, arbitrário, não sujeito a regras ou limites. Um poder que não se podia contestar. Um poder capaz de gerar comandos do alto sem contraste.

Sim. Essa situação leva a um conflito direto e inconciliável em termos lógicos: a fonte de poder na esfera local sai de baixo e transfere autoridade para eleitos; o monarca emana ordens incontestáveis de cima para baixo – e comanda uma linha hierárquica de pessoal obediente. Mas assim era, com a convivência entre opostos sendo definida no choque, com prioridade teórica indiscutível para o que emanava do alto, com a vontade do monarca predominando, quando havia força, nos casos de diferenças com as indicações de governantes locais eleitos.

O Governo Geral colonial era parte da estrutura hierárquica obediente à Coroa. A linha de comando que começava no governador geral teve, desde Tomé de Sousa, dois pilares executivos. De um lado, uma autoridade fiscal, encarregada de prover receitas para a administração central e a Coroa. Do lado das despesas, um grupo de funcionários reais e de prestadores de serviços pagos – com destaque para o clero, num tempo em que a Igreja era parte do Estado (não há espaço para detalhar o Padroado e o comando da Ordem de Cristo, as instituições que subordinavam formalmente a Igreja ao Estado até a República).

Funcionários fiscais e eclesiásticos se constituíram em praticamente tudo que a

esfera central de poder na colônia teve como agentes efetivos de poder – o que era quase nada. Foi assim até a chegada de d. João VI ao Brasil, em 1808. O “milagre” da multiplicação de poderes do Governo Geral ao longo do período colonial será analisado mais adiante, dados os entrelaçamentos com as estruturas regionais de poder.

Com a vinda do monarca, o Brasil conheceu o muito que estava acima da autoridade do vice-rei: tribunais superiores, conselhos, administração central da economia, nobres, corte – e, sobretudo, o monarca que era detentor pessoal da soberania de origem divina.

Nesse momento a tensão lógica entre um poder que comanda do alto e uma soberania que vem de baixo estava sendo resolvida no Ocidente por uma nova concepção do poder: a única verdadeira soberania seria aquela vinda do povo. O balanço entre princípios opostos muitas vezes se decidiu nesses tempos com uma revolução e, algumas vezes, com a decapitação da cabeça coroada e a derrocada de sua autoridade divina. Frente a essa situação excruciante, a figura máxima da monarquia portuguesa veio para o território colonial fugindo do fantasma da guilhotina.

Problemática na Europa, a presença de um monarca numa colônia onde havia eleições acabou permitindo uma solução brasileira para lidar com o conflito insolúvel do tempo. No lugar de fazer como no restante do Ocidente, onde uma guerra ou uma revolução decidia se a organização do poder central se faria tendo um monarca ou o povo como soberano, a filosofia da tradição ou da mudança como princípio organizador, por aqui se conseguiu conciliar.

A paradoxal fórmula combinou continuidade e mudança. Continuou o monarca

– aceitando limites impostos por uma Constituição a ser feita por representantes eleitos. Não era uma mudança pequena, mas uma transformação efetiva na direção da era iluminista. O poder de eleger dos súditos, no mundo colonial, era uma delegação graciosa do monarca para os plebeus, a ralé da estrutura social. Os poderes dos eleitos só iam até onde fidalgos, nobres ou delegados do rei não aparecessem. Já os parlamentares que faziam uma Constituição seriam representantes de uma nova soberania, tão forte e tão indivisível como a autoridade do monarca.

Essa elevação imensa no estatuto da escolha popular como fonte de poder político legítimo e soberano foi resultado de um acordo entre as partes que precedeu o 7 de setembro. Depois de uma negociação inspirada e mediada por José Bonifácio de Andrada e Silva, liberais e o príncipe regente aceitaram a composição. Daí surgiu o peculiar sequenciamento na formatação da nação.

A convocação para a Assembleia Constituinte, o novo poder que se criava, aconteceu em 3 de junho de 1822. O 7 de setembro ocorreu com o processo eleitoral já em andamento, embora antes da instalação do Parlamento. A Constituição de 1824 começa com as palavras: “O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros”. Essa noção nova, de cidadãos juntos formando um todo político nacional, marcava a nova era do Brasil organizado como nação. Já o artigo 3 dizia: “O governo é Monárquico hereditário”: aqui, a continuidade era a marca.

As duas partes, deliberadamente, não formavam um todo único. A separação essencial era definida no artigo 11: “Os

representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembleia Geral”. Cada esfera era soberana, com fonte própria e independente de autoridade. A soberania do imperador era toda centrada em torno do Poder Moderador. Pessoal e irresponsável, definia uma autoridade que continuava comandando de cima (mas agora com contraste do Parlamento) e, além disso, de exercício privado do monarca. Já a soberania dos parlamentares era delegada pelos agora cidadãos a representantes eleitos. Sua instituição privativa de poder era o Parlamento – uma novidade radical da estrutura de governo brasileira. Dado o critério expositivo, o papel do Parlamento como instituição do governo formal será detalhado adiante, segundo sua duração.

Claro, a esfera central de governo ganhou todas as funções que marcam a diferença entre o poder delegado do governador geral ou o vice-rei e as instituições soberanas de uma nação independente. Mas não na forma castiça da separação de poderes pela cartilha iluminista. Executivo e Judiciário foram definidos como poderes na Carta, mas diretamente subordinados ao Poder Moderador. Todo o novo aparato administrativo estaria sob seu comando: as instituições nacionais de defesa e relações exteriores, o controle de moeda e finanças, a máquina fiscal e de execução orçamentária etc.

O começo da coexistência prática de mandantes nessa estrutura formal desenhada como paradoxo explícito foi marcado por disputas ferozes. Num extremo, d. Pedro I foi monarca absoluto entre 1823 e 1826; no outro, o poder se concentrou totalmente no Parlamento durante o período regencial, entre 1831 e 1840. A

sabedoria de d. Pedro II foi fundamental para a operação do complicado mecanismo das duas soberanias a partir daí. Ao criar um parlamentarismo informal, convidando representantes eleitos da maioria para tocar o Executivo que comandava, transformou as disputas inerentes ao sistema em casamento por conveniência.

O Poder Moderador e seu detentor imperial foram removidos em 1889 – 67 anos depois da implantação, período muito curto no tempo histórico. A Constituição republicana de 1891 reorganizou todas as esferas de poder a partir do princípio agora único da soberania popular como fonte de poder legítimo, mas também no rigor do molde iluminista da divisão do poder em três esferas independentes – sem esquecer o talhe pétreo da divisão em três esferas de abrangência, que vinha desde os inícios dos tempos coloniais.

A partir da República, o desenho institucional formal do governo passou a ser o mesmo das democracias ocidentais. E ganhou esses contornos por dois movimentos opostos e complementares. De um lado, pela expansão das instâncias organizadas em torno da soberania popular, cuja matriz histórica era a eleição local. No Império esta expansão tinha se resumido aos legislativos. Com a República os cargos de presidente da República, governador e prefeito – os comandantes das esferas executivas – também passaram a depender do sufrágio.

Na generalidade dessa taxonomia, a transformação republicana configurou as instituições políticas existentes hoje no país. Mas não sem uns tantos abalos partidos da esfera central de governo, que precisam ser analisados.

Entre 1937 e 1945, com o Estado Novo, na fórmula castiça do positivismo: governo de um ditador por decreto, abolição do sistema representativo, eliminação da autonomia entre esferas de poder até o nível municipal. Entre 1964 e 1984, no regime militar, com uma fórmula mais atenuada, que preservou legislativos com poderes limitados, os mandatos por tempo determinado em todas as esferas, os pleitos locais na maior parte dos municípios.

Como estabilidade no tempo é critério nessa exposição, é preciso notar que, comparada à estabilidade secular do poder local eleito, aquela do poder central é bem menos constante na passagem de quase cinco séculos. Se, no entanto, o critério de comparação for o das vicissitudes da esfera intermediária do governo regional, essa impressão de instabilidade pode se desfazer rapidamente.

Na nascente ela foi concebida institucionalmente como operação de risco. Para mobilizar riqueza sem gastar, d. João III melhora a equação dos custos e benefícios de súditos interessados na aventura com algumas ofertas de funções típicas de governo: domínio territorial, franquias como as de criar vilas ou cobrar determinados impostos.

A atratividade da oferta foi média: quinze interessados se apresentaram e ganharam suas cartas. Sete não fizeram nada com elas; seis mal e mal se instalaram; na Capitania de São Vicente havia um saldo ainda prometedora. Em Pernambuco o sistema se mostrou um sucesso. D. João III soube avaliar tudo isso na hora de dar o próximo passo para organizar um governo regional. Comprou barato dos herdeiros a capitania da Bahia e nomeou

o governador geral também como administrador dela.

A partir daí começou um complexo processo de combinação entre cessão de poderes de governo regional a donatários e intervenção do centro. Na primeira vertente, apenas Pernambuco sobreviveu por um período maior. Em graus variados, ainda que mantendo sempre a esfera intermediária da capitania, a intervenção aconteceu. O motivo era essencialmente fiscal – e o caso mais adequado para entender o processo foi o de São Paulo.

Como a área não prometia rendas com receitas fiscais, os descendentes dos donatários originais e os moradores foram deixados em paz. Mas, quando os paulistas descobriram ouro, o governo metropolitano descobriu os paulistas. D. João V comprou a capitania do donatário em 1711. A lógica era uma só, lembra Hernani Donato (s.d.): “A compra atendia a um propósito, como o comprador deixou claro ao justificar o ato: ‘obter melhor acerto da justiça e da administração das minas de ouro’, ou seja, aumentar impostos”. O monarca passou a nomear desde o almotacel de uma vila até o capitão-mor. Montou milícias subordinadas ao capitão-mor, que dominaram militarmente as minas. O sucesso o levou a replicar o modelo, dividindo o antigo espaço de influência dos moradores da vila de São Paulo, à medida que descobriam ouro, em diversas capitanias reais: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso.

Para fazer um balanço: a grande variedade de modelos, as alterações constantes em torno de fracassos e sucessos de cada caso, a sensibilidade às tensões inerentes aos conflitos estruturais de interesses que explodiam na esfera intermediária foram,

antes, prova da importância dela como amortecedora. As capitanias funcionaram com modelos que iam da descentralização extrema (em ambiente de pouca criação de riqueza tributável ou força do donatário) até a cadeia hierárquica e militarizada da administração do ouro – e dessa flexibilidade se fez a administração de um território imenso com uma esfera central com um número mínimo de agentes. Um verdadeiro milagre de multiplicação.

Mas a equação geral do equilíbrio entre uma esfera central reduzida e outra regional extensa, que tocava a operação total do governo com flexibilidade nas relações com os governos locais, mudou radicalmente de qualidade com a chegada da corte, em 1808.

Na estrutura colonial, a função essencial do poder central era acentuadamente a de *taxing power*. O Brasil gerava até 80% das receitas do reino e ficava com menos de um quarto das despesas. O funcionamento efetivo do governo como um todo dependia quase que inteiramente das esferas menores – que eram deixadas “livres” para trabalhar até que gerassem uma economia capaz de produzir excedentes fiscais, quando sofriam intervenção da esfera central.

A vinda da corte transformou o Rio de Janeiro em centro de algo até então exógeno aos olhos coloniais, o exercício da autoridade como *spending power*. Se, do ponto de vista das receitas, nada se alterou com a vinda do monarca, a direção dos fluxos de gastos ganhou outro sentido: os pagamentos para funcionários e prestadores de serviço antes realizados em Lisboa passaram a ser feitos basicamente para o Rio de Janeiro. Esse fluxo levou a um surto de progresso na capital – e deu

o que pensar em termos de teoria política nos territórios de caça do fisco:

“O federalismo pernambucano (como também o padre Feijó) defendia que, desfeita a unidade do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, a soberania revertesse às províncias, onde propriamente residia, as quais poderiam negociar um pacto constitucional e, caso este não lhes conviesse, usar seu direito a constituir-se separadamente, sob o sistema que melhor lhes parecesse” (Mello, 2004, p. 14).

O pensamento federalista, no qual a soberania máxima ficava na instância intermediária de governo, tinha como fonte a construção institucional da independência dos Estados Unidos em 1776: uma reunião de soberanias regionais num ente nacional. Esse desenho vinha a ser uma ideia muito interessante nos espaços brasileiros em que a tensão contra o centro era maior – como no caso pernambucano.

A Revolução de 1817 foi o primeiro movimento a seguir a nova formulação, inaugurando as tentativas de separação da metrópole e criação de uma federação no Brasil, com a consequente elevação do grau de poder da esfera intermediária de governo até o nível da soberania, gerando um novo equilíbrio entre as esferas de governo.

Mas o mesmo movimento que sustentou essa mudança gerou reação em sentido contrário. O fluxo dos gastos públicos que aumentavam no Brasil tinha seu espelho na diminuição da quota de Lisboa. A tentativa da burguesia comercial metropolitana para retomar controle e rendas incluiu a Revolução de 1820 e o redesenho do governo do reino através de uma

Constituição. A Carta de 1821 extinguiu as capitanias e criou a esfera intermediária da província. Não se tratava de uma mudança de nome: as províncias não deveriam ter a autonomia das capitanias, estando ligadas ao centro por uma subordinação que deveria ser completa, através de uma hierarquia clara de comando.

A nova formatação foi implementada nos estertores da vida colonial – mas continuada no Brasil independente. A Constituição de 1824 promoveu uma mudança radical nos pesos e contrapesos do desenho anterior da esfera regional de governo. Em sua versão de 1824, o curto artigo 165 determinava que as províncias seriam governadas por um presidente. A única qualificação era a definição da subordinação completa deste: “[será] nomeado pelo Imperador, que o poderá remover quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado”.

O processamento das pressões que vinham da base, dos governos locais e dos interesses regionais organizados, para o alto – gerador de todo o balé processado na esfera intermediária da capitania –, também recebeu uma simplificação institucional de imenso porte. O artigo 71 dizia que os cidadãos poderiam “intervir nos negócios da sua Província” através de um Conselho Geral de Província que, nos dois meses em que se reunia, poderia “propor, discutir e deliberar sobre assuntos de sua província” (art. 81), remetendo as resoluções ao Executivo central, através do demissível presidente da província. O imperador, como chefe do Poder Executivo, daria a essas resoluções o destino que julgasse conveniente.

A brutal redução de franquias nos moldes de um estado unitário teve resposta imediata: a Confederação do Equador,

cujas motivação central era o não reconhecimento da Constituição. A resposta do governo a ela também foi imediata: ocupação armada, prisão dos líderes, fuzilamento de federalistas como o Frei Caneca. Nem mesmo as alterações constitucionais da Regência, quase todas destinadas a atenuar a centralização rígida (transformação dos Conselhos de Província em Assembleias Provinciais com controle sobre receitas e orçamentos, por exemplo), foram capazes de conter as explosões sequenciais, que duraram quase três décadas.

Mas aquilo que não fazia sentido do ponto de vista da atividade local, fazia para a centralização dos fluxos financeiros de captação de impostos em território amplo e gasto público concentrado na corte – a mudança de função trazida pela corte se tornou estrutura permanente. Para os pagadores ficava uma conta econômica que beneficiava os recebedores, como notou Nathaniel Leff (1992, p. 26) para o caso nordestino.

Nesse cenário, a herança dos líderes federalistas derrotados nas revoltas das primeiras décadas se transformou em pedra de toque do programa republicano. O partido nacional era tão sem instrumentos quanto os primeiros governadores gerais – e os partidos estaduais, inteiramente autônomos entre si. Realmente federalistas, centrados na defesa de uma esfera intermediária poderosa.

E foi esse o foco central da ação depois da conquista do poder, em 1889. A Constituição de 1891 transformava o Brasil em federação – e não apenas nominalmente. A esfera intermediária de governo ganhou o *status* de soberania, expresso na eleição dos governadores de estados autônomos. Todos os estados foram também dotados

de instrumentos e rendas para desempenhar um papel próprio. As redes de serviços universais, especialmente educação e saúde, finalmente começaram a ser implantadas no país – sempre a partir dos estados.

Uma instituição de dois séculos merece sequenciamento à parte: o Parlamento. Ele é feito nesse ponto porque, embora sendo ruptura, sem que se atente para o todo de maior duração, esse poder nacional novo parece ter vindo do nada – um nada que só existe quando ele é ignorado.

Como já foi visto, há uma abissal diferença de qualidade entre o voto para eleger vereadores, concessão graciosa do monarca aos súditos mais baixos no período colonial, e a eleição de parlamentares que deveriam deter um poder soberano como representantes dos cidadãos na esfera nacional. Uma diferença do tamanho da separação entre o Antigo Regime e os governos representativos atuais.

Mas quando as coisas são olhadas pelo lado da realidade histórica e da formalidade, é possível vislumbrar outro tipo de elo entre essas eras tão distintas. Ainda que limitadas pela graça real e pela estreita esfera de poder dos eleitos, o mecanismo eleitoral funcionava, e com ele muitos atributos comuns às duas eras: regularidade no tempo, extensão no espaço e, especialmente, cumprimento das regras de alteração no exercício do poder.

Essa não era uma realidade existente no espaço absolutista da Europa no período anterior ao século XIX. Ali, afora a Inglaterra, a implantação de pleitos regulares exigiu esforços constantes e gerou atritos de toda espécie. No caso brasileiro, comparativamente, foi preciso muito menos. A passagem da eleição do repre-

sentante local para aquela do representante geral num Parlamento foi muito simples, tão simples que pouca gente se dá conta. Aconteceu primeiro com a escolha dos que iriam para as Cortes de Lisboa, em 1820. Bastou uma carta explicando que seria um pleito em duas etapas – os que escolhiam vereadores escolheriam representantes em cada vila; esses escolhidos, chamados eleitores, repetiriam o processo na capital de cada capitania, sagrando os constituintes. Assim, a novidade absoluta da soberania foi apenas novidade muito parcial nos hábitos daqueles secularmente acostumados a eleger representantes.

Outro fato importante e pouco notado: os escolhidos tinham uma forte noção de que era a decisão colegiada, a regra nas Câmaras locais, de modo que atuaram efetivamente como bons deputados em Lisboa.

Quando o processo se repetiu para a escolha dos constituintes de 1823, até mesmo províncias nas quais havia ocupação militar portuguesa elegeram seus representantes. Desde o primeiro encontro preparatório no Rio de Janeiro, eles sabiam o que queriam: extrair o máximo da soberania antes inteiramente reservada ao rei. Houve conflitos severos, mas cada soberania precisava da outra. Nem mesmo o fechamento da Constituinte mudou tudo. D. Pedro I viu que não poderia governar sem o Parlamento, que se instalou novamente em 1826. Os parlamentares souberam fazer oposição. Em cinco anos, levaram o imperador à renúncia. Com apenas esse tempo de vida, os parlamentares se tornaram todo o governo na esfera central. Divididos em termos de opinião – mas unidos em torno da responsabilidade. Fizeram todas as reformas constitucionais que alcançaram maio-

ria, conduziram o Executivo em meio a uma grande crise financeira. Entregaram a d. Pedro II um país ao menos estruturado minimamente nos moldes da era iluminista, inclusive do ponto de vista administrativo.

Essa imbricação já era propriamente uma estrutura nacional – também do ponto de vista de algo que o Parlamento representava, mas que ia além dele: o domínio do governo pelo cidadão. Sendo os parlamentares os representantes da soberania popular no nível constitucional, eram também os únicos a ter uma dependência institucional da vontade do eleitor. Essa relação exige um sequenciamento próprio.

O eleitorado se definiu com a eleição local. Nos tempos coloniais votavam e eram votados os “homens bons”, na definição vinda de Aristóteles: chefes de família que não exercessem o comércio ou ofícios mecânicos. Na prática, quanto mais sertão adentro estivesse a vila, menos rigorosos eram os critérios. Por isso o contínuo hábito de votar e ser votado levou a uma disseminação geral da formação de um eleitorado.

A transformação em eleitorado nacional foi simples e rápida. Pela Constituição do Império podiam votar e ser votados chefes de família com mais de 25 anos, com renda superior a cem mil-réis. Visto de hoje parece muito excludente, coisa de elite. Mas, no século XIX, o processo eleitoral foi sendo instaurado em vários pontos do Ocidente, o que permite comparações menos subjetivas.

Cientistas políticos empregam métodos estatísticos para calcular a porcentagem de eleitores em relação ao total da população. No caso brasileiro, Letícia Bicalho chegou a 13% da população livre em 1872 (Caldeira, 2016, pp. 278 e segs.).

Estudos semelhantes para outros países mostram: 11,2% nas eleições para governador na Virgínia, Estados Unidos, em 1851; 2,6% da população espanhola na eleição nacional de 1865; 18% nas eleições portuguesas de 1878; 5,5% dos suecos em 1872; 10% dos holandeses em 1870; na Inglaterra, onde 20% da população votava desde 1832 – mas na Escócia eram apenas 12%.

No Brasil votavam analfabetos, votavam índios, votavam negros livres. Tudo herança do eleitorado formado na colônia – comparável aos melhores modelos da nova era, às vezes com vantagens. O primeiro negro a ser eleito deputado foi o baiano Antônio Rebouças, em 1829 – nos Estados Unidos isso só aconteceu em 1871. Este gesto substantivo marca a entrada formal dos afrodescendentes na estrutura do poder.

A referência aos Estados Unidos é relevante. A Guerra de Secessão levou à abolição, ao voto dos libertados – e a uma reação. Em 1876, a partir de um acordo no Congresso, os soldados do norte vencedor foram retirados do sul, e com eles todas as garantias para os novos eleitores. Começou a era das *Jim Crow Laws*, de arrocho nas franquias – como exigir provas escritas para cidadãos analfabetos –, o que reduziu o eleitorado negro dos estados sulistas a uma fração irrisória do que fora antes.

Com medo de eleitores republicanos e temendo os ex-escravos, o Brasil seguiu o caminho. Pela reforma de 1879, que impôs também a necessidade de escrever requerimentos para analfabetos que tinham o direito constitucional de votar, o eleitorado brasileiro se reduziu a 1,5% da população.

Não foi só, pois mesmo antes da anulação da franquia dos analfabetos, já havia mais mecanismos de controlar do alto o

valor da representação. O parlamentarismo informal sustentava-se num conjunto de procedimentos. O imperador escolhia o comandante do ministério; seu primeiro ato era invariavelmente demitir todos os presidentes de províncias do partido oposto – as chamadas “derrubadas”; o presidente da província demitia todos os funcionários envolvidos na organização da eleição, inclusive os comandantes da força policial.

O senador Nabuco de Araújo resumiu magistralmente o mecanismo num discurso de 1868: “Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com o sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar o ministério; essa pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; essa eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo de nosso país”¹.

É verdade que esse sistema fez com que o escolhido do Poder Moderador ganhasse todas as eleições acontecidas nos 49 anos que durou o Segundo Reinado. Mas, nesse mesmo discurso, Nabuco de Araújo também fez uma escolha, que mostrava a natureza das contradições insolúveis geradas pela paradoxal Constituição do Império:

“Peço aos nobres ministros da Coroa que, se porventura julgarem inconveniência no que digo em relação à posição que ocupo no Conselho da Coroa, eu lhes peço exoneração do cargo de conselheiro de Estado. Porque prefiro a tudo a missão que recebi de meus concidadãos de acompanhar a opinião que me elegeram e me colocou neste lugar”².

Naquele período, o máximo a que um representante eleito dos cidadãos podia aspirar no Executivo era um cargo além do mandato, para servir a dois senhores. Na via inversa, o poder do imperador que dava o cargo, total no papel, funcionava com claros limites dados pela necessidade de apoio dos representantes eleitos.

Na hora de pesarem as alternativas para mudar, os republicanos que estenderam a esfera do voto ao Executivo e aos governos regionais e prefeitos foram muito prudentes na hora de estender as franquias eleitorais – num tempo no qual o voto universal masculino se tornara padrão no Ocidente.

Se os monarquistas que temiam republicanos encolheram o eleitorado, os republicanos também temeram os monarquistas. A Constituição de 1891 transformou em regra escrita a proibição de voto para os analfabetos, inaugurando um atraso de um século em relação ao Ocidente. A expansão do voto feminino aconteceu em 1934 e os analfabetos só voltaram a votar em 1988.

Colocado esse brevíssimo sequenciamento, é possível passar da exposição taxonômica para as questões propriamente analíticas. E a mais substantiva delas, quando se pensa na nação, vem a ser aquela que liga governo e sociedade pelo nexos da soberania do voto. E a pergunta é: como fica a construção de uma democracia?

A resposta a essa interrogação requer que se explorem questões de ordem conceitual. Por si só, a existência do sistema representativo não é condição suficiente para caracterizar um arranjo político como democrático. Para tanto é necessário que a construção da autoridade política se ancore em dois princípios adicionais – participação e competição.

1 Câmara dos Deputados, 17 de julho de 1868.

2 Idem.

Tal ancoragem acabou sendo marcada pela anterioridade da representação em relação ao processo de concentração de recursos políticos que define a formação de todo Estado. Mas é marca pertinente para compreender por que a lógica da representação esteve presente em vários momentos nos quais a construção do Estado nacional esteve em jogo. Assumiu a forma das negociações do arranjo político que sustentou nossa Independência, codificado na Constituição de 1824 sob a forma de soberania dual. Ou de contestação aberta ao poder do centro, como ocorreu na sucessão de explosões no nível regional em resposta aos impulsos absolutistas de Lisboa e de d. Pedro I, decididos *manu militari*. Ou de inspiração autonomista na Regência.

Em termos macro-históricos, a lógica da representação operou como uma *construção habilitadora* da coexistência entre soberanias e, portanto, de critérios de legitimação da autoridade política logicamente opostos. Mas não está presente em estado puro, e sim em combinações diversas, conforme a configuração que assumiram as relações entre as normas, as instituições e as práticas que regulam o exercício da autoridade política, por um lado, e, por outro, as transformações no sistema de poder mais amplo que enquadra a economia política do país. No Império, sob d. Pedro II, nos limites impostos ao exercício do Poder Moderador – pautando uma modalidade de cálculo eleitoral. A institucionalização do poder só ganha sentido como resultante da dominância exercida pelo Parlamento durante a Regência e pelas negociações que antecederam a maioria.

Um século depois, em outra configuração, essa lógica está presente na variedade

de tutela tecnocrático-militar da economia e da sociedade, com algum espaço para a sobrevivência da classe política e para a contestação através do ativismo parlamentar. Ainda que marcada por sucessivos rearranjos no sistema partidário impostos de cima para baixo – e, por isso mesmo, uma forma de validar a relevância do jogo eleitoral e dos partidos.

Em termos históricos, portanto, essa lógica operou como uma *construção habilitadora* de acomodações políticas entre noções de soberania competitivas entre si. E apresenta também uma função inversa, como *construção limitadora* dos impulsos de poder arbitrário emanados do centro. Em perspectiva comparada, esse é um dos grandes fatores distintivos do processo de *statecrafting* no Brasil – objeto final deste artigo.

As transformações registradas aqui nos sequenciamentos em torno das estruturas formais de poder e de governo confirmam parte do que a literatura comparada consagra, ou seja, a visão de que a institucionalização do Estado nunca foi um processo uniforme, nem geográfica nem historicamente. Nem tampouco unilinear.

Nessa literatura, os caminhos para a *statehood* variaram conforme as forças sociais que deram impulso à formação dos atributos básicos desse fenômeno; conforme o momento histórico e a ordem de sua entrada em cena. E, não menos importante, conforme sua forma de integração nas relações de poder mais amplas que o englobam e sustentam (Poggi, 2011, pp. 2.485-96).

Mas existem atributos “universais”, estilizados pela teoria política, em termos de “fases de desenvolvimento” ou “história do Estado”. A sequência apresentada aqui tenta oferecer um ponto de partida conveniente

para ressaltar a especificidade da “história do Estado” no Brasil.

Seu ponto de partida é a centralização do poder em um dado território e a concentração de recursos políticos – militar e financeiro – indispensáveis para consolidar esse domínio. Segue-se o fortalecimento e a racionalização do *aparato administrativo* e a positivação da lei (lida também como a despersonalização da autoridade). E, por último, a *expansão do Estado*, um fenômeno que tem o próprio aparato como protagonista, mas que tem raízes nas transformações sociais (alfabetização, urbanização, industrialização).

Considere-se a respeito, por exemplo, a reversão abrupta das franquias usufruída pelas instâncias regionais, codificada na Constituição de 1821. Resultou de um movimento de restauração partindo de Lisboa. Mas sua incorporação à Constituição de 1824, à ordem criada a partir da Independência, assim como a concentração dos poderes de tributar e de gastar, responde a uma outra lógica – a da razão de Estado nacional. E obedece a outra dinâmica política, que traz para o centro do palco as relações entre Estado e sociedade. A mesma observação vale para os mecanismos de mitigação das tensões entre o poder central e as províncias adotados durante a Regência. São desdobramentos institucionais mais bem explicados em termos de um processo de *statecrafting* do que em termos de uma tendência inexorável à concentração de recursos políticos. Quer dizer, “em termos das escolhas estratégicas de cunho doméstico e internacional e de como foram calibradas e reconciliadas pelos governantes de turno ao longo do tempo” (Sola & Whitehead, 2020, p. 159).

Da perspectiva de “histórias do Estado”, sugerida aqui, a teoria dos processos de institucionalização do poder político desenvolvida por Popitz (1996 apud Poggi, 2011, p. 2.486) ajuda a situar a nossa história. Ao teorizar sobre a integração crescente das relações de poder pertinentes ao Estado em uma ordem mais abrangente – a do edifício social –, obriga a uma mudança de foco. Obriga a identificar como a institucionalização do poder se engrena com – e eventualmente se adapta a – uma situação preexistente. Ela é parte do edifício social que a engloba e que, ao mesmo tempo, lhe serve de sustentação.

Dessa perspectiva, derivam-se duas implicações. A primeira fase do nosso Estado nacional comportou uma sucessão de desafios pertinentes à etapa de expansão de seu domínio: sobre uma sociedade organizada em torno de um sistema representativo preexistente no nível local; e de economias políticas regionais limitadas em sua autonomia por formas diversas de presença do Estado. A segunda implicação é de ordem analítica. A compreensão dos processos que respondem pelas mudanças demarcadas aqui em termos de estruturas formais de poder e de governo requer que se explicitem como o Estado e a sociedade se transformam e se constituem reciprocamente.

Nessa linha, a ideia de expansão do domínio do Estado é instrumental para refletir sobre a construção/reconstrução desses vínculos entre uma esfera e outra ao longo do tempo. E sobre a relação entre os caminhos da *statehood* e a trajetória das democracias. Em certos contextos históricos, desdobramentos pertinentes à relação entre Estado e sociedade gera-

ram novas formas de poder social, econômico e cultural e elites contestatárias do antigo regime. Quando bem-sucedidas, criou-se uma esfera pública liberal, que operou como articulação entre a sociedade civil e o Estado: equipando-a a transmitir ao Estado seus impulsos (re)ordenadores (Poggi, 2011, p. 2.492). Em outros contextos a “administração racionalizada” encarregou-se de aperfeiçoar a expansão do domínio do Estado em nome de um governante ou de um conjunto de interesses e de ideias específicos.

Uma observação final. Taxonomia e sequenciamento são procedimentos metodológicos que não geram grandes explicações causais. Do ponto de vista da densidade histórica, os sistemas representativos brasileiros têm mais peso local, enquanto a resistência a eles – no tempo do Estado nacional de 200 anos – concentra-se na pouca permeabilidade da esfera central. A qualidade da democracia pode estar relacionada a essa característica. Mas as formas específicas desse movimento de atração e repulsão ainda estão por ser determinadas analiticamente.

REFERÊNCIAS

- CALDEIRA, J. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro, Estação Brasil, 2016.
- DONATO, H. “Os homens que governaram São Paulo”, in P. Porta (org.). *História da cidade de São Paulo*. São Paulo, Paz e Terra, s.d.
- LEFF, N. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1992.
- MELLO, E. C. de. *A outra independência*. São Paulo, 34 Letras, 2004.
- SOLA, L.; WHITEHEAD, L. “Democratic statecraft: perspectives from an ‘Unsettled’ Global South”. *The Tocqueville Review*, vol. XL1, n. 2, 2020.
- POGGI, G. “State”, in B. Badie; D. Berg-Schlosser; L. Morlino (eds.). *Handbook of international encyclopedia of political science*, v. 8 2011, pp. 2.486-96.
- POPITZ, H. *Phenomene der Macht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1996.