

## Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

### 1.<sup>a</sup> PARTE

#### Panorama geral anterior a 1930

##### Capítulo X

##### O HOMEM-SÍNTESE

Se não fôsse a primeira parte destas notas destinada a um simples panorama geral da administração pública no Brasil até os memoráveis dias do mês de outubro de 1930, cederíamos ao impulso de alongar a fascinante galeria de estadistas do Império, focalizados em rápidos traços no capítulo precedente.

Não foram só os que ocuparam a Presidência do Conselho de Ministros os homens públicos da Monarquia que fizeram jus ao respeito, à admiração e à gratidão dos brasileiros. Muitos outros, nas diferentes pastas ministeriais, no Conselho de Estado, na Presidência das Províncias, no Parlamento, na magistratura, na diplomacia e nas demais esferas da alta administração, prestaram ao país serviços inolvidáveis que nos seria grato enumerar e realçar se tão cativante tarefa não nos afastasse sobremaneira e não nos retivesse distantes, ainda por muito tempo, do objetivo principal da elaboração destas notas.

Como não seria possível mencionar todos os nomes desses ilustres varões do Século XIX, procuremos, como homenagem a nosso alcance, sintetizá-los num só, recordando, nas palavras de Joaquim Nabuco, que

“A figura central do segundo reinado é o próprio Imperador, e só quem lhe escrevesse a vida e a ilustrasse com os documentos que êle deve ter deixado, poderia pôr em foco, em seu ponto de convergência, a Grande Era Brasileira, a qual lhe pertence. Só desse modo se poderia colocar cada um dos estadistas que o cercaram no seu respectivo plano e dar-lhe as suas proporções reais” (1).

Vejamos, nestas últimas linhas sobre a monarquia, o “sistema do Império”, de que D. Pedro II

foi o “ponto de convergência”, de 1840 a 1889, examinando a natureza do poder que o Monarca tinha em mãos e o modo pelo qual o exerceu.

“Esse poder era, porém, um fenômeno natural, espontâneo, a resultante do nosso estado social e político. Se é um poder sem contraste, não é por culpa dêle (2), mas pela impossibilidade de implantar em uma população como a brasileira a verdade eleitoral, e porque a verdade eleitoral ainda tornaria o eleitorado mais adeso ao governo qualquer que fôsse, isto é, ao poder que tinha o direito de nomear. Nesse sentido era um poder indestrutível. Só haveria, com efeito, um meio, exceto a revolução republicana, de fazer render o poder pessoal: era fazer surgir, diante da Coroa onipotente, Câmaras independentes” (3).

As palavras que se seguem, concernentes ao exercício do direito de voto e à verdade eleitoral, obtida realmente nos últimos tempos do Império, constituem uma das mais impressionantes e fiéis fotografias dos costumes políticos no Brasil. O âmbito do quadro ultrapassa a época visada.

##### Quando

“Saraiva conseguiu um primeiro resultado (4), qual foi a consequência? Que o “país real” com esse primeiro ensaio de verdade eleitoral ficou tão anarquizado quanto corrompido; que o Parlamento veio representar a doença geral das localidades, a fome de emprego e de influência; a dependência para com o Governo. Era sempre o Governo, senão o de hoje, o de amanhã, e só o Governo que podia fazer a eleição. Quanto mais verdadeira ela fôsse, mais dedicado ao governo, isto é, mais necessitado, cobiçoso, o eleitorado se mostraria. A emancipação do eleitorado, quando pudesse ser efetuada, só daria um resultado: o habituá-lo a utilizar-se do seu voto. Espalhar pelas cidades e pelo interior, onde o emprego era uma sorte grande, diplomas de eleitor, era distribuir bilhetes de loteria

(2) Do imperador (N. do A.).

(3) JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império* — Nova Edição — 1936 — Tomo Segundo, pág. 377.

(4) Com a Lei Eleitoral, chamada “Lei Saraiva” (N. do A.).

(1) Prefácio de *Um Estadista do Império*.

para um sorteio sempre renovado; o efeito desmoralizador era o mesmo. Dar-se-iam exemplos de esplêndido desinteresse, de abnegação e ingenuidade, características das classes pobres, casos de derrota da plutocracia, do oficialismo, pelo proletariado; mas na grande maioria dos distritos triunfaria a necessidade. A princípio os eleitores seriam arrebanhados pelas influências, mas o resultado da eleição direta, sendo livre, seria quebrar o chamado "cabresto", tornar o votante independente. Queria-se para o eleitor uma lei, como será a de 13 de maio; o que se faz é tornar o voto em massa objeto de tráfico. O efeito dessa papeteleta foi o mesmo que uma derrama de papel-moeda; o povo supôs que emergia da pobreza e da necessidade, que tinha recebido uma renda vitalícia" (5).

O Imperador, querendo garantir a liberdade das eleições, alargava, como se vê, sem pressentí-lo, o seu próprio poder.

Todavia, êsse "poder sem contraste", êle o exercitou sempre :

"1.º dentro da Constituição; 2.º de acôrdo com as ficções e usos do sistema parlamentar inglês, até onde foi tomado entre nós pelos próprios partidos; 3.º cedendo sempre à opinião e ao sentimento público" (6).

"O que distingue o seu govêrno é o sacramento da forma; desde o dia em que é declarado maior, até o dia em que lhe é intimada a deposição, êle não sai do seu papel de rei constitucional. Também a marcha da política no Reinado, não é obra dêle; êle é apenas o relógio, o regulador; marca a hora ou dá o ritmo. *Em política*, de certo, nada do que os ministros propõem, ou as câmaras votam, ultrapassa a sua risca; é êle quem faz as sondagens de um lado e outro do canal onde se navega. Mas a origem da inspiração não é sua. Se tudo que é deliberado, pessoal, no seu Reinado, exprime só uma consciência contínua, uma identidade diretora, a dêle, os acontecimentos, o *in fieri*, vai além, como sempre, do que quer o impulsor ou o moderador político. Todo dia, de tôda parte, sua ação individual é anulada pela ação de forças sociais, sobre cujas afinidades, reações e encontros êle não tem domínio, e isso em tal escala que o que êle faz, podendo deixar de fazer, ou o que êle deixa de fazer, podendo fazer, não tem quase alcance, comparado ao jôgo e à obra das causas cuja atividade lhe escapa, e a maior parte das quais êle nem suspeita. Mas tudo isso passa-se no inconsciente nacional, no fundo orgânico, — hereditário e evolutivo, — onde quase nenhuma intervenção pessoal, direta, imediata, é possível. A Consciência é êle" (7).

Além da moralidade quase feroz e da magnanimidade que ressuma de sua própria figura, o desapêgo ao trono é uma das características dominantes de D. Pedro II.

(5) JOAQUIM NABUCO, *op. cit.*, Tomo Segundo, página 378.

(6) *Id., ib.*, pág. 379.

(7) *Id., ib.*, pág. 379.

"No fundo, D. Pedro II tem pelo trono o mesmo desprendimento que D. Pedro I: nem um nem outro se manteriam no poder, derramando sangue; são Imperadores, enquanto assim agradar ao país, enquanto *todos* quizerem; não ajustam contas com êle; um, não apura o sacrifício que fêz em 13 de maio em 1822, renunciando implicitamente, por amor do Brasil, a coroa da Metrópole (8); o outro não apurará os cinquenta anos de abnegação e sacrifícios que fêz por êle; deposto, seguirá para o exílio, levando somente dívidas, — que nada eram comparadas às esmolas feitas à custa da sua dotação, — pagá-las-á, caso talvez solitário nos vaivens da realeza, com o leilão público da mobília e alfaias do seu palácio, deixando ao Estado a sua biblioteca, sua riqueza única (excetuado o fóro e o laudêmio de Petrópolis), sem disputar sequer as benfeitorias de S. Cristóvão" (9).

O procedimento ou a política de D. Pedro II com relação à sua pessoa ou à sorte da dinastia

"é inteiramente independente das circunstâncias, indiferente à seqüela dos acontecimentos. Não se apóia em nenhuma classe, nenhum interesse, corporação, ou partido; presume a boa vontade geral; descansa sobre o espírito de progresso, sobre o sentimento de justiça para com sua retidão, sobre o movimento imprimido à sociedade pelas novas reformas, sobre a confiança no bom senso geral, em adesões desinteressadas que suplantem as tentativas, aliás improváveis, do privilégio ferido, impeçam a coligação dos ressentimentos pouco generosos, os atentados do interesse particular contra o bem público, e assegurem a marcha desimpedida da nação. Não leva em conta o que Burke chamou a *sabedoria do preconceito*; parte do princípio que a maioria tomará sempre o partido da Constituição, prestará mão forte ao poder imparcial, que atender sempre ao maior interesse do país, que se inspirar somente nas mais altas conveniências políticas, internacionais, morais, do Estado e não se deixe sequer suspeitar de causa própria. Se o resultado fôr contrário, o estóico resignará, sem pesar, o trono, lastimando somente, por seu amor ao Brasil — talvez sua paixão única — morrer em terra estranha" (10).

Êsse desapêgo e quase desinteresse se manifesta, entretanto, apenas com relação à sua pessoa. No que toca à administração, à causa pública, ao bem do Brasil, D. Pedro II,

(8) "No dia 13 de maio de 1822, o Príncipe D. Pedro, ao receber-se a notícia de que as Côrtes haviam proibido a exportação de armas para o nosso país, aceitou do povo e Câmara desta cidade, para si e para seus descendentes, o título de Defensor Perpétuo do Brasil... Assim em 13 de maio de 1822 a dinastia, conquistada por esta nação, sacrificava implicitamente por e'a a metade do seu trono; em 13 de maio de 1888 sacrifica a outra metade". (Artigo de JOAQUIM NABUCO, publicado em *O País* a 2 de dezembro de 1888).

(9) JOAQUIM NABUCO, *op. cit.*, Tomo Segundo, páginas 384/385.

(10) *Id., ib.*, pág. 385.

“pelo exercício sagaz e moderado do seu papel de imperante constitucional, conservou intacta a sua autoridade durante meio século, quando seu Pai, o fundador do Império, não se pôde manter senão nove anos, e as três Regências, quatro, dois e três anos. Nesse extenso período faz nascer a ordem em todo o Império, antes anarquizado, somente pela tolerância; restaura o prestígio nacional, que encontrara abatido no Prata, e desafoga a situação do Brasil na América, somente pela lealdade e pelo desinteresse; e, se não cria, cristaliza a união nacional, ainda incerta, somente pela coesão da liberdade e confiança recíproca, e pelo constante lapidar da sabedoria política. Segundo toda probabilidade teria afinal morrido em S. Cristóvão e descansaria hoje na Ajuda (11) o autor desse milagre da política sul-americana no século XIX, se não fôra a moléstia que, desde 1887, começa a enfraquecer-lhe o cérebro, e o torna tímido, quase vexado de reinar na América à moda da Europa, querendo parecer uma espécie de arconte-rei, como José Bonifácio sonhara para D. Pedro I, um Benjamim Franklin corcado” (12).

A doença do Imperador é, na realidade a doença da Monarquia. O declínio das instituições corresponde ao enfraquecimento e depauperamento daquele cuja figura constitui um verdadeiro retrato vivo do Império.

(11) Convento que ocupava, no Rio de Janeiro, o local onde hoje se ergue a Cinelândia (*N. do A.*).

(12) JOAQUIM NABUCO, *op. cit.*, Tomo Segundo, págs. 382-383.

Na personalidade física e moral de D. Pedro II encontramos, reunidas, tôdas as características principais do Império Brasileiro, desde a estatura elevada, que o fazia distinguir do comum dos indivíduos como a nossa extensão territorial nos distingue das demais nações do continente, até a excel-situde da tolerância, apanágio de seu reinado e glória do coração de nosso povo.

Foi, sem dúvida, essa tolerância e o extremo respeito que o Imperador votava à livre manifestação das liberdades individuais, a causa da queda da Monarquia, processada de afogadilho entre a surpresa geral.

D. Pedro II recebeu a deposição sem um protesto, sem um esbôço de reação ou revolta. A perda do trono não o surpreendeu. O exílio, o banimento da Pátria estremecida é que lhe fizeram amargar os poucos anos que lhe restavam.

Contam que o Barão do Rio Branco, convidado, na Europa, pelo Marechal Floriano Peixoto, a desempenhar uma missão do governo republicano, consultou o Imperador exilado sobre a atitude a tomar, tendo em vista os sentimentos monárquicos que mantinha e os laços de amizade que o prendiam à família imperial.

A resposta de D. Pedro de Alcântara, categoricamente favorável à aceitação do convite por amor à Pátria, continha estas palavras:

— Eu passo, o Brasil fica.

## O Orçamento Federal para 1945

O Orçamento Geral da República para o exercício de 1945 apresenta uma receita de Cr\$ 8.232.399.000,00 e uma despesa de Cr\$. . . . . 8.205.297.811,00, com um *superavit*, portanto, de Cr\$ 27.101.189,00.

As despesas com obras públicas, quase tôdas de caráter reprodutivo e que, afinal, constituem inversões de capital, não figuram no Orçamento ordinário. Fazem parte de um Plano de Obras e Equipamentos, previsto para o quinquênio de 1944-1948, num total de Cr\$ 5.000.000.000,00, dividido em orçamentos anuais de Cr\$. . . . . 1.000.000.000,00. Foi, aliás, no domínio das obras públicas que se exerceu com maior rigor a política de restrição de gastos. É sabido que as obras públicas governamentais, nos períodos de depressão, concorrem para absorver a mão de obra

excedente e utilizar os produtos industriais superabundantes no mercado; mas, nos períodos de escassez, que surgem como consequência natural das perturbações econômicas e financeiras provocadas pela guerra, aceleram o ritmo da inflação. Ora, para combater seriamente a inflação, não se pode hesitar, ao lado de outras providências enérgicas, em tomar a decisão dramática de paralisar, se fôr necessário, a maioria das obras em execução. As perdas resultantes de tal medida seriam, evidentemente, sensíveis e lamentáveis, mas indiscutivelmente menores do que as da catástrofe em que mergulharia uma nação que deixasse de empregar-la, juntamente com outros meios, para conter, na devida oportunidade, a desvalorização da moeda e o encarecimento da vida. Felizmente, não chegamos ao ponto de tomar resoluções extre-