

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO XI

A REPÚBLICA

A proclamação da República, a 15 de novembro de 1889, constitui a maior reforma administrativa até agora operada no Brasil.

A velha e tradicional ordem de coisas sofreu, com os resultados do pronunciamento militar vitorioso, a mais profunda das transformações que poderia suportar. Se governo é administração e se o governo passou, naquela data, pelo menos teoricamente, de um polo a outro polo, nosso sistema administrativo experimentou, de fato, naquela época, a sua maior e mais radical reforma.

E' certo que as primeiras repercussões se haviam de fazer sentir no terreno movediço da política e que os efeitos da mudança de regime só pouco a pouco poderiam estender-se aos diferentes setores nacionais. Nos dias que se seguiram aos acontecimentos do Campo de Sant'Ana, as atividades normais da população prosseguiram sem hiatos. Um pouco de curiosidade existia, na verdade, em tôrno dos primeiros decretos do Governo Provisório. A vida quotidiana continuava, porém, no seu ritmo costumeiro e, praticamente, o povo não se dera ainda conta da nova orientação que a palavra dos propagandistas e a espada dos militares traçara para os nossos destinos. De Império Unitário passava o Brasil, em sistema antagônico, a República Federativa, mas a gente das cidades, como a do interior, não sabia o que isso significava. Tudo parecia na mesma — as conseqüências ainda estavam por vir. Às barbas serenas e apostólicas do ex-Imperador sucediam as barbas irrequietas e em riste do Marechal Deodoro. A um velho, que se levantara da cama para cair do trono, sucedia outro velho, que se levantara da

cama para derrubar o trono. À coroa sucedia o barrete frígio, à esfera armilar a estrêla flamejante, à religião oficial a liberdade de culto. No templo das nossas instituições políticas só as imagens haviam, aparentemente, sido substituídas nos altares. A essência do novo ritual e as transformações por que passara o cerimonial litúrgico do regime nascente escapavam ainda à massa da população. Os turibulos de incenso continuavam, como outrora, a agitar-se diante do "Altare Privilegiatum".

Entretanto, a mais profunda mutação político-administrativa vinha de operar-se em nosso país. Se o povo não a percebeu e não a compreendeu desde os primeiros momentos, deve o fato ser levado à conta da antecipação e precipitação do golpe revolucionário, desferido em ocasião prematura, favorecida por circunstâncias de última hora. Parece provado que Deodoro não montou a cavalo para derrubar a monarquia, mas para depor o Gabinete. Também RUI BARBOSA — o redator do Decreto n.º 1, de proclamação da República — não ocultava os sentimentos monarquistas que nutria pouco antes do golpe de Estado — como êle mesmo o declarou em várias ocasiões e na Introdução à *Queda do Império* — tanto que fôra convidado para ministro pelo Visconde de Ouro Preto, só recusando a pasta em virtude da intransigente atitude que tomara em favor de um regime federativo. O próprio teor do art. 1.º do aludido decreto justifica a inclusão dêsse grande brasileiro entre os membros do Governo Provisório :

"Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República federativa".

Só a forma federativa deve ter, de fato, impedido RUI BARBOSA para o movimento do 15 de novembro. Sôbre suas convicções políticas diria êle, poucos anos mais tarde :

"... aprendi a não ter preferências abstratas em matéria de formas de govêrno, a ver que as Monarquias nominais podem ser de fato as melhores República, e que, na realidade, as Repúblicas aparentes são muitas vêzes as piores tiranias. Por isso, ao passo que tantos outros dos nossos compatriotas, ingênuos na vaidade dos seus fáceis braços, como fidalgos de lavra nova, se ataviam com os mais lustrosos títulos de historicismo republicano, eu timbrei sempre em acentuar a minha posição humilde e satisfeita de republicano do dia seguinte.....

.....

 na minha propaganda oposicionista em 1889, nunca formulei em programa a solução republicana, nunca a advoguei: apontei-a à coroa, aos partidos e à nação como perigo evitável mediante a reforma federalista" (1).

Ao Estado Unitário sucedeu, bruscamente, o Estado Federal. De um dia para outro tôda gente gritava e se batia fervorosamente pela federação, cujas bases eram ainda na véspera ignoradas e discutidas pela massa. RUI BARBOSA, quarenta dias antes do advento do regime federalista, explicava:

"... a federação é isto, meramente isto: o Govêrno da Província pela Província, num país onde a legalidade proclama o Govêrno da nação pela nação" (2).

Adotou-se a forma federativa e foi sob ela que se constituiu a República, a qual

"tem, para as nações do continente americano, a característica especial de uma instituição "inevitável" (3).

No entanto, ao cair o Trono,

"a nação estava tão desapercibida para o ingresso às formas republicanas, quanto o estivera, sessenta e sete anos antes, para a sua investidura na Monarquia parlamentar" (4).

Desapercibida, sobretudo, quanto à forma federativa que abraçara com calor excessivo, tanto

(1) RUI BARBOSA — *Cartas de Inglaterra*, Rio de Janeiro, 1896, págs. 210/211.

(2) In "Diário de Notícias", Rio de Janeiro, 6 de outubro de 1889.

(3) RUI BARBOSA, Conferência pronunciada em Buenos Aires a 20 de julho de 1916 e publicada no "Jornal do Comércio" do Rio de Janeiro a 2 de agosto do mesmo ano.

(4) *Id.*, *ib.*

que pouco depois do advento do regime novo já se acentuavam fundas discordâncias doutrinárias sobre o mecanismo do sistema e repontavam de todos os lados pretensões descabidas e contraditórias. Os Estados pareciam querer sobrepor-se à União, numa espécie de prurido de pequenas pátrias em competição desigual e perigosa. Vinham à tona os grandes como os pequenos anseios regionais, cuja efervescência conturbava por vêzes as memoráveis jornadas da Assembléia Constituinte.

Discursando em uma dessas jornadas RUI BARBOSA assim se manifesta:

"Já não há senão federalistas. Já os federalistas antigos se vêem desbancados e corridos pelo fanatismo dos conversos. Já muitas vêzes os mais intransigentes no serviço do princípio triunfante são os que ontem embaraçavam as pretensões mais módicas da reforma federativa. Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito e em prejuízo da federação mesma.

Por mais distantes que sejam as duas situações, o espírito inevitavelmente se me inclina a comparar o que se está presenciando atualmente entre nós, com o que, ao mesmo respeito, se passara há um século na América do Norte. Nem tudo são analogias, é certo, entre as duas situações. Há contrastes entre elas; mas êsses mesmos contrastes reforçam a conclusão, a que pretendemos chegar.

Ao adotar o pacto, que os incorporava numa só nacionalidade, os treze Estados da Nova Inglaterra constituíam sociedades ligadas entre si pela origem, pelo idioma, pela fé, mas politicamente separadas, diversas na sua organização doméstica, alheias umas às outras, absolutamente autônomas. Entrando para a comunhão de um govêrno extensivo a tôdas, cada uma, portanto, sacrificava parte de sua entidade peculiar, concorrendo para o tesouro da autoridade coletiva com um contingente de direitos renunciados a benefício da convivência nacional. Cada uma, separando-se da metrópole, poderia organizar-se em nação independente, reservando intacta para si mesma a totalidade da soberania conquistada. Preferindo, porém, a êsse alvitre o de fundirem-se numa personalidade comum, as colônias emancipadas, depois de experimentarem por muitos anos a autonomia política em sua plenitude, resolveram aliená-la nas mãos de um Govêrno politicamente centralizado. Com a implantação do regime federativo, portanto, só tinham que perder em matéria de soberania. Alienaram-na voluntariamente em proveito de interêsses superiores.

Nós, pelo contrário, nós acabamos de sacudir uma constituição unitária, na qual as Províncias se arras-

tavam oprimidas, afogadas, inertes, sob a hipertrofia monárquica. Não tinham vida própria; não se moviam senão automaticamente no mecanismo imperial; eram contribuintes forçadas para a expansão de uma soberania estranha a elas, que as absorvia e nulificava. Abraçando, pois, o sistema federativo, nada podíamos perder: tudo ganhávamos de um dia para outro, equiparando-nos, por uma conquista instantânea, à situação constitucional, a que os Estados ingleses da América do Norte, no fim do século dezoito, se submetiam com sacrifício de parte considerável dos seus direitos anteriores.

E, todavia, notai como ali se acolheu essa situação e como aqui se pensa em receber a nossa. As Repúblicas saxônicas, que depunham a sua soberania, trocando-a, sob a nova Constituição, por uma autonomia limitada, festejaram o fato da União nascente como princípio de uma era salvadora. Nós, ao revés, que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto, que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla do que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teóricos. Queríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional. Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônios, educados no Governo de si mesmos, que fundavam, a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história, e o descomediamento da nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste" (5).

Essas palavras eram pronunciadas cerca de dois meses antes de ser promulgada a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891. A atmosfera então reinante já não era a mesma dos esperançosos dias de 1889. A confusão e o entrechoque das paixões turvavam os horizontes. As divergências e dissídios políticos e militares, a princípio amortecidos pela expectativa dos acontecimentos, reapareciam, pouco a pouco, em face da realidade dos fatos consumados e da desesperança de soluções individuais para todos os casos.

(5) RUI BARBOSA — Discurso proferido no Congresso Nacional a 16 de dezembro de 1890.

A República fôra uma fatalidade, diga-se, mesmo, uma fatalidade americana. Apontar-lhe como causa este ou aquêlo evento parece-nos um tanto temerário. A razão imediata do 15 de novembro terá sido a questão militar, a mediata o 13 de maio, com a abolição, que foi, aliás, o mais democrático dos nossos atos de governo. Mas outras causas, bem mais antigas, quiçá mesológicas, já vinham encaminhando o problema republicano para o desfêcho de 1889.

"A República tinha que vir. Mas como tinha que vir? Atribuí-la a este ou àquele sucesso isolado, afirmar que ela não se faria se o general Fulano não estivesse aqui ou ali; se o Imperador se dirigisse a um ponto em vez de outro; se o político Sicrano, em lugar de Beltrano, houvesse assumido a direção do país, é explicar os acontecimentos históricos pelo denominado por Voltaire — *sistema das causas fúteis*.

O 15 de novembro foi a conclusão de premissas de há muito estabelecidas, mas a *Abolição* efetuada pelos conservadores equivalerá à pedra de que fala Renan. Todos os políticos concorreram para a República, desde o soberano até ao último deputado, uns pela ação, outros pela inação, uns pelo que praticaram, outros pelo que deixaram de praticar" (6).

Instituída a nova ordem política por isso ou por aquilo, fato é que, até à noite de 15 de novembro de 1889, ninguém tinha certeza de que os acontecimentos do dia haviam verdadeiramente implantado a República.

Leiam-se, como prova da indecisão sobre o rumo político do movimento, as seguintes palavras, escritas naquela data por ARISTIDES LOBO, horas antes de ser nomeado Ministro do Interior do Governo Provisório:

"Eu quisera dar a esta data a denominação seguinte — 15 de novembro do 1.º ano da República, mas não posso infelizmente fazê-lo.

O que se fez é um degrau, talvez nem tanto, para o advento da grande era. Em todo caso, o que está feito pode ser muito, se os homens que vão tomar a responsabilidade do poder tiverem juízo, patriotismo e sincero amor à Liberdade. Como trabalho de saneamento a obra é edificante.

Por ora, a côr do governo é *puramente militar*, e devera ser assim.

O fato foi deles, *dêles só*, porque a *colaboração do elemento civil foi quase nula*.

(6) AFONSO CELSO — *Oito anos de Parlamento*, página 242.