

# ESTADO E IDENTIDADE NACIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

*Adriano S. Lopes Gama Cerqueira\**

## Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir as formulações acerca do papel do Estado no Brasil, no período da Primeira República, efetuada por eminentes pensadores do período, como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Gilberto Amado. Através do exame das principais bases teóricas desenvolvidas por esses pensadores, pretende-se investigar o modelo institucional do Estado brasileiro assim formulado, notadamente no aspecto que tange às relações entre a estrutura institucional e um idealizado perfil da identidade nacional operado pelos mesmos.

O período da República Velha se notabilizou pelo recrudescimento das críticas lançadas contra o sistema político liberal, fundamentado no modelo representativo parlamentar, no tocante às relações entre as esferas pública e privada. O alvo principal das críticas foi a excessiva restrição à participação política, gerando a justa impressão de que a recém-instalada República nada mais era que um sistema oligárquico mal disfarçado. O caráter restritivo do sistema político republicano firmou-se na não incorporação política e econômica da maioria da população brasileira. Politicamente, devido à exclusão, no sufrágio eleitoral, dos menores de 21 anos, dos analfabetos e das mulheres. Economicamente, em razão da ausência de uma legislação social voltada para o ensino gratuito, a regulamentação do trabalho, a política salarial etc.

Essa exclusão foi denunciada já em 1889 pelos positivistas Teixeira Mendes e Miguel Lemos, defensores da necessidade de uma

---

\* Professor do Departamento de História da UFOP e mestre em Ciência Política pelo IUPERJ.

participação efetiva do Estado para a “elevação do caráter nacional com a formação de verdadeiros cidadãos” (Mendes, 1908, p. 6). Foram críticas que se dirigiram para a inoperância e indiferença do poder público brasileiro quanto aos problemas sociais, de responsabilidade do modelo político-partidário devido ao seu baixo grau de representatividade, decorrência do monopólio político de grupos minoritários. Ao longo das primeiras décadas deste século essas críticas foram constituindo uma espécie de consenso entre as principais vozes políticas do Brasil, resultando em um fundo teórico de importância vital para uma melhor compreensão da recente História Política brasileira.

Entre os autores que se preocuparam em endossar um papel social para o Estado encontra-se Alberto Torres. Sua principal crítica se dirigiu contra o modelo oligarquizado do liberalismo brasileiro, incorporador de demandas restritivas da sociedade. Segundo o autor, um conjunto de requisitos deveria estar presente para possibilitar um bom funcionamento do sistema político liberal – como a existência de uma opinião “esclarecida” e a formação de “centros intellectuaes activos, operando com energia e com liberdade” – e que estariam ausentes no Brasil (Torres, 1933, p. 108). Isso porque a ausência desses pressupostos não impediria que o espaço político fosse ocupado por grupos influentes e pouco representativos da “vontade nacional”. O cerne da crítica do modelo liberal efetuada por Alberto Torres localiza-se na questão da representatividade do que foi definido de “o espírito nacional”, mesma crítica presente nas obras de Oliveira Vianna e Azevedo Amaral. “Entre o homem e o órgão político da sociedade, interpõe-se uma multidão de corpos, associações, aggregados permanentes ou adventícios, que esmagam o individuo ou o arremessam para obscura e remota perspectiva.” (Torres, 1933, p. 190).

O pressuposto liberal da ação livre e vigorosa do indivíduo estaria sendo enfaticamente negado pela realidade, dominada pela atuação de grupos e associações em franca disputa, envolvendo as políticas estatais. Essa oligarquização da vida política marcaria o conflito moderno “entre vontades armadas com a força e pela disciplina legal.” (Torres, 1933, p.191)

Nesse contexto encontrar-se-iam os partidos políticos, que, em razão de seu poder de organização, beneficiavam-se na disputa pelas oportunidades supostamente abertas a todas as pessoas. Havia então a

perda do caráter universal do sistema político, com a conseqüente dominação dos egoístas agrupamentos políticos, que estariam desvirtuando o sentido da “Política” dentro do modelo liberal.

A perda do sentido universal da política resultaria, no entendimento de Alberto Torres, em uma importante mudança conceitual da representação, que deveria agora referir-se à mais fiel expressão das correntes impulsionadoras de opinião do país. Tal conceito seria a síntese da participação na sociedade de grupos responsáveis pela discussão de estudos e teses, promotores da ‘corrente de opiniões’ realizadora do verdadeiro pensamento nacional. Segundo o autor, os partidos não estariam efetuando esse papel, que estaria se deslocando para a esfera do Estado.

Em oposição á inercia e prudencia da monarchia, a Republica tem sido um regimen activo, emprehendedor, regulamentista, cuja acção, no terreno politico, como no terreno social e economico, toca ás raias do socialismo de estado: um governo que procura valorizar productos por meio de medidas reguladoras das relações entre mercados e do valor da moeda, é um governo audaciosamente socialista. (Torres, 1933, p. 201-202)

De acordo com Alberto Torres, o Estado estaria dando seus primeiros passos rumo ao seu papel histórico junto à Nação brasileira, que seria o de um efetivo ator social, um órgão da ação da “Política”, concebida como um tipo supremo de arte, cujo objeto seria a formação da própria sociedade (Torres, 1933, p. 16 e 214). Assim, o resgate do sentido universal da política na sociedade brasileira dar-se-ia pelo Estado, já que a nossa raça seria “inseparável de um certo grau de socialismo de Estado” (Torres, 1933, p. 109). Este, através de sua representatividade, assegurada pela presença de agentes formuladores de opinião – os intelectuais, os agentes de produção, os representantes de diferentes credos religiosos, os profissionais liberais etc. –, apareceria finalmente como um “governo do povo para o povo”, elaborador de uma verdadeira política social, representativa de toda a população brasileira. Percebe-se nitidamente a presença de um conceito ‘virtual’ de representação, o que aproxima Alberto Torres das formulações de Edmund Burke, devendo-se atentar para os mecanismos institucionais operados por cada um, pois se Burke privilegia o parlamento, Alberto Torres prefere o Estado.<sup>1</sup>

Portanto, foi no conceito reformulado de representação que Alberto Torres procurou assegurar um maior vigor teórico ao tipo de modelo político concebido, bem como demonstrar a sua aplicabilidade no contexto brasileiro. Pelo Estado, através de medidas reguladoras e diretamente dirigidas à sociedade, promover-se-ia a extensão da cidadania a todo o universo social e se garantiria o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Numa verdadeira democracia, devem ter colaboração preponderante as classes economicas, as classes que produzem e que, afinal, são também as classes que pagam: sem isto não ha democracia possivel. (Vianna, 1930, p. 119)

Oliveira Vianna seguiu, em muitos aspectos, o pensamento de Alberto Torres, dado que foi uma espécie de seu discípulo. Porém, existem diferenciações importantes a ser destacadas entre eles, como a possibilidade, no quadro analítico proposto por Oliveira Vianna, da existência de um sistema político liberal no Brasil, que deveria estar amparado por determinados fatores sócio-econômicos. Nessa medida, as instituições políticas deveriam refletir as condições históricas do país, deixando de ser uma mera transposição descuidada de modelos políticos em nada correspondentes à realidade nacional. Como se percebe, encontra-se aqui um princípio culturalista, isto é, a idéia de que, para um sistema político vingar em uma realidade, torna-se imprescindível uma adequação de seu funcionamento com um suposto caráter nacional. Mas tal princípio se conjuga com a defesa que o autor faz da necessidade de os partidos terem um real assento na esfera produtiva da sociedade, o que não ocorria no Brasil, onde os interesses provincianos predominavam sobre os materiais.

Assim, a falência do modelo político liberal brasileiro, durante a República Velha, no entendimento de Oliveira Vianna, teria sido decorrente de sua inarmonia com a estrutura social brasileira. A falta de uma “consciência nacional forte”, de um “profundo” sentimento cívico, de uma opinião pública e de uma estrutura partidária inserida nos quadros produtivos da sociedade determinaram em conjunto a inaplicabilidade do modelo liberal no Brasil. No tocante à constituição dos partidos, o seu desprendimento da esfera produtiva os teria afasta-

do do que lhes deveria ser o mais importante, “atacar a fundo o problema da organização das nossas classes produtoras e do desenvolvimento do seu espírito de solidariedade e cooperação no campo econômico”. (Vianna, 1930, p. 122)

A falta do que ele denominou de uma “integração horizontal” da população brasileira, ou seja, de ligações econômicas relacionadas com as atividades produtivas, estaria impedindo a consolidação de um “espírito de classe” e colocando em risco a representatividade e confiabilidade do sistema liberal no Brasil.

A persistência do liberalismo assim constituído teria levado ao desenvolvimento da “democracia em estado atomístico”, caracterizada pela atividade egoísta dos cidadãos, ocasionando um completo isolamento entre os mesmos e, conseqüentemente, enfraquecendo a coesão social. A participação coletiva dos cidadãos se garantiria por suas atividades de “membro desta ou daquela corporação, como parcelas de um dado agrupamento, unidos pela consciencia de um interesse comum, de classe”. (Vianna, 1930, p. 120)

Porém, esse pressuposto sócio-econômico para a democracia deveria ser completado por outras medidas, principalmente uma que dissesse respeito à edificação de um estado de direito, mediante o aparelhamento da justiça no país, capaz de lhe dar um suficiente poder de atuação. Como fica bem caracterizado nesta passagem: “O grande problema da liberdade no Brazil não é o da liberdade política, como ha cem annos temos vivido a pensar – e sim o da liberdade civil.” (Vianna, 1930, p. 79)

Essa curiosa observação, que lembra as etapas assinaladas por T. H. Marshall<sup>2</sup> referentes ao reconhecimento dos direitos civil, político e social na Europa, ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, é bem demonstrativa da crença de Oliveira Vianna quanto às possibilidades de sucesso de um sistema político de cunho libertário quando não devidamente amparado na “realidade nacional”. Por outro lado, é um importante testemunho da ausência do poder público na efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Dedutivamente, a garantia desses direitos seria uma tarefa primordial do sistema político, através da estruturação de um aparelho judiciário operante e fiscalizador.

Deve ser destacado ainda um aspecto importante do pensamento de Oliveira Vianna, referente à participação de setores organi-

zados das classes “produtivas” em aparelhos do Estado. Segundo o autor, seria fundamental para o adequado funcionamento do Estado moderno a participação e colaboração das “fontes de caracter tecnico e profissional” (Vianna, 1930, p. 153), fato que estaria ocorrendo em todo o mundo. Este processo de estabelecimento de “Conselhos Econômicos” referia-se a uma “remodelação geral das instituições que compunham até então os aparelhos do governo nas democracias contemporâneas”. (Vianna, 1930, p. 157)

As novas condições históricas teriam se originado no pós Primeira Guerra Mundial, determinadoras da substituição da “competencia parlamentar” pela “competencia tecnica”, colocando novos problemas cuja arena de discussão e negociação estaria demandando formas institucionais mais adequadas que aquelas oriundas do antigo sistema político liberal. No Brasil, porém, o domínio quase absoluto da “classe politica” na elaboração das obras política e administrativa do país, sem a participação do “povo representado pelo conjunto das suas classes sociaes” (Vianna, 1930, p. 174), estava sendo um sério entrave à representatividade do Estado, pois a adesão popular às leis ficava ameaçada em razão do desinteresse gerado pela sua exclusão na elaboração das mesmas.

Se encontramos em Oliveira Vianna algum espaço para a representação político-partidária, apesar de nenhuma possibilidade de aplicação imediata, em Azevedo Amaral esse espaço se fecha, pois o autor baseou-se em outro modelo de representação, alicerçado na atividade profissional, por onde se daria a participação no poder público.

Mediante essa representação corporativa, de pretenso sentido democrático, pois orientado de baixo (pelos sindicatos) para cima (a esfera público-estatal), assegurar-se-ia uma efetiva participação de cada indivíduo na vida nacional. O sentido dos sindicatos para o Estado marcaria a face democrática do sistema, no que foi denominado pelo autor de “Estado Autoritário”. Esse tipo de Estado se diferenciaria tanto do “Liberal” quanto, principalmente, do “Totalitário”, em razão do grau de liberdade conferido à participação do indivíduo na sociedade, ou, o que dá no mesmo, devido à forma de controle estatal sobre a economia de mercado.

Segundo Azevedo Amaral, o Estado autoritário diferencia-se do liberal em função da delimitação de espaços, por ele empreendida, para a “livre iniciativa individual”, e que estaria fundamentada no de “bem-público”. Com esse critério possibilitar-se-iam as correções dos vícios do sistema liberal, decorrentes da anárquica e incontrolável atuação dos indivíduos na sociedade, e conseqüentemente assegurar-se-ia um desenvolvimento social e econômico mais equilibrado e benéfico para a nação, segundo o pensamento do autor.

Quanto à diferenciação dos tipos autoritário e totalitário de Estado, ela amparar-se-ia justamente pela presença de um espaço definido para a iniciativa individual, garantida pelo primeiro tipo e negada pelo segundo. Para Azevedo Amaral, o Estado totalitário tem uma “natureza comprensiva, absorvente, aniquiladora da personalidade humana”. (Amaral, 1981, p. 96, e cap. IV)

Analisando-se essas diferenciações, pode-se perceber o caminho traçado pelo autor para a elaboração do modo de relacionamento entre as esferas pública e privada, uma vez que o Estado autoritário se fundamentaria:

na demarcação nitida entre aquilo que a coletividade social tem o direito de impor ao indivíduo, pela pressão da maquinaria estatal, e o que forma a esfera intangível de prerrogativas inalienáveis de cada ser humano. (Amaral, 1981, p. 96)

A questão central estaria no esforço teórico do autor de preservar um espaço mínimo de atuação individual em uma sociedade devidamente regulada por um Estado com poder de atuação eficaz na realidade, que era a principal crítica que o meio intelectual da época tinha a respeito do Estado liberal da Primeira República brasileira. A fórmula encontrada por Azevedo Amaral – que foi um importante intelectual do período, cujo pensamento influenciou toda uma geração de políticos, como Francisco Campos, por exemplo – fundamenta-se em um conceito de representação, e que foi pensado como o meio mais eficaz para se garantir a realização de uma sociedade democrática no Brasil. O conceito de representação trabalhado pelo autor tem um marcado conteúdo corporativo, tradutor da idéia de que os indivíduos inseridos na esfera produtiva da sociedade deveriam estar presentes e representados dentro do poder público, via suas associações ou sindi-

catos profissionais. Desta forma, assegurar-se-ia um grau de representatividade do Estado jamais alcançado na História brasileira.

Conseqüentemente, e este é o ponto central de sua argumentação, não se faria mais necessário manter os chamados “aparelhos de ligação entre a Nação e a organização estatal”, isto é, os partidos políticos, responsabilizados pelo autor pela apropriação do Estado por grupos minoritários, durante a República Velha. Nesse período, os partidos não teriam sido mais que elementos de fachada de grupos organizados e minoritários face à sociedade. Com esses ataques à representação político-partidária, Azevedo Amaral não pretendeu apenas oferecer um novo modelo de ligação entre o Estado e a sociedade, mas incorporar-se a um momento decisivo na História Política brasileira, em que se testavam fórmulas constitucionais preocupadas em incorporar os chamados interesses materiais na arena política, como o momento da criação do Ministério do Trabalho, em 1932, a Constituição de 1934 – criadora do “deputado-classista” – e o próprio golpe de 1937, que extinguiu o princípio da representação parlamentar, o qual, para variar, estava em baixíssima cotação.

Aparentemente, o debate político dos anos 30 no Brasil estava dominado por críticas demolidoras ao sistema político de representação parlamentar, mas, em que pese essa virulência, encontrava-se algum espaço para a manifestação de defensores de tal sistema, em evidente desconforto numérico. Entre estes, Gilberto Amado foi, sem dúvida, o elemento mais ativo, seja como deputado, seja como pensador e publicador de obras políticas.

A preocupação básica de Gilberto Amado, acompanhando a tradição política brasileira, foi com a defesa da unidade nacional. Segundo ele, a dominação das oligarquias na política nacional significava um risco sério para a integridade nacional. O período da República Velha, dominada por oligarquias regionais, foi bem criticado, principalmente por ter afetado o princípio de representação política no Brasil, não mais entendida como instrumento condutor de interesses e idéias, mas apenas de considerações de ordem pessoal. (Amado, 1931, p. 50)

Nessa medida, o autor concebeu a sociedade moderna sob o domínio de interesses novos e diversos, detentores de uma característica “força de oposição irreconciliável” (Amado, 1931, p. 144). Eles impulsionavam os indivíduos e os grupos presentes na sociedade, que

conseqüentemente requeriam uma maior participação na esfera de decisões públicas, implicando um necessário redimensionamento do aparato estatal. Afinal, continua o autor, o mundo havia sofrido uma profunda modificação.

Á concepção das massas 'amorphas' formadas pelas moléculas soltas dos individuos isolados succede a concepção de que o Estado só póde ser comprehendido na estructura definida das differentes classes sociaes. O cidadão cede logar ao grupo. O direito politico que nascia da 'habitação', que estava ligado á condição de habitante, que era um direito 'territorial', passou a ser considerado uma função da producção sobre a base profissional. O Estado é uma republica de productores. (Amado, 1931, p. 113).

Portanto, para Gilberto Amado, o Estado liberal clássico não servia mais para a época contemporânea, já que os grupos econômicos e o movimento sindicalista estavam presentes e pressionavam a sociedade no intuito de assegurar o atendimento de suas demandas. Concretamente, duas soluções políticas se apresentavam, segundo o autor. Uma, a fascista, e a segunda, a democracia representativa proporcional. No fascismo, ocorria a submissão completa do indivíduo ao Estado, com a absorção da idéia de cidadania pelo pertencimento a um grupo econômico. Segundo o autor, o esforço de operar um tal sistema, baseado no sindicalismo, significou a montagem de um modelo autocrático de governo na Itália, e que deveria ser analisado detidamente antes de se efetuar qualquer experiência no Brasil. Sintonizado com a situação política brasileira e mundial, Gilberto Amado mostrou-se bastante cuidadoso ao sugerir modificações no sistema político que estivessem relacionadas com o princípio da participação sindical. No máximo, ele propôs uma forma consultiva de participação no governo, com a presença atuante do parlamento proporcional. Como ele afirma em seguida:

Entre nós uma assembléa technica poderia ter a iniciativa de assumptos economicos, juridicos ou legislativos em geral, formularia projectos de leis que seriam depois de aprovados, mediante certas condições, submetidos á discussão e ao voto da assembléa politica. Os seus votos teriam a força de uma suggestão apoiada, que poderia valer infinitamente conforme o gráo de competencia dos seus

membros e o apoio que lhe desse a opinião pública. (Amado, 1931, p. 144)

Assim, para o autor, o parlamento manteria um papel principal na formulação de políticas nacionais, desde que devidamente amparado no critério eleitoral proporcional e distrital. Através disto, tornar-se-ia possível que os “interesses permanentes” da Nação fossem atendidos. Na defesa de um parlamento representativo, Gilberto Amado recupera a discussão empreendida por José de Alencar, podendo inclusive ser compreendido como um prosseguidor crítico do modelo proposto por Alencar. Afinal, o princípio proporcional também foi defendido pela sua capacidade de se interpor frente aos interesses ligados à esfera produtiva da sociedade. Mas para tal, tornava-se inevitável o fortalecimento da estrutura partidária no Brasil, pois no entendimento de Gilberto Amado o partido deveria ser um elemento ativo entre o representante e o cidadão, algo assemelhado àquela função que o “eleitor” recebeu no sistema político proposto por José de Alencar. Pois o partido deveria apresentar ao povo – um agregado sem idéias, na visão de Gilberto Amado – um conteúdo definido de projetos e idéias merecedores de apreciação (Amado, 1931, p. 09). Os partidos são definidos assim como “órgãos de publicidade”, definição um pouco alterada em relação à sugerida por Burke, que os concebia como um

grupo de homens reunidos para fazer triunfar, por seus esforços combinados, o interesse nacional sobre um principio particular em que todos ficaram de accordo, e que se separam depois que seu objetivo foi realizado. (Amado, 1931, p. 153)

Porém, nos novos tempos, sob o impacto da atuação dos sindicatos, seria absolutamente vital para a democracia a permanência dos partidos, devidamente resguardada por uma lei eleitoral proporcional e distrital.

A importância de Gilberto Amado se deve ao grau relativamente acentuado de abertura de seu sistema, particularmente no tocante à questão da inserção dos interesses econômicos na esfera de deliberação política, que, como foi visto, não é uma matéria menor e de fácil solução. O seu livro constitui um dos poucos no período preocupado em apoiar e defender um modelo democrático representativo, com a

presença ativa de um parlamento, de partidos, de uma justiça eleitoral e, principalmente, de um sistema eleitoral proporcional.

Concluindo, pode-se constatar, ao longo deste estudo, a preocupação dos autores analisados com a questão da representatividade de um sistema político. Através da discussão do conceito de representação, os autores partiram para uma implacável crítica ao modelo político-liberal da República Velha. O caráter fundamental para a realização de um sistema político representativo seria o nacional, já que, tanto no plano geográfico como no sócio-econômico e étnico-cultural, tal sistema deveria refletir da melhor forma possível o 'espírito' que particularizaria um povo frente aos demais.

Por outro lado, a confluência da maioria dos autores brasileiros analisados para o papel precípuo do Estado frente à sociedade aponta uma crescente preocupação quanto às funções que o mesmo deveria assumir nas modernas sociedades e aos limites possíveis de serem levantados à sua atuação.

O pensamento aqui estudado manteve estreita ligação com os acontecimentos políticos e sociais que marcaram decisivamente as discussões deste século sobre as possíveis formas de relacionamento do poder público estatal e com os grupos sociais. Conseqüentemente, ao se atentar para a atual agenda de discussão política brasileira, não deixa de ser interessante constatar que o ponto nevrálgico em pauta é justamente o tamanho, o papel, as atribuições e, naturalmente, a representatividade do poder público estatal brasileiro.

### **Abstract**

This work discusses the formulations – made by famous brazilians thinkers, like Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral and Gilberto Amado – about the functions of the state in Brazil, in the period called “Primeira República”. By the investigation of the principal theoretical bases of these thinkers, this work examines their state's institucional model formulated, especifically the relations about the institucional structure and an idealized national identity formulated by these thinkers.

### **Notas**

- 1 Edmund Burke defendia que a questão da representação política devia ser pensada em termos 'qualitativos', enfatizando as diferentes opiniões presentes na nação, e não em termos 'quantitativos', que enfatizam a presença de indivíduos no parlamento. Assim, um parlamento de poucos, mas representativos, elementos, reproduziria,

no entendimento de Burke, as mais expressivas opiniões da nação. Para maiores detalhes, consultar: Pitkin, Hanna F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

- 2 Marshal estabeleceu uma marcha na evolução dos direitos agregados ao *status* universalizante da cidadania. Para o autor, o século XVIII teria sido o século da afirmação dos direitos civis, o século XIX, o da afirmação dos direitos políticos e o século XX, o da afirmação dos direitos sociais. Ver: Marshal, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

### Referências Bibliográficas

- AMADO, Gilberto. *Curso de direito político: eleição e representação*. Rio de Janeiro: Oficina Industrial Graphica, 1931.
- AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados/ Universidade de Brasília, 1981.
- MARSHAL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MENDES, Teixeira. *A incorporação do proletariado na sociedade moderna*. Rio de Janeiro: Igreja Positivista do Brasil, 1908.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Problemas de política objectiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1930.
- PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967 .
- TORRES, Alberto. *A organização nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.