

INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO: UMA ANÁLISE DO BRASIL COLÔNIA À PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA

PUBLIC INTEREST AND PRIVATE INTEREST: AN ANALYSIS FROM THE COLONY TO THE PROCLAMATION OF THE REPUBLIC IN BRAZIL

Recebido: 13/10/2014 – Aprovado: 21/03/2015 – Publicado: 31/06/2015

Processo de Avaliação: Double Blind Review

Gabriel Dolabela Raemy Rangel¹

Mestre em Direito

UGF (Universidade Candido Mendes)

RESUMO

O presente artigo visa a demonstrar que, entre a colonização e a proclamação da república no Brasil, instituições privadas, tais como as grandes famílias e a igreja, tiveram um papel de destaque na formação da burocracia do Brasil, fazendo com que as fronteiras entre o interesse público e o interesse privado não fossem bem delineadas. Logo após a descoberta do país, coube à iniciativa privada explorá-lo e povoá-lo através do sistema das capitanias hereditárias. Esse protagonismo da iniciativa privada foi mantido durante toda a colonização. A proclamação da república, por sua vez, deu-se sem a participação do povo, satisfazendo interesses de poucos e marcado pelo autoritarismo.

Palavras-chave: Interesses públicos e privados. Burocracia. Colônia. República.

ABSTRACT

¹ Autor para correspondência: Universidade Candido Mendes: Rua Anita Peçanha – Parque São Caetano, Campos dos Goytacazes – RJ - Brasil, 28030-335. gabrieldolabela@rogeriodomingues.com



This article aims to show that between colonization and the proclamation of the republic in Brazil, private institution played a prominent role in the formation of Brazilian bureaucracy, making the boundaries between public and private interest not so well defined. Soon after the discovery of the country, it was up to the private sector to explore and populate the country through the system of hereditary captaincies. This performance of the private sector was maintained throughout the colonization. On the other hand, the proclamation of the republic did not have the participation of the common people, on the contrary, it was marked by authoritarianism and satisfied the interests of a few.

Keywords: Public interest. Private interest. Bureaucracy. Colony. Republic.



1 INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe-se a analisar de maneira exploratória a ideia de primazia do interesse público na história do Brasil no período compreendido da descoberta do país até a proclamação da república em 1989. Com efeito, é sabido que a sociedade, o direito, a economia e a política evoluem com a história. Somos fruto do passado, ou seja, vivemos o presente com o olhar no retrovisor. Por exemplo: falamos português porque fomos colonizados por portugueses; praticamos capoeira e comemos feijoada, por força dos escravos africanos que vieram ao Brasil; temos uma maioria católica, pelo processo de colonização; e, na mesma esteira, nosso ordenamento jurídico, político e social são o que são também por influências históricas. O Brasil é sempre intitulado o país do carnaval, do futebol e da pluralidade racial, o que o faz ser uma terra extremamente festiva, alegre e “democrática” em uma ótica cultural, criando certa identidade distintiva de outras sociedades, o que faz do Brasil ser o Brasil (DAMATTA, 1986). Contudo, como se tentará demonstrar, alguns vícios brasileiros são congênitos, ou seja, nasceram com o país, funcionando como empecilhos ao desenvolvimento.

Como é sabido, o movimento do constitucionalismo nasceu em seu primeiro momento visando limitar o Poder do Estado por sobre a sociedade civil, isto é, surge para impedir a intervenção do Estado nos interesses privados. Essa foi a substância do Estado Liberal, nascido com a ascensão da burguesia ao Poder, exigindo um não fazer pelo Estado como garantia aos interesses privados. Contudo, em torno da década de 1930, do século XX, aumentou substancialmente a intervenção do Estado na esfera privada, sob a ótica do Estado Social. As fronteiras do público e do privado são reduzidas nesse contexto, dando azo à concepção de que a garantia dos interesses privados dependeria de uma igualdade, que, por sua vez, dependeria de uma maior intervenção do Estado. Na era pós-moderna – após a queda do Muro de Berlim e com o surgimento das Constituições contemporâneas – marcada pela ideia de que o Estado Social gera ineficiência, desperdício e burocracia, talvez a distinção entre público e privado esteja completamente esvaziada, uma vez que há a aplicação direta de normas de direito público nas relações privadas, bem como privatização de atividades essencialmente públicas e deslocamento de poder aos conglomerados empresariais multinacionais, de tal sorte que se pode enxergar nitidamente, cada vez mais, uma publicização das relações privadas e uma privatização do público.

Contudo, essas acepções ainda estão em construção no Brasil. Como bem destaca Lima Breus, a realidade brasileira é singular, “porquanto se afirma a existência de um Estado pós-moderno, sem ter possuído um Estado moderno e, sob alguns aspectos, inclusive, um Estado liberal, ou pré-moderno” (2014, p. 168).



Certo é que ainda hoje os livros jurídicos e a jurisprudência costumam endossar a ideia de que existiria um princípio da “supremacia do interesse público”², uma ideia repetida aos quatro ventos de que a ordem jurídica deveria prestigiar os interesses públicos e coletivos em detrimento dos direitos estritamente privados. Sustentam os autores em geral, malgrado nossa atual Constituição da República brasileira não registre nada expresso nesse sentido, que os direitos que atingem à coletividade, a todos, devem, em caso de conflitos, prevalecer em relação aos direitos somente individuais, sendo superiores a estes, merecendo, como consequência, um tratamento diferenciado pelo ordenamento jurídico.

Embora atualmente possamos citar alguns autores que sustentem que esse princípio da supremacia do interesse público deveria ser repensado e desconstruído³, tais como Humberto Ávila, Daniel Sarmento e Gustavo Binzenbojm, a ideia geral é de que um Estado Democrático de Direito deveria sempre primar pelo coletivo em detrimento do privado, até porque a ideia de democracia está atrelada à ideia de maioria, de maneira que o não atendimento ao exigido pela maioria, em um primeiro momento, poderia ser encarado peremptoriamente como ilegal e antidemocrático. Na contramão desse dogma de democracia como vontade da maioria, hoje já há uma sobriedade na doutrina jurídica e política em apontar que são necessárias decisões contra majoritárias, por vezes a fim de proteger direitos fundamentais momentaneamente aviltados pela maioria. Além disso, a teoria política no geral atenta à ideia de que a prevalência de uma democracia por si só pode acarretar em como tirania das maiorias (BOBBIO, 2005, p. 58).

A visão da supremacia de um interesse público nesse período histórico entre a Colônia e a proclamação da república deu-se de uma maneira completamente diferente da que é tido como o parâmetro desejável. Instituições e interesses privados sempre foram um farol no desenvolvimento do país, norteando o rumo de nossa história. No seu início, pós-descobrimento, o país foi entregue à iniciativa privada, sem atenção à ideia de interesse público, situação que se manteve até a proclamação da república, a qual se deu de maneira completamente diversa do que induz a palavra. A ideia de vontade popular, do povo na política, de coisa pública na mão de todos, não ocorreu na proclamação da república brasileira. Os acontecimentos de 1889 quase não

² A expressão “princípio da supremacia do interesse público” é extremamente usada pelos Tribunais brasileiros, como se vê, por exemplo, dos seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: AgRg no AREsp 418351 / PE; MS 8763 – DF; RMS 32151 / PR; RHC 37626 / ES; AgRg no AREsp 208805 / AP; EDcl no AgRg no AREsp 260578 / PB; REsp 1305040 / RJ.

³ Nesse sentido, afirma Binzenbojm que “a Lei Maior é orientada sob o influxo do princípio da dignidade da pessoa humana, do que deflui a necessidade de se estabelecer, em alguma medida, proteção ao interesse do indivíduo quando ameaçado frente aos interesses gerais promovidos pelo Estado. Dessa forma, verifica-se não ser possível extrair ‘o princípio da supremacia do interesse público’ da análise do conjunto normativo constitucional, haja vista a ampla proteção dispensada aos interesses particulares” (BINENBOJM, 2008, p. 76-77).



tiveram participação popular. O povo, que deveria ter participação nos acontecimentos, no geral, assistiu a tudo estupefato, sem saber ao certo o que estava acontecendo.⁴

O presente estudo, a despeito de ter um cunho histórico, não visa a somente relatar fatos pretéritos, mas também abrir uma janela de reflexão para o presente. A problemática atinente à primazia de interesses privados em detrimento do interesse público é também contemporânea, de sorte que, ao levantar vozes no passado, tentar-se-á provocar eco no presente e revelar a origem de certos traços característicos da cultura política brasileira. Tentar-se-á descortinar um dos motivos de nossa cultura em relação às fronteiras do público e privado ser sempre interpretada de maneira nebulosa. Eros Grau chega a afirmar que “a noção que temos de coisa pública relaciona-se não ao povo, porém, ao Estado” (2002, p. 164).

2 A DESCOBERTA E A ENTREGA DA COLÔNIA À INICIATIVA PRIVADA

Convencionou-se dizer que o Brasil foi descoberto em 21 de abril de 1500 por uma expedição portuguesa comandada por Pedro Álvares Cabral que buscava estreitar as relações comerciais com a Índia⁵. Com efeito, nesse momento, o Brasil era um lugar extremamente indecifrável: Portugal nem de longe tinha noção das proporções, riquezas e horizontes que abriria aquela nova terra. Não foi à toa que o primeiro nome dado ao Brasil foi Ilha de Vera Cruz⁶, deixando flagrante o desconhecimento geográfico do Brasil. Esse mistério que envolvia a nova terra fez com que aqui não fosse um lugar atrativo aos olhos dos investidores portugueses, ao longo da colonização. Era um lugar ainda inexplorado, do outro lado do oceano, onde havia o mito de monstros, animais selvagens e doenças tropicais. Por força disso, os primeiros que aqui colocaram os pés eram pessoas despreparadas intelectualmente, vindas ou por degredo⁷ ou como

⁴ A expressão “bestializados” é usada por Aristides Lobo para descrever os acontecimentos da proclamação da república e é reproduzida e esclarecida por José Murilo de Carvalho em seu livro *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi* (1987).

⁵ Essa ideia não é unânime. Muitos acreditam que o Brasil já houvera sido descoberto muito antes por outras expedições. É realmente difícil acreditar que uma expedição de pessoas experientes fosse, por engano, chegar ao Brasil ao invés das Índias.

⁶ O nome Brasil só foi fixado em 1503.

⁷ Sobre a vinda de degredados ao Brasil, Darcy Ribeiro conta que a Corte portuguesa passou a permitir que criminosos condenados em Portugal, ao invés de lá cumprirem as altas penas impostas, poderiam simplesmente optar em trocá-las por vir viver no Brasil: “O projeto real era enfrentar seus competidores povoando o Brasil através de translação forçada de degredados. Na carta de doação e foral concedida a Duarte Dutra Coelho (1534), se lê que el-rei atendendo a muitos vassallos e à conveniência de povoar o Brasil, há por bem declarar couto e homizio para todos os criminosos que nele queiram morar, ainda que condenados por sentença, até em pena de morte, excetuando-se somente os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa” (RIBEIRO, 2012, p. 77).



verdadeiros aventureiros que, sem êxito na Europa, estavam dispostos a iniciar uma vida “selvagem” em lugar inexplorado.

Acabou que o povoamento brasileiro se deu por relações entre esses primeiros europeus que aqui pisaram e as índias que aqui já viviam, até porque, diferentemente das Colônias inglesas, quase nenhuma mulher europeia veio para o Brasil nesse primeiro período colonial. “A mulher branca só entrou no Brasil para casar com o colono e ainda assim em número reduzidíssimo para tão só os moradores principais da terra, no meio do século XVI” (DUARTE, 1939, p. 110). Quando da descoberta, havia muitos índios das mais variadas tribos vivendo no Brasil. Como assevera Boris Fausto, os livros de história oscilam muito nesse número: alguns falam em dois milhões de índios para todo o território brasileiro enquanto que outros estudos falam em cinco milhões só para Amazônia brasileira (FAUSTO, 2011, p. 15). Esses índios, ao contrário dos monoteístas europeus recém-chegados, eram extremamente puros e felizes com a vida solidária e simples que levavam, o que, em última análise, gerou enorme contraste.

Foi por meio do fenômeno do “cunhadismo” que se formaram os primeiros vínculos sociais brasileiros. Essa instituição social está atrelada à ideia de que os índios incorporavam estranhos à sua comunidade, dando uma moça índia como esposa, nascendo diversos laços que o aparentavam com todos os membros do grupo (FAUSTO, 2011, p. 72). Sem esse componente cultural, decerto não haveria a povoação brasileira da forma que se deu, mas sim uma efêmera erupção no litoral atlântico. Vários núcleos nasceram assim, tais quais o Povo Ramalho de João Ramalho e o Caramuru do naufrago Diogo Álvares. Os filhos de índios com brancos eram chamados de “mamelucos” e tiveram importantíssima contribuição para o povoamento da terra recém-descoberta e entrada populacional no interior.

Ocorre que, por vezes, esses “mamelucos” não eram aceitos por seus pais europeus, nem pela tribo de sua mãe, razão pela qual surgiu um grande número de “sem pais” no Brasil Colônia. Ou seja, o próprio fato de não terem vindo muitas mulheres europeias ao Brasil no início da colonização ensejou no surgimento de um amplo grupo de pessoas “rejeitadas” por seus ascendentes. Isso gerou um traço nômade e individualista no brasileiro, que não constrói uma continuidade social, impedindo o afloramento de um senso de coletividade, de bem comum, o que perdurou por todo período colonial, tendo aumentado no fim do período colonial com a belicosa e ambiciosa corrida do ouro (DUARTE, 1939, p. 48).

Outro grupo que colaborou com a expansão populacional do Brasil foi o dos escravos negros vindos da África, já que o índio, como regra, não aceitava ser escravizado⁸ e tinha proteção dos Jesuítas. Sem contar que o comércio de escravos africanos era bastante lucrativo à Metrópole.

⁸ O índio brasileiro era por essência caçador. As atividades de lavoura eram destinadas às índias. Assim, era ofensor até mesmo à virilidade do índio ser escravizado.

Todavia, como bem acentua Caio Prado Jr., a contribuição cultural do africano não foi tão ampla como costumam dizer. Ao contrário, foi extremamente eclipsada pelo europeu, de maneira que, malgrado o Brasil hoje tenha o sangue negro difundido, os resquícios da cultura africana foram abafados, visto que a única coisa que se queria do negro era sua força física:

o cabedal de cultura que traz consigo, da selva americana ou africana, e que não quero subestimar, é abafado, e se não aniquilado, deturpa-se pelo estatuto social, material e moral a que se vê reduzido seu portador. E aponta isso apenas, muito timidamente, aqui e acolá. Age como um fermento corruptor da outra cultura, a do senhor branco que se lhe sobrepõe (PRADO JUNIOR, 2011, p. 289).

Assim, por exemplo, a despeito do sincretismo religioso nascido no Brasil, o cristianismo dominou o país, restando às religiões advindas dos índios e africanos, o papel de coadjuvantes com pequena expressão (DAMATTA, 1986, p. 22). Sob uma ótica econômica, é de se destacar que a mão de obra escrava impulsionou o Brasil contra a evolução, isto porque a produtividade dos escravos não era boa e os escravos não atuavam como um mercado de consumo, o que travancou a circulação econômica. (PRADO JUNIOR, 2011, p. 294). A escravidão no Brasil, sem sombra de dúvidas, foi um dos maiores atrasos em nossa estrutura e, como se demonstrará, o processo de abolição em 1888 corroborou à formação de uma mitigação na fronteira existente entre interesse privado e interesse público.

Talvez os primeiros fatores que tenham influenciado no processo de colonização e primando por um individualismo no Brasil tenham sido o próprio risco que o país oferecia à época. A alta nobreza e intelectuais não tinham nenhum interesse na nova terra, que, por sua vez, acabou entregue a pessoas despreparadas. Afora a conduta egocêntrica do colonizador, que buscava expandir os interesses da metrópole, sem preocupação com os horizontes brasileiros e com os que estavam aqui, como assinala Raymundo Faoro, o primeiro objetivo da metrópole era encontrar prata e ouro, o que, aparentemente, não foi visto no Brasil, razão pela qual, diga-se novamente, o novo país não se mostrou atrativo:

um país sem ouro nem prata, desprovido das riquezas da Índia, não oferecia nada ao nobre, ao comerciante, ao burocrata. Ele se convertia, ao revés, no alvo das esperanças, as mais ardentes esperanças escondidas, dos setores da sociedade não acomodados nem assimilados à prosperidade dos grupos dominantes e dirigentes (2012, p. 121).



Portugal tomou conhecimento pelas expedições realizadas por João de Lisboa e Juan Diaz de Sólis da existência na América de um povo que possuía muitíssimo ouro e prata, na mesma região em que os espanhóis tinham descoberto o Rio da Prata. O aludido povo passou a ser chamado de povo do “Rei Branco” (BUENO, 2006, p. 17-19). A coroa portuguesa, pois, passou a ter uma obsessão por encontrar essa riqueza. No entanto, com a chegada da informação em Portugal de que Fernando Pizarro tinha descoberto o Peru, terra com um povo repleto de metais preciosos, que enriqueceram sobremaneira os cofres espanhóis, D João III desinteressou-se pela costa do ouro, sendo que “todo o dinheiro gasto e as vidas perdidas desde 1514 na exploração daquela região tinham sido em vão: o território do Rei Branco estava em mãos dos rivais castelhanos” (BUENO, 2006, p. 89).

Certo é que, para atrair investimentos, a ideia de concessão de privilégios foi sendo firmada junto à própria formação da burocracia brasileira. A primeira grande expedição ao Brasil foi liderada por Martin Afonso e visava a explorar o Brasil, o protegendo da cobiça dos franceses e explorando as riquezas do país, sobretudo os minérios. D. João III, que era amigo de infância de Martim Afonso (BUENO, 2006, p. 23), concedeu poderes fabulosos ao navegador, que poderia exercer funções tipicamente estatais. Com o estabelecimento em 1534 das Capitanias Hereditárias, os donatários a quem foi delegada a função de investir e produzir no país, permitindo, como consequência, ainda que a tábios passos, o povoamento da terra e o atendimento dos anseios mercantilistas da metrópole, receberam amplos privilégios e poderes estatais também. O donatário poderia criar vilas, nomear ouvidores, dar tabelionatos, etc. Sobre o tema, diz Raymundo Faoro:

[...] era dado à capitania um foral, no qual se fixavam, consoante o próprio formulário desses diplomas, os direitos, foros, tributos e coisas que na respectiva terra se haviam de pagar ao rei e ao capitão donatário. A capitania era inalienável e indivisível, sujeita à sucessão ‘mesmo de fêmeas, bastardos, transversais e ascendentes’, em desvio à lei mental. O capitão e governador representavam os poderes do rei, como administrador e delegado com jurisdição sobre o colono, o português ou estrangeiro, mas sempre católico (2012, p. 140).

Foram, portanto, concedidas vantagens e mais vantagens, privilégios e mais privilégios. Faoro diz que “o meio para credenciar os exploradores seria o mesmo empregado para animar o comerciante tardo, os privilégios, privilégios extraordinários para uma aventura fora dos padrões usuais” (2012, p. 137). O regime das Capitanias Hereditárias acabou gerando uma aristocracia que, distante dos olhos da metrópole, desrespeitava as leis portuguesas e praticava enormes abusos. Nesse período há uma zona nebulosa entre o interesse público e interesse privado. É que



os donatários ao mesmo tempo que visavam ao seu interesse particular e ao lucro pessoal, também formaram a primeira estrutura burocrática do país. Assim, havia uma estrutura estatal abertamente e, de maneira institucionalizada, almejando interesses privados.

A coroa portuguesa não tinha condições financeiras de colonizar o Brasil. “D. João III herdara do pai, o rei D. Manuel I, um erário vazio e a Fazenda real bastante arruinada, o que o levaria a viver sempre em aflições de dinheiro” (BUENO, 2006, p. 73). Assim, Portugal viu-se obrigado a entregar a tarefa de colonização à iniciativa privada, sob pena de perder a jovem colônia para os franceses. A despeito de mais adiante ganhar uma capitania tenha se mostrado um mau negócio para os donatários, lhes foram concedidos poderes majestáticos (BUENO, 2006, p. 83). As capitanias eram hereditárias, indivisíveis e inalienáveis, sendo que o donatário poderia cobrar tributos, exercer jurisdição, nomear cargos públicos, enviar mercadorias à metrópole sem pagar impostos, etc. O Brasil nasce, portanto, entregue à iniciativa privada, a qual inicia o povoamento do país visando exclusivamente seus próprios interesses.

O sistema das capitanias, com exceção das capitanias de Pernambuco e São Vicente, que se mostravam cada vez mais prósperas, acabou não cumprindo seus objetivos basilares, quais sejam: proteger o território, povoar o Brasil e produzir riquezas para metrópole. De tal sorte, D. João III entendeu por bem arriscar em um “plano B”. Decidiu centralizar o Brasil, criando um Governo Geral, sem, no entanto, abolir o sistema de Capitanias. Tomé de Souza, primeiro governador geral, foi enviado à Bahia com uma grande expedição repleta de funcionários públicos. Contudo, ao invés de melhorar o sistema fragmentado do Brasil, teve efeito contrário. Tendo em vista que o sistema de Capitanias Hereditárias não havia sido extinto, o Brasil passou a ter dois sistemas estatais coexistindo: o sistema estabelecido pelos donatários e o sistema centralizado estabelecido pela corte portuguesa. Como era previsível, o conflito tornou-se constante. Como por exemplo, o exercício da jurisdição. Pero Borges foi enviado pela coroa como primeiro Ouvidor Geral, tendo se deparado com os Ouvidores instituídos pelos donatários, que tinham completo despreparo. Muitos sequer eram letrados e abusavam frequentemente de seus poderes, sem qualquer atenção aos interesses públicos. Ademais, as competências não eram muito nítidas, isto é, não era bem definido a quem competia fazer o que, corroborando com os conflitos cotidianos. Sem contar que, como nos ensina Stuart Schwartz, esses Ouvidores acumulavam diversos outros cargos públicos e funções privadas, fazendo com que suas funções de julgar, por vezes, fossem olvidadas, o que confirmava o fracassado modelo judicial:

Em geral, as responsabilidades fiscais e militares dos magistrados reais desviavam sua atenção do cumprimento de sua principal função como juízes e eram de duvidoso benefício para a colônia. Parte da responsabilidade pelo fracasso da administração da justiça



no Brasil recai sobre o constante uso de magistrados para uma variedade de outras tarefas (1979, p. 32).

Pouco mais adiante, criou-se o sistema das *sesmarias* para fomentar uma equitativa distribuição de terras e povoar o país. Ocorre que, por força da falta de recursos para investimento, o sistema acabou permitindo, à conta gota, a criação de uma cultura latifundiária e, por consequência, aristocrática. É que, para iniciar o plantio, faziam-se necessários enormes investimentos em animais de tração, construções e, sobretudo, escravos, que, por sua vez, custavam muitíssimo mais caro até do que a própria terra. Moral da história: o Brasil, gradativamente, ia tornando-se um país do latifúndio, da monocultura e da escravidão. Como assinala Gilberto Freyre (1946), a ideia de riqueza dos colonos no primeiro século é uma verdadeira lenda criada para embelezar a história. A verdade é que os grandes senhores estavam sempre endividados, havia secas, ataques de índios, dentre vários outros flagelos, que culminaram no fracasso do sistema de capitanias hereditárias.

3 DA PRIMAZIA DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO BRASIL COLÔNIA: A IGREJA E A CASA GRANDE

Ao longo de toda a história do Brasil colonial poderes não estatais coexistiram com o poder da coroa. A primeira instituição que fazemos destaque é a igreja católica. Com efeito, a influência da religião católica em Portugal e, por conseguinte, no Brasil, foi imposta talvez da forma mais incisiva já vista no mundo, haja vista que a inquisição era um instrumento social fortíssimo e a separação entre o Estado e Igreja não era concebida. Para o cidadão da colônia, seguir a religião católica era “uma coisa necessária e fatal, como vestir-se, comer a certas horas, seguir um regime de vida geral para todo o mundo” (PRADO JUNIOR, 2011, p. 349). Os pouquíssimos que não seguiam a religião, o faziam extremamente escondidos e eram tidos “mais do que como criminosos, eles pareciam aos olhos do mundo que os cerca como loucos temíveis. A religião não era ainda admitida; ela ‘era’ simplesmente” (PRADO JUNIOR, 2011, p. 349). Ademais, foi forte a influência religiosa na educação, pois os padres compunham grande parcela da elite intelectual e se ocupavam de catequizar os índios. Sem contar a tributação feita pela igreja com o dízimo, do qual ninguém poderia se furtar de pagar, tal como um imposto, típica função estatal.



Antes mesmo da colonização brasileira, o poder da igreja sempre foi concorrente e, por vezes, sobreposto ao poder estatal em Portugal⁹. O objetivo primordial da inquisição católica era a perseguição às demais religiões, sendo o exemplo mais clássico a perseguição aos judeus, que passaram a serem chamados de “cristãos novos” quando convertidos ao cristianismo voluntariamente ou de maneira forçada. Com efeito, em 1492 mais de 50.000 judeus foram expulsos da Espanha e, em grande parte, foram viver em Portugal, com a condição de pagar altíssima tributação à Corte e tendo bens confiscados. Mais adiante, no entanto, para permitir a homogeneização da Península Ibérica, cujo marco emblemático foi o casamento de Isabel de Aragão (da Corte Espanhola) com D. Manuel (da Corte de Portugal), foi exigido pela Corte espanhola a expulsão de todos os judeus do território português, razão pela qual foi decidido pela conversão forçada ao cristianismo, dos que quisessem permanecer em solo português: daí o surgimento da expressão “cristãos novos”.

Esses “cristãos novos” em grande parte vieram ao Brasil, onde, paulatinamente, foram tornando-se pessoas influentes na nascente cultura açucareira. Muitos continuaram seguindo o judaísmo em sinagogas escondidas, domésticas. Isso, entretanto, foi extremamente perseguido pela inquisição, que considerava crime torpe “judaizar”, condenando grande quantidade de pessoas a sanções como a pena de morte.

Certo é que Estado nunca poderia se furtar à religião: andavam entrelaçados com cooperação entre suas gestões. Assim, o poder eclesiástico tinha jurisdição privativa em muitos assuntos, como nas questões do casamento, separação de corpos, anulações, questões envolvendo o pecado. Essas eram as estipulações do Concílio de Trento, que, por sinal, Portugal foi a única das nações cristãs que as aprovou sem quaisquer restrições. Essa dinâmica foi seguida à risca pelo Brasil até o surgimento da República (PRADO JUNIOR, 2011). Todas as colônias conquistadas por Portugal eram eclesiásticas e se submeteram à jurisdição canônica: “Todos os países e territórios que Portugal conquistara no ultramar eram considerados eclesiásticos. Sobre eles, como no reino, a jurisdição eclesiástica ia concorrer até os nossos dias, com a jurisdição civil” (PRADO JUNIOR, 2011, p. 26).

Além da igreja católica, as grandes famílias constituíam-se como estruturas privadas poderosas com exercício de poder paralelo ao poder estatal. A estrutura da casa grande foi a primeira instituição devidamente organizada, que exercia uma tríplice função: procriadora, econômica e política, em uma espécie de superposição ao próprio poder estatal. Estrutura-se uma prática colonial de resolver conflitos em âmbito privado, no âmbito da casa grande. Nilo Batista assinala

⁹ “A Igreja foi sempre em Portugal, nos limites territoriais de sua soberania nacional, um poder concorrente e, por vezes, durante séculos, em épocas e tempos alternados, um poder superposto ao político. A autoridade e o prestígio temporal que lhe vêm da Idade Média, a Igreja prolonga e continua em Portugal até a idade moderna e contemporânea” (DUARTE, 1939, p. 23).



que a essência das sanções penais no Brasil colonial se deu no âmbito privado, isto é, um direito penal doméstico. Isso ocorreu face à lenta implantação da burocracia na nova terra, pela essência da escravidão e pelos resquícios feudais, os quais se sobrepunham à cisão entre público e privado (BATISTA *et al.*, 2003, p. 412). De tal modo, se desenvolve e fortalece a cultura de resolver conflitos por métodos não estatais, bem como a ideia de posse, propriedade, da coisa pública.

Gilberto Freyre em seu livro “Casa Grande e Senzala” apresenta uma interessante visão sobre essa estrutura familiar no Brasil, retratando a ideia do patriarcalismo dela decorrente. O patriarca da terra era simplesmente dono de tudo que existisse na sua propriedade desde o que era produzido até os escravos, filhos, esposa, etc. (FREYRE, 1946). Desse modo, a soberania do patriarca em sua terra era paralela e superior ao Estado, de modo que a estrutura privada nesse aspecto sobrepunha-se à ideia do público. Paulatinamente, essas famílias titulares das casas grandes buscaram unir-se através de matrimônios, o que foi moldando, cada vez mais, os contornos de uma aristocracia latifundiária no país, que passa a deter também a titularidade do poder estatal.

A obra de Gilberto Freyre é importante também por tentar mostrar que a miscigenação racial que o Brasil sofreu entre brancos, negros e índios não seria causadora de dano irreparável no Brasil, como por muitos era sustentado. Freyre tentou defender que os vícios sociais brasileiros decorreram da monocultura escravocrata que dominou o país, sendo certo que não a raça em si malogrou as relações sociais brasileiras, mas sim a relação doentia entre patrão e escravo.¹⁰

Já Faoro baseia sua obra na ideia de estamento burocrático. Os privilégios foram dados a seguimentos abastados ou burocráticos, sendo que as unidades produtoras coloniais (fazendas, engenhos, etc.) eram absolutamente autônomas, saindo de lá todos os traços marcantes de nossa socialização, que vão inclusive influenciar os centros urbanos. Assim será o patriarcado originado nas unidades produtoras da colônia que de fato influenciaram a formação do Estado Imperial e os aspectos sociais e jurídicos brasileiros.

4 INTERESSE DA COROA COMO INTERESSE PÚBLICO

¹⁰ Nesse sentido, Thomas Skidmore afirma que “o brasileiro poderia se orgulhar de sua original civilização tropical, etnicamente misturada, cujos vícios sociais – que Freyre não procurou diminuir – poderiam ser atribuídos primeiramente à atmosfera de monocultura escravocrata que dominou o país até a segunda metade do século XIX. As consequências ruins da miscigenação não derivavam da mistura de raças em si, e sim da relação doentia entre patrão e escravo em que ocorreu essa mistura” (SKIDMORE, 1994, p. 13).



A chegada da família real ao Brasil em 1808, fugindo da invasão napoleônica a Portugal, também mostrou-se um marco no que concerne aos limites entre o público e o privado. Primeiramente, porque logo nos primeiros momentos no país, passou-se a praticar atos autoritários, sob o argumento do interesse público. O tão importante direito privado à propriedade logo foi relativizado diante dos interesses públicos (leia-se: da coroa). Para abrigar a nobreza portuguesa, foram desapropriadas diversas casas dos colonos, sem margem para discussões¹¹.

O mesmo se deu a respeito da tributação. Nos anos seguintes à vinda da Corte ao Brasil, aumentou significativamente o número de taxas gerais e impostos, à luz de satisfazer os interesses públicos. Foi estabelecida nos trópicos toda a burocracia de uma monarquia imperial, concedendo-se aos nobres portugueses, cargos públicos. Em geral “essas providências mais tiveram a ver com a geração de empregos para milhares de burocratas refugiados do que com o atendimento das necessidades do Brasil” (WILCKEN, 2010, p. 145). Além disso, a transferência abrupta da Corte ao Rio mostrou-se solo fértil para abusos e corrupção, institucionalizando-se o roubo em nome da Corte, de sorte que os funcionários públicos rapidamente passaram a desfrutar de grandes riquezas (WILCKEN, 2010, p. 153).

A coroa, ainda, visando a obter auxílios das mais diversas naturezas passou a conceder alguns títulos de nobreza em troca desses favores. A concessão desses títulos marcava uma atribuição de uma consagração estatal oferecida ao privado, como se este passasse a ser uma figura dotada de privilégios e benesses perante o Estado.

É claro que a chegada da família real agraciou o Brasil com grandes avanços. Além da abertura dos portos com a elevação do país a Reino Unido, houve o início do processo industrial brasileiro, a instalação da Junta Comercial, do Banco do Brasil, da Biblioteca Nacional, de estradas, dentre inúmeras outras coisas. Esses feitos, contudo, não visavam aos interesses das grandes massas, mas sim ao núcleo português que cercava a Corte. A concepção de interesse público sempre se limitou aos interesses de poucos e não do povo em geral.

Com a independência do país foi mantida essa situação, sendo certo que a primeira Constituição brasileira – a de 1824 – manteve o catolicismo como religião oficial, permanecendo o poder da Igreja em paralelo ao poder do Estado, bem como trouxe um modelo monárquico com uma estrutura capaz de proporcionar uma manutenção dos interesses do império sobrepostos a todos os demais interesses. O artigo 98, da aludida Carta, expressamente estabelecia o Poder

¹¹ Nesse sentido conta Patrick Wilcken: “Havia uma escassez crônica de moradias e foram necessárias medidas draconianas para instalar os portugueses. Antes mesmo da chegada da frota, o vice-rei invocou uma lei impopular que dava à Coroa o direito de confiscar casas particulares com pouquíssima formalidade. Funcionários do governo percorriam a cidade escolhendo arbitrariamente as residências adequadas e escrevendo a giz em suas portas de entrada as iniciais “P.R. (Príncipe Regente) – o sinal significava que os moradores deveriam desocupar prontamente suas propriedades” (WILCKEN, 2010, p. 143).



Moderador do Imperador com supremacia¹², podendo garantir a ordem do Estado. Já o artigo 179, que tratava dos Direitos Civis e Políticos, fez menção em diversos incisos à ideia de interesse público, como por exemplo o inciso II, que dizia que nenhuma lei será estabelecida sem interesse público e o inciso XVI, que abolia privilégios que não fossem ligados à utilidade pública. No entanto, o que se viu na prática foi o estabelecimento arbitrário dos interesses da Corte e da nobreza. O interesse público, pois, sucumbia frente aos privilégios.

Os fins cobiçados pela Carta de 1824, a toda evidência, não eram de formar um Estado liberal, com atenção às mínimas liberdades individuais. Ao contrário, aquele diploma visou a estabelecer um Estado centralizador e escravocrata, com os poderes dominados pela coroa e por uma pequena elite agrária exportadora.

5 A REPÚBLICA

A estrutura monárquica, dia após dia, ia perdendo seus pilares de sustentação. A relação entre Estado e Igreja ia tornando-se cada vez mais tensa. A própria estrutura estatal balizada pela Constituição de 1824 dava azo a esse conflito, vez que a aludida Carta, malgrado reconhecesse a religião católica como oficial, reservava o direito de o Império descartar decretos eclesiásticos, nomear bispos e prover os benefícios eclesiásticos, além de permitir culto doméstico a outras crenças (SOUZA NETO & SARMENTO, 2014, p. 99-100). O conflito ficou ainda mais intenso quando o Bispo de Olinda, Dom Vital, obedecendo ao Papa, proibiu a presença da maçonaria nas irmandades religiosas. Considerando que o presidente do Conselho dos Ministros – Visconde do Rio Brando – era maçom, Dom Vital acabou sendo preso e condenado (FAUSTO, 2011, p. 128). As medidas tomadas pela Corte para, aos poucos, extinguir o sistema escravocrata, dentre as quais se destacam a Lei do Ventre Livre em 1871 e a Lei dos Sexagenários 1885, geraram um dissabor aos proprietários de terra, fazendo com que a base social de apoio ao Império se fragilizasse. A abolição da escravidão em 1888 foi apenas a conclusão de um processo gradual inevitável, que, associado à doença de Pedro II e à descrença do povo na Princesa Isabel¹³, minaram a estrutura real. Destaque-se que a abolição, devido a necessidade de aplacar os cafeicultores, bem como atender à nova demanda de moeda para pagar salários aos libertos, fez

¹² Dizia o artigo 98: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (BRASIL, 1824).

¹³ Essa descrença existia sobretudo por força da repudia ao seu marido, o Conde D’ Eu, que tinha fama de arrogante.



com que o Estado passasse a, sem lastro, emitir moeda, acarretando, inexoravelmente, no aumento do custo de vida (CARVALHO, 2012; p. 19).

Também o exército ia parando de apoiar a Coroa. Antes mesmo da guerra do Paraguai já existiam vozes no exército contrárias ao governo do Império¹⁴. Contudo, com a reorganização da Academia Militar no pós-guerra – a desastrosa guerra do Paraguai –, os militares começaram a se enfrontar na política e a seguir a doutrina positivista. Com isso, surgem grandes expoentes políticos militares, tais como Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto. O ideário republicano começa a ganhar voz entre intelectuais e militares, apesar de muitas vozes em favor da monarquia permanecessem imarcescíveis. Foi, então, proclamada a república em 1889, sem derramamento algum de sangue e participação do povo, diferente da história de países como os Estados Unidos da América e França (teve a queda da Bastilha como marco). Fala-se que o povo, que deveria ser protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava (CARVALHO, 2012 p. 9).

Nesse primeiro momento republicano uma das questões que mais geraram discussões é a atinente ao conflito entre o público e o privado. Nesse sentido, diz José Murilo de Carvalho que:

as dificuldades de implantação seja de uma república à antiga seja de uma república moderna no Brasil, preocupavam os intelectuais da época, especialmente os republicanos. O ponto central do debate era a relação entre o público e o privado, o indivíduo e a comunidade (2013, p. 30).

É que os principais modelos republicanos seguiram rumos diversos. Enquanto o modelo norte-americano primou a ideia do interesse individual, acreditando que o público seria a soma dos interesses individuais, incorrendo em uma espécie de utilitarismo (CARVALHO, 2013, p. 18). Em outro giro, os modelos franceses¹⁵ preocuparam-se mais com um paradigma rousseauiano de vontade coletiva.¹⁶

A despeito da euforia intelectual no início da república, com intenal produção de autores como: Rui Barbosa, defendendo uma cópia forjada do modelo norte-americano; Eduardo Prado, sustentando uma restauração da monarquia¹⁷; Quintino Bocaiuva; Campos Salles; Benjamin

¹⁴ O descontentamento dos militares era sobretudo quanto aos critérios de promoções, à necessidade de pedir consentimento ao Ministro da Guerra para poder casar e baixa remuneração.

¹⁵ “Dizer modelo francês é incorreto: havia mais de um modelo francês, em decorrência das vicissitudes por que passara a república naquele país. Pelo menos a Primeira e a Terceira Repúblicas francesas constituíram pontos de referência, naturalmente para públicos distintos” (CARVALHO, 2013, p. 19).

¹⁶ Rousseau defendia o ideário republicano do contrato social como vontade geral. Nesse sentido, vale transcrever trecho de sua obra: “no lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantas forem as vozes da assembleia, corpo que recebe por esse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa tinha outrora o nome de Cidade e tem agora o nome de República ou de corpo político” (ROUSSEAU, 2014, p. 34).

¹⁷ A respeito de Eduardo Prado, Thomas Skidmore afirma que: “Prado chocou-se com a notícia de que o Império havia desmoronado sem sequer um tiro em 15 de novembro e que um governo provisório já havia declarado o Brasil



Constant e tantos outros. Acreditamos que, na experiência brasileira, a corrente que prevaleceu foi a de uma república ao avesso, marcada por autoritarismo militar, sem atenção aos interesses públicos. Não à toa costumam chamar a primeira república de “república dos coronéis” ou “república das espadas” (FAUSTO, 2011, p. 149). O sabor que ficou na história foi de uma república advinda de um golpe militar articulado contra um Imperador bondoso e democrata, deixando o povo às margens dos acontecimentos. A estrutura estabelecida, ao invés de primar pelo interesse público, favoreceu a formação de oligarquias, as quais detinham o bloco de poder e estabeleciam as estruturas do Estado. Por exemplo, estima-se que apenas 2% da população votava no governo republicano, uma vez que mulheres, analfabetos e menores de 21 anos não possuíam direitos políticos (CARVALHO, 2012, p. 43). Pertinente observar que a carta Imperial previa a obrigação de o governo fornecer a instrução primária, o que foi esquecido na carta republicana, de maneira que a negação do voto ao analfabeto mostrou-se uma flagrante discriminação republicana, que perdurou até a constituição de 1988 (CARVALHO, 2012, p. 47). O marco da primeira república foi o autoritarismo, contendo violentamente os diversos acontecimentos que abalavam a estrutura do país, tais como a Revolução Federalista de 1893, a Revolta da Vacina (novembro de 1904) e a Guerra de Canudos (1896 a 1897). Os traços oligárquicos ficavam cada vez mais marcantes com as sucessões presidenciais que atendiam aos interesses dos cafeicultores, bem como o exercício de poder local por parte dos coronéis, proprietários rurais que detinham poderes fabulosos destinados à permanente manutenção de seus interesses privados. Como não havia praticamente carreiras para o funcionalismo público e não havia serviços assistenciais, estabeleceu-se solo fértil ao aumento do poder dos líderes locais – os coronéis – que, almejando fins particulares, exerciam o poder, comandando desde o sistema eleitoral até os serviços de saúde e educação (FAUSTO, 2011, p. 149).

Alicerçados no pretexto de interesse público e contenção de instabilidades, praticamente todos os governantes da primeira república valeram-se do autoritarismo. Por exemplo, logo em 1892 foi decretado estado de sítio por Floriano Peixoto (CÂMARA, 2014, p. 957), o que se tornou uma prática constante na primeira república. Somente os presidentes Campos Sales, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Delfim Moreira não invocaram em nenhum momento o estado de sítio (CÂMARA, 2014, p. 956). Acabou que esse instrumento de relativização de direitos em situações extremas, tornou-se a regra geral. Assim, sob o pretexto de repelir ameaças antidemocráticas, contrárias ao interesse público, foram tomadas medidas autoritárias e antidemocráticas. O interesse público foi a máscara usada pelo autoritarismo. O governo valia-se

uma República. Sua reação foi de ultraje e ira. Foi um ponto de virada em sua vida. Foi um ponto de virada em sua vida. Sua riqueza e seus gostos cosmopolitas teriam permitido que seguisse com a sua vida confortável, distante das furiosas batalhas que se travaram no Brasil. Em vez disso, Prado mergulhou num ataque frontal à Nova República” (SKIDMORE, 1994, p. 55).



de violência, relativizações dos direitos do povo e arbitrariedades usando o argumento de estar defendendo os interesses públicos, da coletividade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período da história brasileira entre o descobrimento e a proclamação da república prevaleceram os interesses privados em detrimento dos interesses públicos. As instituições privadas, tais como as capitanias hereditárias, a igreja e as grandes famílias, comandaram o desenvolvimento do país, formando as suas primeiras instituições burocráticas e governamentais. Em vários momentos, balizados no argumento de defesa do interesse público, foram tomadas atitudes visando a assegurar interesses privados. Em outros momentos o interesse público foi o disfarce de atitudes autoritárias por parte do poder público, como por exemplo relativizações na propriedade privada e contensão violenta de rebeliões populares.

As fronteiras entre o público e privado nunca foram muito bem definidas no Brasil, uma vez que as próprias instituições burocráticas foram formadas por particulares, que, no geral, atuavam em prol de seus interesses. Já o acontecimento da proclamação da república, que em muitos países representou a ascensão do povo na tomada de decisões do Estado e um rompimento com estruturas desatentas ao interesse público, não se deu assim no Brasil. A instituição do estado republicano foi realizada pelas elites latifundiárias ou dela originária, como por exemplo os quadros do exército, almejando interesses não bem definidos e dando início a um regime antidemocrático. A primeira república assemelhou-se a uma ditadura, onde os interesses públicos foram olvidados.

Hoje se discute o fim do princípio da primazia do interesse público e do esvaziamento da dicotomia público/privado. No entanto, o que tentamos demonstrar é que a ideia de primazia do público nunca foi levada ao cabo ao longo da trajetória brasileira, de maneira que a discussão contemporânea chega até certo ponto a ser estéril e dogmática, sem levar em conta a realidade. Isto é, ao longo do período entre a colônia e a proclamação da república, tal qual tentamos demonstrar, as fronteiras entre o interesse público e o interesse privado não foram bem delimitadas. Logo no início da colonização o Brasil foi deixado na mão de donatários (particulares) com a função de povoá-lo através do sistema das capitanias hereditárias. Em seguida formaram-se os grandes latifúndios que representaram estruturas privadas com poderes por vezes superiores ao poder estatal. Em paralelo a igreja católica também detinha poderes



fabulosos. E, à luz do argumento de defesa do interesse público, buscou-se legitimar autoritarismo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, N. *et al.* **Direito Penal Brasileiro – I**. Rio de Janeiro: Editora Revan, Rio de Janeiro, 2003.

BINENBOJM, G. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: _____. (Ed.). **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 1 out. 2014.

BREUS, T. L. O público e o privado e a Constituição brasileira. In: **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BUENO E. **Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2006.

CÂMARA, H. F. Estado de sítio na história constitucional brasileira: o início republicano sob estado de emergência. In: **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO, J. M. **A Formação das Almas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **Os bestilizados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DUARTE, N. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1939.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2011.

FREYRE, G. **Casa-Grande e Senzala**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1946.



GRAU, E. R. O Estado, a liberdade e o direito administrativo. **Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho**, v. 21, p. 353-361, 2002.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**. 10ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ROUSSEAU, J. **O Contrato Social**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

SARMENTO, D. (Org.). **Interesses Públicos versus Interesses Privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHWARTZ, S. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SKIDMORE, T. **O Brasil Visto de Fora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

WILCKEN, P. **Império à Deriva**: A Corte Portuguesa no Rio De Janeiro, 1808-1821. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2010.

