

NELSON DE SOUSA SAMPAIO

EL "PARLAMENTARISMO" EN EL BRASIL IMPERIO

VAMOS a ocuparnos del "parlamentarismo" en el Imperio Brasileño, siendo prudente, por lo pronto, dejar la expresión entre comillas. Primeramente, debemos hacer notar que nuestra experiencia no fue la única de esa naturaleza hecha en la América Latina, aunque haya sido de las más largas y, sin duda, la más famosa.

En general, el nuevo mundo, exceptuando al Canadá, vino a ser el hemisferio del presidencialismo, bajo la influencia del ejemplo de los Estados Unidos. Sin embargo, pueden ser recordadas algunas prácticas parlamentaristas.

Haití las conoció ininterrumpidamente, desde los principios de su independencia en el siglo pasado. Otros ensayos parlamentaristas se realizaron en Honduras (de 1925 a 1931), en Bolivia (de 1931 a 1938), Cuba, Chile y Uruguay. Con excepción del Uruguay bajo la Constitución de 1934, ninguno de esos países conoció la disolución del parlamento, que es uno de los clásicos institutos del sistema aunque no le sea esencial. Haití y Bolivia se limitaron a adoptar, de manera incierta y efímera, la responsabilidad parlamentaria de los ministros.

La tentativa cubana, aunque reciente y fugaz, es más conocida habiendo sido regulada en forma pormenorizada —o racionalizada, como los constitucionalistas acostumbran decir— en la Constitución de 1940. Este texto, sin embargo, se aparta de los modelos conocidos, al grado de haber sido caracterizado de diferentes maneras. Hubo quien lo llamara "Sistema Semiparlamentario" o "Sistema presidencialista condicionado", mientras que su mayor propugnador, José Manuel García y Cortina, lo caracterizó como "Sistema parlamentario restringido". Los ministros eran escogidos libremente por el Presidente de la República, pero podían ser destituidos por voto de desconfianza de la mayoría absoluta de cualquiera de las Casas del Congreso, ambas indisolubles. Si el primer ministro o más de tres ministros fuesen objeto de moción de desconfianza, la crisis del gobierno sería llamada "total"; si como máximo tres ministros, excluido el primero, fuesen seña-

lados, la crisis sería "parcial". La Constitución establecía cautelas para evitar las frecuentes mociones de desconfianza: eran prohibidas en los seis primeros meses de vida de un gabinete y en el último semestre del periodo presidencial. Dos crisis parciales del Consejo de Ministros equivalían, para los efectos constitucionales, a una crisis total. Los ministros destituidos por falta de confianza parlamentaria no podrían ser nombrados, por el Presidente de la República, para la misma actividad. El sistema solamente logró cierta aplicación hasta 1944. A partir de ese año, los presidentes de la República pasaron a ignorar los preceptos constitucionales. En 1955, el general Fulgencio Batista restableció la Constitución de 1940, que no tuvo sino el efecto de salvar las apariencias de su régimen dictatorial, siendo más un texto para la propaganda que un verdadero documento jurídico.

Más duradera, y por eso más referida, fue la tentativa de Chile, donde el gobierno parlamentario se remonta, en cierto modo, a su primera Constitución, la de 1833. Por supuesto, su texto no preveía, ni podía prever, todas las piezas de ese tipo de gobierno, cuyo pommenorizado disciplinamiento por los constituyentes solamente gana terreno en las constituciones europeas posteriores a la primera Guerra Mundial. En 1833, la misma Inglaterra todavía estaba evolucionando para el parlamentarismo, y sólo después de la ascensión de la Reina Victoria (1837), surgieron todos los engranajes de esa maquinaria gubernamental.

En Chile, la responsabilidad política de los ministros se efectivaba frente a cualquiera de las ramas del Congreso, indisolubles, como los legislativos de los países referidos, según ya subrayamos. En 1875, una enmienda constitucional formalizó la moción de desconfianza, cuya práctica se implantó plenamente a partir de 1892, después de la victoria de la llamada Revolución de los Congresistas, verificada en el año anterior, y que no realizó, sin embargo, una enmienda formal de la Constitución de 1833. Las prácticas parlamentarias perduraron hasta que la Constitución de 1925 consagró el sistema presidencialista.

Según un constitucionalista chileno, el gobierno de gabinete, de 1892 a 1925, no funcionó a satisfacción, ya sea por la ya aludida ausencia de enmienda constitucional "ya sea porque no teníamos la educación política que exige su funcionamiento, o porque nos faltaban partidos políticos sólidamente organizados y disciplinados. Los inconvenientes no se hicieron esperar: primero, la inestabilidad política y, después, su consecuencia, la inestabilidad administrativa".¹ Según estadística citada por el mismo escri-

¹ Carlos Estévez Gazmuri, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1949, pág. 37.

tor (p. 316), Chile tuvo, entre 1886 y 1924, esto es, en 38 años, 138 ministerios —lo que representa una duración media de poco más de tres meses para cada gabinete—. Algunos ministerios, dice el autor, duraron sólo horas. No admira, pues, la respuesta que el pueblo chileno dio al plebiscito de 1925, en el cual se le ofrecieron tres opciones: *a)* Continuar el parlamentarismo; *b)* Continuar el parlamentarismo, con algunas reformas; *c)* Adoptar el presidencialismo. La preferencia por la última alternativa está explicada en la simple reseña que hicimos del sistema parlamentario en Chile. En realidad, lo que ahí se ejercitó fue menos el auténtico parlamentarismo que "el gobierno de asamblea", de los moldes de la III y de la IV República Francesa, en que tuvimos gabinetes frágiles frente a cámaras fuertes.

Chile nos enseña otra provechosa lección: la mudanza del parlamentarismo al presidencialismo alteró poco la situación política del país, cuyos graves problemas perduran hasta hoy. Invoquemos una vez más al citado jurista, que así resume la modificación: "pasamos de un régimen de libertinaje parlamentario para otro ultrapresidencial".²

Tomando en cuenta sólo la existencia de la responsabilidad política frente al legislativo, podemos decir que el Uruguay posee la más larga tradición parlamentaria de la América Latina, todavía hoy subsistente, en asociación con el "gobierno colegiado". Desde la segunda mitad del siglo pasado, bajo la vigencia de la Constitución de 1830 —que no era ni podía ser parlamentaria—, los parlamentarios pasaron a interpelar y censurar ministros. De 1890 a 1917, tenemos un periodo de fortalecimiento del Presidente de la República. La Constitución de 1918 estableció el gobierno colegiado, con la responsabilidad parlamentaria de los ministros, mientras que la Constitución de 1934 restableció la jefatura del Estado unipersonal, bajo moldes parlamentaristas más claros, pues consagraba la disolución de las cámaras y la responsabilidad política de los ministros frente a la asamblea general (Cámara de Representantes y Senado).

La Reforma constitucional de 1951 realizó, el retorno al gobierno colegiado, pero mantuvo la responsabilidad política de los ministros, aunque suprimiese la disolución de la Asamblea General. De ese modo, el Uruguay presenta uno de los más complejos mecanismos políticos de nuestros días. El ejecutivo es formado por el Consejo de Gobierno, compuesto de 9 miembros electos por elección popular, mientras que el órgano equivalente en Suiza —el Consejo Federal— es electo por la Asamblea Federal (Consejo Nacional y Consejo de los Estados). Otra diferencia del tipo suizo es la

² *Obra cit.*, pág. 317.

existencia de la oposición o minoría en el seno del consejo de gobierno, representada por tres de los nueve consejeros. Además de eso, tenemos, al lado del consejo de Gobierno, los ministros —desconocidos en Suiza—, los cuales son políticamente responsables frente a la Asamblea General (Arts. 147 y 148 de la Constitución).

La Constitución del imperio brasileño no era parlamentarista

Hecha esa síntesis del parlamentarismo latinoamericano, completémosla con el estudio del problema en el Brasil Imperio. En primer lugar, debemos observar que su constitución no era parlamentarista. Su origen y fecha no permitirían texto de esa naturaleza. La Constitución otorgada de 1824 era una obra de compromiso entre el liberalismo de la Revolución Francesa, ya atenuado entonces por la Restauración, y el principio monárquico tradicional.

Su principal inspirador doctrinario fue el suizo-francés Benjamin Constant, “el padre del liberalismo parlamentario”, de cuya obra *Cours de Politique Constitutionnelle*, fueron traducidos algunos trozos casi literalmente para la primera Constitución del Brasil.

Respecto a la influencia de ese libro, Carlos Maximiliano dijo que alcanzó el “prestigio de la biblia en el parlamento brasileño durante 50 años, era invocado a cada paso en las grandes batallas tribunas, adquirió entre nosotros autoridad casi igual a la de *El Federalista* en los Estados Unidos”.³ Hay, sin embargo, una diferencia. El *Federalista* es una recolección de artículos escritos por Alexander Hamilton, Madison y Jay, con el fin de catequizar a la población norteamericana para la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos. Es obra, por lo tanto, posterior a esa Constitución, mientras que el *Curso de Política Constitucional* es anterior a la Constitución de nuestra monarquía y su fuente inspiradora.

Un examen de la Constitución del Imperio nos revela la adopción de una especie de sistema mixto, muy en boga en Europa como una fórmula de conciliación entre los ideales democráticos y los intereses de los monarcas restituidos en los tronos por el principio de legitimidad. La expresión “gobierno mixto” está empleado en el sentido que le daba Aristóteles, como una forma que reuniese los principios de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia, evitando las fallas de cada una de estas y consolidando sus respectivas virtudes. Fue también así que un jurista imperial, en co-

³ Coméntarios à Const. Bras. de 1946. Liur. Freitas Bastos, Río, 1948, 1o. Vol. página 34.

mentario famoso, vio la Constitución de 1824: "El poder soberano está confiado a un *jefe único*, con la participación del elemento aristocrático y del elemento popular en ciertos actos del poder."⁴

Los tres principios estaban configurados así: el monárquico en el soberano hereditario; el democrático en la cámara temporal, la cámara de diputados; el aristocrático en el senado vitalicio, especie de Cámara de los Lores, en que los miembros eran investidos por un proceso combinado de elección y nombramiento. El Emperador nombraba al senador de entre una lista de tres nombres, formada por elección.

El esquema de la división de poderes fue tomado de Benjamin Constant; Poder Moderador, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sólo una leve diferencia de terminología: Benjamin Constant prefería la denominación de Poder Real a la de Poder Moderador. El Moderador y el Ejecutivo eran sujetos por las manos del Emperador. El primero era ejercido sin necesidad del refrendo de los ministros, exigiéndose sólo el parecer del Consejo de Estado. En cuanto al Poder Ejecutivo, el Emperador "inviolable y sagrado" lo compartía con los ministros. La Constitución decía que "el Emperador era el jefe del Poder Ejecutivo y lo ejercía a través de sus ministros de Estado" (Art. 102). Bastaría la unión personal de esos dos poderes para dar preponderancia al principio monárquico en relación a los demás —el aristocrático y el democrático—.

Sobre esa estructura de clara predominancia del Poder real, las prácticas y usos políticos fueron, paulatinamente, estructurando una fachada de líneas parlamentaristas, en ocasiones con visible oposición con la arquitectura del texto constitucional. Si algunas normas de la Constitución parecían posibilitar una evolución de ese orden, otras representaban un obstáculo a la adopción del gobierno de gabinete.

Dispositivos contrarios al parlamentarismo

Las principales disposiciones de esa naturaleza se encuentran en los artículos relativos al Poder Moderador (Art. 98 a 101). La definición constitucional de ese poder no deja duda en cuanto a su supremacía sobre los demás. Se leía en el artículo 98: "el Poder Moderador es la llave de toda

⁴ Bras Florentino Henrique de Sousa en su obra *Do Poder Moderador Ensaio de Direito Constitucional Contendo a Análise de Tit. V. Cap. I da Constituição Política do Brasil*. (Recife, 1862), citado por Joao Camillo de Oliveira Torres, *A Democracia Coroada*, José Olympio, Rio, 1957, pág. 164.

la organización política,⁵ y es delegado privativamente al Emperador como jefe supremo de la nación y su primer representante, para que, incesantemente, vele por el mantenimiento de la independencia, equilibrio y armonía de los demás poderes políticos”.

Es claro que la supervisión de la independencia de los otros tres poderes implica que el vigilante esté por encima de ellos. Uno de esos poderes —el Ejecutivo—, estaba, como vimos, en las manos del mismo titular del Poder Moderador. En cuanto a los otros dos poderes, el Emperador podía interferir ampliamente en su composición y funcionamiento. Sin hablar de la influencia de hecho sobre el proceso electoral, ejercido indirectamente, el monarca nombraba a los senadores, escogiéndolos en cada lista triple. Al Emperador cabía, además, convocar extraordinariamente a la Asamblea General (Cámara de diputados y Senado), prorrogar o adelantar sus trabajos, y disolver la Cámara de diputados “en los casos en que lo exigiese la salvación del Estado”. Esa última facultad era, pues, excepcional —verdadero poder de emergencia—, pero perdió ese carácter, una vez que el monarca era el único juez de la existencia o no del motivo de “la salvación del Estado”. El Emperador también era competente para conceder amnistía “en caso urgente, y que así lo aconsejen la humanidad y el bien del Estado”.

En relación al Judicial, el Emperador nombraba a los jueces de Derecho, que eran vitalicios (“perpetuos” es el término usado por la Constitución), pero podían ser removidos y hasta suspendidos por el Emperador. Este disponía también del derecho de gracia.

Pero el mayor obstáculo al Sistema Parlamentario se encontraba en el dispositivo que confería al Poder Moderador la prerrogativa de nombrar y dimitir libremente a los ministros de Estado (Art. 101, núm. 6). Este inciso de la Constitución fue de los más invocados en el Imperio, tanto por los defensores de las atribuciones monárquicas como por los críticos liberales, cuyas propuestas de reformas trataban principalmente de retirar esa competencia de las manos del Emperador. Es obvio que, tomada en rigor de la expresión, la libertad del monarca al nombrar y destituir a los ministros alejaría la responsabilidad política de éstos frente al parlamento.

⁵ La frase es de Benjamin Constant, encontrándose en *Cours de Politique Constitutionnelle*, Vol. 1, pág. 176 (edición de 1861). Sin embargo, obsérvese que él usa la expresión para realzar la importancia de la distinción entre el poder “real” y el poder ejecutivo: “*On s’etonnera de ce que je distingue le pouvoir royal du pouvoir executif. Cette distinction, toujours meconnue est très importante. Elle est peut-être la clef de toute organisation politique.*” En seguida Constant aclara que tomó esa idea en Clermont Tonnerre.

Otro artículo, el 126, proporcionaba por lo menos un argumento literal para la tesis de que el Emperador no sólo reinaba sino gobernaba. De hecho ahí se usa la palabra "governar" con el siguiente contexto: "Si el emperador, por causa física o moral, evidentemente reconocida por la mayoría de cada una de las Cámaras de la Asamblea, está imposibilitado para gobernar, en su lugar gobernará, como regente, el Príncipe Imperial, si fuera mayor de 18 años."

Dispositivos favorables a un ensayo de parlamentarismo

En menor número eran los preceptos por los cuales se podrían insinuar las prácticas parlamentarias. El más genérico de ellos estaba en el artículo 102, ya transcrito, donde se leía que el Emperador ejercitaba el Poder Ejecutivo "por sus ministros de Estado". Una vez que el Emperador no estaba sujeto a responsabilidad, argumentaban los parlamentaristas que el gobierno debía estar en las manos de los ministros responsables, los cuales deberían depender de la confianza de la Cámara. Obsérvese, sin embargo, que el texto de la Constitución no habla de responsabilidad "política" de los ministros, pero sí, de responsabilidad penal (Art. 133), que legitimaría el proceso de *impeachment*: acusación por la Cámara de Diputados (Art. 38) y juicio por el Senado (Art. 47, núm. 1).

Otros artículos favorecían cierta articulación entre los ministros y las Cámaras. Así, los artículos 29 y 30 permitían la acumulación del mandato parlamentario con el cargo de ministro. Solamente se exigía —a ejemplo del que tuvo vigor en Inglaterra hasta 1926— que un diputado nombrado ministro se sometiese a nueva elección con el fin de conservar los dos cargos (Art. 29). Si ya era ministro al ser electo, se dispensaba la reelección (Art. 30). Los ministros parlamentarios podrían asistir a las sesiones de la Cámara y del Senado y participar, sin derecho a voto, de las discusiones. En 1845, el Régimen de la Cámara extendió a todos sus ministros el derecho de tomar parte en los debates.

Las prácticas parlamentarias

A la sombra de tales dispositivos, se fue ampliando el campo de acción del parlamento en lo tocante a limitar las prerrogativas monárquicas. Una de las más sobresalientes iniciativas de ese tipo tal vez sea la de Bernardo Pereira de Vasconcelos cuando, en 1827, defendió la tesis de que la Cá-

mara podía convocar ministros y retirar a los que no perteneciesen a la Asamblea. Dos años después, el mismo diputado presentó la primera enmienda al "habla del trono", es decir: al discurso en que el monarca exponía la situación de los negocios del reino, al inaugurar, cada año, los trabajos del Poder Legislativo.

Todavía en la Regencia, el ministerio conservador de 1837 compareció en la Cámara, en una especie de reconocimiento de la responsabilidad política de los ministros frente a esa rama del Parlamento. En ese mismo año, surgieron los dos partidos del Imperio. Eran, ciertamente, grupos de parlamentarios y de políticos de cúpula, sin sólida organización ni séquito de masas, ya que éstas no tenían voz en la estructura aristocrática que era el Brasil de entonces. No obstante, esos partidos facilitaron la revisión por los grupos en el poder, del estilo de los sistemas parlamentarios. Los nombres de los partidos —Liberal y Conservador— denotan la seducción del modelo inglés, fruto de la ascendencia económica, política y financiera de la Inglaterra Victoriana. Popularmente, los liberales y los conservadores eran apodados, respectivamente, "Luzias" y "saquaremas" —nombres extraídos de las provincias en que cada uno de los partidos tenía dominio casi absoluto—.

La experiencia del II Reinado

Mientras tanto, sólo en el II Reinado, las prácticas parlamentarias encuentran un clima menos desfavorable. Jurídicamente, los precedentes que se venían formando en sentido del Sistema Parlamentario culminan con el decreto 523, del 20 de julio de 1847, que creó el cargo de Primer Ministro. Con ese acto, el Brasil se anticipó a los mismos países europeos, que todavía no habían reconocido ese puesto en texto legal, aunque ya haya existido de hecho en Inglaterra desde la primera mitad del siglo XVIII, con la figura de Robert Walpole.

Antes de la subida al trono de Pedro II, no hubo ambiente para el funcionamiento normal de las instituciones. El I Reinado conoció de continuas luchas entre Pedro I y la Asamblea General. La Regencia fue constantemente sobresaltada por guerras civiles, que recogieron la decreta- ción precoz de la mayoría de edad de Pedro II, a fin de pacificar a los brasileños. Con el advenimiento del II Reinado, los partidos pueden alternar en el poder con aparente regularidad, aunque todavía queden, por cierto tiempo, algunas guerras civiles por ser liquidadas. Éstas, sin embargo, acabaron predominando sobre las guerras externas. El sociólogo tal vez

pueda observar que, en ese periodo, los impulsos hostiles en la sociedad brasileña fueron canalizados contra los adversarios externos, desviándose de las luchas fratricidas.

Durante los 49 años del II Reinado tuvimos 36 consejos de Ministros, es decir, la duración media de cerca de un año y cuatro meses para cada uno. El único que se mantuvo por más de cuatro años fue el del Visconde de Río Branco, prolongándose del 7 de marzo de 1871 al 25 de junio de 1875 (4 años y 3 meses). El segundo más duradero fue el presidido por el marqués de Paraná, que inició, el 6 de septiembre de 1853 la llamada política de conciliación, que estuvo bajo su dirección durante la mayor parte de su periodo, hasta la muerte del marqués, el 3 de septiembre de 1856. Duró, pues, tres años. El gabinete de menor duración fue el de Zacarías de Gois e Vasconcelos (liberal) del 24 de mayo de 1862, que cayó seis días después.

La inestabilidad ministerial no fue producto sólo de la acción de la Cámara, pues ésta se mostraba cautelosa en votar mociones de desconfianza, sabedora de que eso le podía valer la disolución. Solamente ocho ministerios cayeron por voto de desconfianza. Cinco renunciaron por sentirse sin apoyo parlamentario, anticipándose a la manifestación formal de la Cámara en ese sentido. Los otros 22 gabinetes se desintegraron por desavenencias con el Emperador, cuya decisión predominaba tanto en la formación como en la caída de los gabinetes. En la fase de organización de los ministerios, el Emperador estudiaba minuciosamente a los candidatos y hacía valer sus preferencias. Lo más que la Cámara podía hacer era provocar el derrumbe del ministerio, como hizo en la mayoría de los casos, como hemos examinado.

La gran arma con que el Emperador imponía su voluntad a la Cámara era la disolución de esa rama de la Asamblea General. La Cámara que se atrevía a oponerse a un gabinete minoritario provocaba generalmente la disolución parlamentaria y, consecuentemente, nuevas elecciones que daban a ese gabinete la oportunidad de conseguir la mayoría parlamentaria necesaria en la nueva legislatura. En ocasiones, el gabinete minoritario alcanzaba una nueva cámara unánime. La mayoría de las disoluciones llegó a ese objeto de "inversión de las situaciones políticas". De las once disoluciones de la Cámara, en el segundo Reinado, no menos de nueve tuvieron esa finalidad. Anótese, además, que en ese número está incluida la llamada "disolución" del 1º de mayo de 1842, que fue antes una anulación de la elección, pues disolvió la Cámara recién electa antes que ésta se reuniese.

¿Fue parlamentarista este sistema?

Es curioso observar cómo, después de transcurridos 73 años de desaparecido el Imperio, ese asunto se conserva aún polémico, no habiendo sido transformado en sereno objeto de investigación. La razón de eso es que el tema continuó vivo durante la República y se asoció con el debate apasionado que se traba hasta hoy entre parlamentarismo y presidencialismo. El calor de esa discusión se esparce retrospectivamente, no dejándonos encarar fríamente el pasado.

De ahí la variedad de las respuestas a esa indagación. Los monárquicos así como los parlamentaristas no vacilan en afirmar que practicamos el parlamentarismo en el Imperio. Otros, más moderados, reconocen que conocimos las formas embrionarias del parlamentarismo, o que estábamos todavía en evolución para ese sistema de gobierno. Finalmente, hay los que niegan la existencia de tal régimen, mientras algunos llegan a proclamar que conocimos precisamente el reverso del Parlamentarismo.

No existió parlamentarismo

Las mociones de desconfianza, las interpelaciones, algunas caídas del gabinete y las disoluciones parlamentarias generan la impresión de parlamentarismo.

Pero es necesario confesar que no fuimos más allá de la apariencia. Un examen que permita ver bajo esas exterioridades nos lleva a concluir que no hubo un verdadero gobierno de gabinete.

En apoyo de ese punto de vista, bastaría recordar una serie de verdades históricas, tales como la existencia, en ocasiones, de ministerios minoritarios, la decisiva influencia del Emperador en la composición y supervivencia de los gabinetes, así como el desvirtuamiento de las elecciones en función de fabricar la mayoría deseada por el gobierno.

El Brasil de entonces impedía la vigencia del parlamentarismo en rigor de la palabra. Para eso faltaban no sólo condiciones legales —como ya vimos—, sino, sobre todo, condiciones sociales. Dos obstáculos principales se oponían a la realización del Sistema Parlamentario: uno estaba en la cúpula y el otro en la base de la estructura imperial. En lo alto, se situaba el predominio de la corona; abajo, la ausencia de elecciones libres y honestas.

Por todo el Brasil monárquico, no cesaron jamás los clamores, partidos

de diversas orientaciones, contra ambos aspectos de la vida política: contra el llamado "poder personal" del Emperador y contra la denominada "mentira electoral" —clamores que se prolongan de la República en adelante con ecos que llegan hasta nuestros días, sin cambio en las expresiones. Sólo se habría transformado, en la República, el Emperador por el Presidente como detentador del poder personal, mientras la mentira electoral se alimentaría, hasta muy cerca de nuestros días, en las mismas fuentes de violencia y fraude.

El poder personal del Emperador

Sobran las afirmaciones de contemporáneos y los juicios de autoridades sobre el poder omnímodo del monarca. En la terminología Constitucional, esa hegemonía se llamaba Poder Moderador, cuya extinción aprobó la Cámara en 1831, pero que el Senado repelió porque tal reforma surgió vinculada con la abolición de la vitalidad de los senadores. En 1868 el programa de los liberales radicales incluía aún la extinción del Poder Moderador.

En virtud de ese Poder, un gran jurista del Imperio, el visconde do Uruguai, reconocía, en su *Ensayo sobre Derecho Administrativo*, de 1862, que "la máxima 'el rey reina pero no gobierna' es completamente falta de sentido para nosotros, por nuestra Constitución". Hablando en el Senado, en 1869, el vizconde de Itaborai, profirió como Presidente del Consejo de Ministros, la conocida frase: "El Emperador impera, gobierna y administra."

Si quisiéramos el análisis de un historiador, podemos tomar el del honorable conde de Alfonso Celso que, un cuarto de siglo después de la caída de la monarquía, sustentaba, en Memoria escrita para el Congreso Nacional de Historia, de 1914, las tesis siguientes:

- 1ª El Sr. don Pedro II ejerció poder personal.
- 2ª Ejerció ese poder legítimamente, porque se lo confería la Constitución del 25 de marzo de 1825.
- 3ª Del ejercicio del poder personal del Sr. don Pedro II se proyectaron beneficios para el país." ⁶

⁶ Alfonso Celso: *Oito Anos de Parlamento - Poder Pessoal do Imperador*. Cia. Melhoramento, S. Paulo, Nova Ed. aumentada, pág. 185.

La mentira electoral

El poder personal, sumado al manejo de los comicios, producía, a su antojo, “la inversión de las situaciones políticas”. El gobierno siempre vencía en las elecciones. Podía disolver una Cámara liberal para obtener, a voluntad, una Cámara conservadora, y viceversa. Conocimos, como ya se dijo, Cámaras unánimes.

Las elecciones fueron indirectas hasta 1881, cuando la llamada Ley Saraiva estableció la elección directa. La primera aplicación de la ley proporcionó la contienda más honesta del Imperio, pero en las elecciones posteriores los viejos vicios volvieron a prosperar. Además de indirecto, el sufragio era censatario. Para ser elector de primer grado —el llamado “elector de parroquia”—, era necesario poseer “renta líquida anual de cien mil reis por bienes raíces, industria, comercio o empleo”. Para el elector de segundo grado —“o elector de provincia”— esa cifra se elevaba a doscientos mil reis (\$ 200.00 cruzeiros). La ilegibilidad también dependía del requisito de renta: 400 mil reis para la Cámara de Diputados; 800 mil reis para el Senado.

El cuerpo electoral, como se desprende de ese sistema censatario era muy restringido. El derecho de ser elector de primero o segundo grado sólo se adquiría a los 25 años, salvo si el individuo fuese casado u oficial militar mayor de 21 años, “bachiller graduado” o clérigo de orden sagrada. También estaban excluidos del derecho de voto: *a)* “los hijos de familia que estuviesen en compañía de sus padres, excepto si sirviesen en cargos públicos”; *b)* “los sirvientes, en cuya clase no entran los tenedores de libros y cajeros principales de las casas de comercio”; *c)* “los criados de casa imperial que no fueren de galón blanco, y los administradores de las haciendas rurales y fábricas”; *d)* “los religiosos y cualquiera que viva en comunidad claustral” (Art. 91 de la Constitución).

Los analfabetos votaban, diciendo el nombre del candidato preferido por el secretario de la mesa electoral. Éste llenaba entonces, la cédula que el votante firmaba con una cruz. Naturalmente que eran raros los analfabetos, cuya proporción se calcula en 90%, que podían favorecerse de ese derecho, tomando en cuenta las exigencias económicas para el ejercicio del voto. El pequeño volumen del electorado, que facilitaba los manejos de las disputas, era reflejo de la misma estructura feudal de la sociedad: una exigua camada de señores terratenientes y de letrados, en la cima, mientras que en la base estaba la gran masa de población pobre, ya fuera de esclavos

o de personas libres. Entre los extremos era insignificante la clase media, que es la clave de las democracias.

En ese ambiente, no podían darse elecciones verdaderamente libres. La más famosa caracterización del sistema electoral se encuentra en el tan citado sorites de Nabuco de Araujo, enunciado en el Senado, en discurso del 17 de junio de 1868, cuando un ministerio liberal cayó. A pesar de poseer mayoría en la Cámara, para dar lugar a un gabinete conservador.

Ved —dijo él— este sorites fatal: el Poder Moderador llama a quien quiere para organizar un ministerio; el Ministerio hace la elección; la elección hace la mayoría. He aquí el sistema representativo en nuestro país.

La estrategia electoral del gobierno

Se pregunta cuál es el secreto del gobierno para vencer siempre en las elecciones. Esa interrogación debe parecer ociosa todavía en nuestros días, principalmente para los más talentosos, que se recuerdan de los tiempos de la vieja República. La regla de que el gobierno no pierde elecciones perduró hasta 1950. La máquina de fabricar elecciones era la misma en la Monarquía y en la República, sólo un poco envejecida en la fase republicana.

Además de las facilidades ya apuntadas, que el propio sistema electoral creaba para el control gubernamental de los comicios, esa tarea era más simple en la Monarquía unitaria que en una República federada. El funcionalismo público no poseía las garantías legales de hoy y todos los funcionarios, inclusive los presidentes de provincias, estaban jerárquicamente subordinados al gobierno central. La estrategia electoral del gabinete comenzaba por el derrumbe general: de los presidentes de provincia, de los delegados y de los demás funcionarios que no se prestasen a los manejos del poder. Era el llamado "sistema del botín" —el *spoils system* de los norteamericanos—, conocido popularmente por la frase "al vencedor la gran tajada", o sea, el sistema que daba al partido triunfante el derecho de retirar a los adversarios de los cargos públicos para substituirlos por amigos.

Esa práctica está reconocida oficialmente, en circular de 1847, en que Manoel Alves Branco comunicaba a los Presidentes de provincias su nombramiento —el primero que se hacía— para el cargo de Primer Ministro, recién creado. Ahí se advierte: "el funcionario público que, olvidado de los deberes de su posición, se ligase con los adversarios del gobierno y maquinara contra su causa, constituirá una imposibilidad para continuar sirviendo".

Es como un documento de la época —verdaderamente partidario—, pinta una elección, la de 1840. Se trata de la representación dirigida al Emperador por el gabinete conservador de 1841, en la cual se pide la disolución de la Cámara donde predominaban los liberales: “Brasil entero, señor, se levantará para testificar que, en 1840, no hubo elecciones regulares Se roban las urnas, se sustituyen las verdaderas listas o, por lo menos, públicamente recibidas, por otras falsas; y no se vacila frente a la escandalosa y pública falsificación de actas, cuando el resultado que presentan no está en todo a satisfacción de los interesados. En algunos lugares es aumentado aparentemente el número de electores de manera espantosa e increíble. Colegios hubo que no pudiendo tener siquiera cien electores, presentaran, sin embargo, más de mil No hay casi parte alguna del Imperio, Señor, donde algunos de esos atentados contra la libertad del voto no fuese perpetuada en las elecciones de la actual Cámara de Diputados.”⁷

Esa descripción no es fruto de la pasión del momento. La misma elección —la de 1841— no es matizada con colores más suaves 90 años después, por un escritor republicano, adepto convencido del Parlamentarismo. Él nos recuerda que el Ministro de Justicia de entonces, Limpo de Abreu, había asegurado a la Cámara que las elecciones se realizarían con la mayor libertad. Y añade: “no fue, sin embargo, cumplida esa promesa. El ministerio de la mayoría experimentó tremenda reacción, cesó a 14 Presidentes de Provincia y sus respectivos secretarios, removió a muchos jueces de derecho hacia comarcas distantes e inferiores de aquellas en que estaban, despidió a jefes de policía, suspendió a comandantes y oficiales de la guardia nacional de las provincias, cesó a altos funcionarios del tesoro. Las víctimas de la reacción política no encontraban garantía en las leyes, para ejercer con independencia sus funciones. El retiro de los funcionarios públicos a discreción del Gobierno fue el gran mal de las elecciones del Imperio. Cada vez que un partido subía al poder dimitía a los funcionarios pertenecientes al partido contrario, y así ganaba las elecciones”.⁸

Así eran los comicios. Realizado el derrumbe general de los funcionarios, comenzaba la colecta de votos mediante la distribución de favores, nombramientos, concesiones de títulos nobiliarios o de patentes de la guardia nacional. Para los recalitrantes, había la violencia en el día de la

⁷ En Max Fleiuss *Historia Administrativa do Brasil*, 2ª ed., Cía. Melhoramentos, S. Paulo, pág. 245.

⁸ Olimpo Ferraz de Carvalho, *Sistema Parlamentar*, Editora Piratininga, S. Paulo, 1933, pág. 212.

elección. El fraude en la votación y en el cómputo completaba el funcionamiento de la maquinaria electoral.

La acción del Emperador y de la élite política

Si era ésa la realidad social y política del Imperio, no admira que hubiese quien defendiese la interferencia del Emperador para forzar la rotación de los partidos. El conde de Alfonso Celso, entre otros, sustentó ese punto de vista, argumentando que el Emperador "practicaba un bien, porque, sin verdad electoral, los partidos se perpetuarían en el poder si don Pedro II no sustituyese a la nación de la que era el principal representante".⁹ No dudamos que los gabinetes se perpetuarían en el poder, fabricando elecciones a voluntad, sin esa intervención del Emperador, hasta que el retorno de los grupos políticos se diese por procesos violentos. El Monarca había "moderado", de hecho, la lucha de las facciones, y el Poder "Moderador" mereció, en cierto modo, la denominación. Pero no deja de ser una apología paradójica esa, la de proclamar que el monarca sustituía a la nación, aun sin mayoría para hablar por sí mismo, a través de las urnas. Por lo tanto, es valedero decir que no tuvimos un verdadero parlamentarismo ni, mucho menos, democracia.

El régimen fue, lo que permitían el momento histórico y las condiciones del país. Se puede afirmar que el Emperador, por un lado, y la aristocracia dominante, por otro, desempeñaron notable papel para mejorar las instituciones. De ese doble juego de fuerzas resultó cierto equilibrio político y una tradición liberal legada a la República.

Al remedo de parlamentarismo se debe cierto trabajo de educación política, con un persistente esfuerzo para limitar las prerrogativas monárquicas. El principio monárquico, a su vez, evitó el desenfreno de las ambiciones caudillescas y los grandes atropellos a las elecciones presidenciales que la República iría a conocer. Que los males existentes no eran consecuentes sólo de la forma monárquica, está demostrado por su supervivencia bajo la República. Es que ésta no podía realizar el milagro de transformar nuestras condiciones sociales, económicas y educacionales con el simple cambio de un jefe de Estado vitalicio por uno temporal.

⁹ *Op. cit.*, pág. 213.