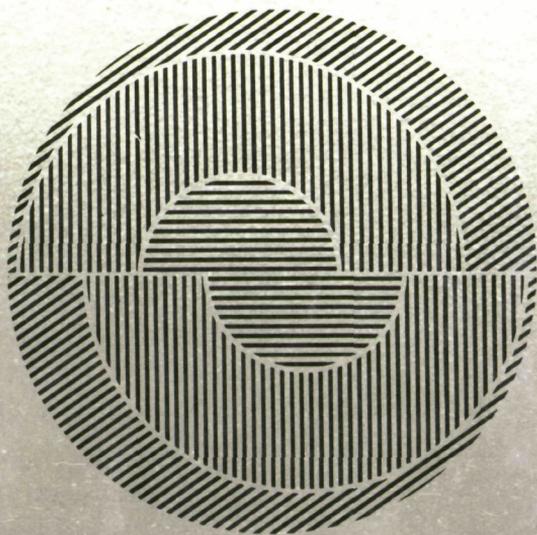


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO — 1989
ANO 26 • NÚMERO 104

A Constituição republicana e o federalismo mineiro

Perspectivas histórico-metodológicas

Prof. E. ÓRSI PIMENTA

Departamento de História — FAFISC/UFMG

“Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo da federação mesma.”

RUI BARBOSA

“A história republicana é um grande e promissor espaço desconhecido, desbravado aqui e ali, temerosamente.”

ROSA MARIA GODOY DA SILVEIRA

“Os fatos são sagrados, a opinião é livre.”

C. P. SCOTT

SUMÁRIO

1. *Introdução. Considerações metodológicas.* 2. *Evolução constitucional. Aspectos cíclicos.* 3. *As matrizes constitucionais. A matriz americana (1787).* 4. *O Federalismo descentralizado. Os princípios constitucionais.* 5. *O Federalismo mineiro. Conclusões.*

1. *Introdução — Considerações metodológicas*

Quer parecer-nos que os estudos de História Constitucional têm geralmente ficado adstrito aos aspectos formais, políticos ou jurídicos, em detrimento de um enfoque histórico mais amplo.

Vincular a história constitucional como um todo mais complexo ao próprio desenvolvimento da sociedade significará um desdobramento de novos rumos metodológicos, em que o caudal de complexos fatores sociais se veria refletido em todo o evoluir histórico.

As Constituições tendem como que a consolidar uma ordem evolutiva-institucional, advinda de transformações sociais que marcam as diferentes etapas do processo histórico das formações nacionais.

Os novos caminhos abertos pela chamada “Nova História”, com seus artifícios mais notórios, como J. LE GOFF, P. NORA, P. VILLAR ⁽¹⁾ e outros, multiplicam interrogações ou atitudes quanto a atividade do historiador, às condições próprias da sua construção e ao alcance dos seus resultados.

Essas novas perspectivas na sistematização de tendências anteriormente expressas caracterizam-se particularmente pela ampliação dos centros de interesse do historiador, a preconizada *história-total* de L. FEBVRE, que engloba conjunto de aspectos formais, e se interessa tanto pelo remoto presente.

Destaca-se mais ainda pela substituição da história narrativa pela história-problemas, pela maior expansão e variedade do campo documental, muito embora aqui caiba a lúcida advertência do preclaro LIMA VAZ: “Na verdade, a história é função da informação do historiador, e o campo de informação é, por um lado, ilimitado e, por outro, limitado pelo estudo das fontes” ⁽²⁾.

E mais o permanente risco e os desafios constantes de que a cobertura historiográfica não possa conter a abrangência do campo histórico, gerando as falácias da historiologia, de onde despontam os “silêncios da história”.

Vale concluir, nesta resenha sumária da ampla problemática metodológica, que os outrora limites formais da história estão ou devem ser rompidos, porque a convergência mais ampla e lúcida sobre o objeto material requer uma visão interdisciplinar mais abrangente, quando a visão do historiador se alarga e a História, visão e problematização adquirem seu maior significado.

No campo que ora versamos deter-me-ia em dois pontos básicos destacados por PIERRE VILLAR ⁽³⁾: primeiro, a substituição dos mecanismos

(1) LE GOFF, J., NORA, P. e outros. *Fazer História* — 1 — Novos Problemas e 2 — Novas Contribuições. Lisboa, Bertrand, 1977 e 1981, mais — Certeau, Michel de. *A Escrita da História*, Rio de Janeiro, Forense, 1982.

(2) LIMA VAZ, Henrique C. de *Escritos de Filosofia* — II — Ética e Cultura. São Paulo, Loyola, 1988, p. 234.

(3) VILLAR, P. “L’*histoire après Marx*”, *Revue de l’Enseignement supérieur*, 1969, n° 44-45.

da sucessão dos acontecimentos pela dinâmica das estruturas e, segundo, a recusa de todo e qualquer corte, de toda e qualquer compartimentação entre os vários setores da história.

No interregno de pesquisa mais abrangente que nos propusemos (História Constitucional do Brasil), pareceu-nos válido o trabalho preliminar do estudo metodológico, pelas carências que viemos constatando, quando o factual surge dominante e as compreensões mais copiosas ressaltam pontilhadas de problemas, cujo repensamento só poderá enriquecer essa ordem de estudos, de singular importância e mais relegados aos pródromos introdutórios dos comentários constitucionais.

2. *Evolução constitucional — Aspectos cíclicos*

A dicotomia centralismo x descentralismo político marca a linha histórica evolutiva do nosso sistema constitucional.

Nos tempos pregressos à nossa emancipação política, no período colonial, capitanias e governos gerais não foram senão os primórdios do grande processo colonial português de preservação da unidade colonial, os impulsos de centralização e descentralização, o embate das forças “centrípetas” convergentes com as “centrífugas” de fragmentação, como bem analisou OLIVEIRA VIANNA (4).

Foi o que não aconteceu ao império colonial espanhol, quando se sobrelevaram as forças centrífugas, transformando-o em “estilhaços de um império” (5).

Nossa primeira Constituição, a “Constituição do Império” (1824) seguiu as linhas da “matriz constitucional francesa” (1791), configurando-se como eminentemente centralizadora. O governo central era o centro irradiador do poder que, num Estado unitário, criou as condições de preservação da nossa unidade nacional e regeu os destinos do País durante 65 anos.

A extensão territorial e a dispersão geográfica fizeram do Município a semente embrionária de um poder nascente, que no evolver dos tempos solidarizaria os fundamentos maiores do poder popular. Como sintetizou PEDRO CALMON: “O Império foi fundado com o voto e apoio das Câmaras Municipais” (6).

(4) OLIVEIRA, Vianna. F. J. *Evolução do Povo Brasileiro*. 4ª ed., Rio de Janeiro, J. Olympio, 1956, pp. 257-309.

(5) LACOMBE, Américo Jacobina. *Resumo da História do Brasil*. 3ª ed. São Paulo, CEN, 1977. p. 20.

(6) CALMON, P. *História Social do Brasil*. 3ª ed. São Paulo, CEN, s.d., 2º tomo, p. 236.

Os impulsos descentralizadores constituem a nota dominante desde a abdicação de D. Pedro, podendo remontar à Revolução de 1831”.

Como observa P. CALMON: “Abre-se em 1831 a época de idealismo federativo. Calam-se as vozes que defendiam a tradição das Câmaras robustas, do municipalismo vigoroso e democrático; agora, contra a centralização imperial, se levanta a idéia da *província soberana* (nosso o grifo). Os exemplos dos Estados Unidos e do Rio da Prata arrastam os liberais” (7).

O Manifesto Republicano de 1870 mostra-se taxativo quanto à autonomia provincial, imprimindo ao nosso federalismo as feições de descentralização. Estabelece-se uma confusão terminológica e conceitual entre Estados “autônomos” e “soberanos”, ao ponto de o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, proclamar em seu art. 3.º: “Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima *soberania* (grifo nosso), etc.”

O federalismo republicano adquire no Brasil o sentido de descentralização, voltado para os Estados (Províncias), tendo muitos buscado no modelo norte-americano as bases da nossa estrutura institucional.

Ocorre que essa evolução histórica nos rumos do federalismo se dera em oposição. Na América foram 13 Estados soberanos que se uniram numa Confederação e, após, evoluíram para uma Federação. No Brasil o federalismo caminhou em sentido oposto, da fragmentação de um Estado unitário, e o que se viu foi a transferência do poder central para o mandonismo periférico (8).

Foi nessa perspectiva histórica da evolução constitucional que emergiu o republicanismo federal, cujo ideário básico está consubstanciado na Constituição Republicana, de 25 de fevereiro de 1891.

A contraposição ao unitarismo pontilha todo o processo constituinte (9).

“Procurava-se confessadamente preparar a futura independência dos Estados; e se não fosse a resistência de um grupo de patriotas, mais brasileiros que baianos ou paranaenses ou pernambucanos, talvez a onda destruidora houvesse vencido. Rui Barbosa deu o grito de alarma contra o exagero do federalismo, definindo-o como ‘superexcitação mórbida’, co-

(7) CALMON, P. o.c., p. 237.

(8) Recomenda-se a leitura do livro de LUIZ TOLEDO MACHADO — *Formação do Brasil e Unidade Nacional*. São Paulo, Ibrasa, 1980.

(9) VJ. Annaes do Congresso Nacional Constituinte, 3 vols. (15 nov. 1890 a 26 fev. 1891).

mo um 'apetite desordenado e doentio' grassando na assembléia", como bem registrou Agenor de Roure (10).

O que se depreende das diversas manifestações e análises contidas nos "Annaes da Constituinte Republicana" é que se estabeleceu acirrado confronto entre a salvaguarda do unitarismo e a radicalização do federalismo, chegando alguns constituintes a aspirar um processo geral de descentralização.

Certos destaques dessas manifestações merecem referidos. O Deputado paulista Almeida Nogueira expende um toque sintomático:

"Parece que a Federação é menos fácil de organizar-se do que a República. A República foi feita em um dia; a Federação não se conseguiu ainda, talvez não se consiga em dois, em três ou mais anos" (11).

Serzedelo Correia fez um apelo à Constituinte no sentido de não sacrificar, por exagero de federalismo, os altos interesses da Pátria.

O constituinte Teodureto Souto combate igualmente o federalismo exagerado e destaca o pronunciamento do "digno representante do Paraná", Dr. Ubaldino Amaral, que teve a coragem de vir dizer: "A União não tem advogado; eu vou ser advogado da União" (12).

Apesar de a amplitude do campo histórico projetar à nossa frente toda uma complexa problemática, somos levados a limitar nossas inquirições aos objetivos ora propostos: os aspectos cíclicos essenciais dessa evolução.

Ao centralismo imperial refletido no unitarismo constitucional sucedeu o federalismo radical, descentralizador, que propiciou o fortalecimento das oligarquias estaduais, transformando a política nacional num mosaico de interesses fragmentários e ameaçando permanentemente a estabilidade da Nação.

Em 1824, pondera P. CALMON, "houvera excesso de unitarismo (imitação francesa); em 1889, exagero de federação (imitação americana)" (13).

(10) ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília, Senado Federal, 1979, vol. I, p. 12.

(11) *Anais*, vol. II, p. 5.

(12) *Anais*, anexo do vol. III, p. 5. AGENOR DE ROURE, o.c., vol. I, p. 53.

(13) CALMON, P. *Curso de Teoria Geral do Estado*. 6ª ed. Rio de Janeiro. Freitas Bastos, 1964, p. 183.

Com o rompimento evolutivo constitucional decorrente da Revolução de 30, houve uma contramarcha do federalismo descentralizador.

A Constituição de 1934, nossa primeira "Constituição Social", remonta suas fontes à própria Constituição de 1891, ao corporativismo fascista, à Constituição da Espanha (1931), principalmente à Constituição Alemã de Weimar de 1919 e, ainda, a princípios sociais já acolhidos na Constituição mexicana de 1917.

Consagrava princípios do federalismo centralizador, sobretudo pela sua natureza presidencialista, privilegiando o Poder Executivo. Era a contraposição cíclica ao processo descentralizador de 1891.

Circunstâncias históricas da época deram-lhe curta duração. A Constituição do Estado Novo (1937) radicalizou o centralismo autoritário, pelo que esse perfil cíclico poderá englobar o conjunto das duas Constituições (1934/1937) como características do processo centralizador, contraposto ao perfil da Constituição Republicana de 1891, com o seu federalismo descentralizador.

Ao término da 2.^a Grande Guerra (1939/45) há ampla retomada do processo de reconstitucionalização. Entre 1946 e 1949 vinte e um países promulgaram suas Constituições fora da América Latina, oito inauguraram instituições novas ou reformaram a fundo as existentes, informa-nos AFONSO ARINOS (14).

Com o término da guerra dá-se a queda do Estado Novo, com Vargas, e veio a ser promulgada a Constituição de 1946, cujos moldes remontavam a 1891 e a 1934. Conservando seus aspectos sociais, propôs-se restaurar o federalismo, agora não "dualista" (como em 1891), mas o chamado "cooperativo" (na linha de 34).

No delineamento cíclico (centralização x descentralização política), há um salto histórico a destacar: a Constituição de 1946 veio restabelecer a linha municipalista que ficara ofuscada em 1891. Diz-se mesmo que desencadeou a "revolução municipalista" (15).

Vigorou ela cerca de 20 anos na diretriz geral de descentralização, até quando se deu a Revolução de 1964. Desse movimento resultou a Constituição de 1967, da qual a ampla Emenda de 1969 não desfigura o caráter centralizador, pelo que podemos englobá-las na referência à Constituição de 1967/69.

(14) Afonso ARINOS de Melo Franco. *Direito Constitucional*. 2.^a ed. Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 127.

(15) CUNHA, F. Whitaker — *Direito Político Brasileiro (A Estrutura Constitucional)* — Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 47.

Mais uma vez se verifica o caráter cíclico da evolução histórico-constitucional do Brasil.

A tendência atual seria a retomada das características básicas descentralizadoras, fato de nossos dias com a novel Constituição de 5 de outubro de 1988.

Nesta síntese apresentativa dos perfis gerais de nossa evolução constitucional pode-se constatar seu caráter cíclico, que, partindo de 1824, se vem verificando até os nossos dias.

3. *As matrizes constitucionais — A matriz americana (1787)*

A evolução histórica da humanidade revela que as organizações sociais sempre estiveram sujeitas a uma imperiosidade de organização. Como todos os seres, o ser social possui necessariamente uma constituição. Do contrário, a desordem nessas comunidades primevas as condenaria à própria destruição.

O problema da emergência de forças direcionais fez-se presente; a questão de conduzir as atividades coletivas geradas do grupo e fundamentais à sua existência remonta ao mais recuado da História, quando poder e governo se põem como dos problemas básicos da constituição do grupo.

As atividades normatizadoras naturais e primitivas aos poucos se vão constituindo em um corpo formal de ordenamentos, modelando estruturas normativas que paulatinamente adquirem solidez e continuidade, as mais das vezes perpetuadas em documentos formais e duráveis.

Assim, as diferentes civilizações vieram elaborando, ao longo do tempo, certas formas próprias desses ordenamentos constitucionais, em que construções mais e melhor aprimoradas passavam a corresponder aos fins superiores a que visavam e se tornaram verdadeiras matrizes (modelos), onde os povos nascentes buscavam amoldar-se às suas necessidades, dentro das características próprias do seu caráter evolutivo.

Desse modo, no quadro geral do constitucionalismo a que estamos vinculados três matrizes constitucionais se impuseram: a *matriz inglesa*, a *matriz francesa* e a *matriz norte-americana* (16).

Vale referir que, enquanto o corpo doutrinário mais se vincula ao pensamento francês, a prática institucional é americana, mas suas origens tradicionais são inglesas.

(16) O estudo das "matrizes constitucionais" integra o campo de nossas pesquisas. Esperamos desenvolvê-lo e divulgá-lo oportunamente, englobando inclusive a "matriz socialista".

A mais ampla compreensão histórica vincula-se estreitamente a esses entendimentos. Problemas históricos como tais poderão encontrar respostas adequadas. Assim: por que essa defasagem de mais de um século na implantação do federalismo no Brasil? Por que moldamos nosso surgimento constitucional (1824) à matriz francesa e não à norte-americana (1787), que se impôs a todo o processo liberatório e institucional da América? Por que o federalismo mineiro (de 1891) retroage sensivelmente à matriz norte-americana?

A matriz norte-americana reveste-se de um significado próprio, desconhecido da Europa, e reflete as etapas de uma transformação secular. Lá, é uma conquista de poder pela reação da nobreza ou pelas lutas da classe popular contra a autoridade tradicional ou as classes privilegiadas. Aqui, o resultado das lutas de liberação colonial e o enfrentamento de um processo institucional novo, nascido de um ideário ilustrado, mas premido por forças e interesses contrapostos, cujo amálgama unitário se forjou na superação de antagonismos extremos, obstando os sérios riscos de processos de desagração.

Refere WARREN E. BURGER, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, o sentido e a ciosidade dos 13 Estados sobre sua soberania. E narra que, quando George Washington tentou convencer uma parte das tropas de Nova Jersey a jurar obediência aos Estados Unidos, elas se recusaram a fazê-lo, sob o argumento de que "Nova Jersey é o nosso país" (17).

A formação histórica do constitucionalismo americano pode ser sintetizada: 13 colônias inglesas, tornadas independentes como 13 Estados soberanos uniram-se em *confederação* para defesa ingente de um processo de recolonização e, vitoriosas, evoluíram para a sua unidade federativa, através de um modelar trabalho constitucional (Constituição de 17 de setembro de 1787), que ainda hoje é considerado o processo criador do federalismo moderno, servindo de modelo institucional de todos os processos liberatórios, particularmente os da América (18).

A adesão aos ideais federalistas é a linha mestra na implantação da República brasileira, devendo-se a Rui Barbosa, principalmente, nossa estruturação constitucional básica segundo o modelo americano.

(17) WARREN E. BURGER — *Constituição Norte-Americana* — Revista de Direito Público Brasileiro — FGV — Ano XIX, nº 80:142-147.

(18) A literatura histórico-constitucional é ampla nessa área. Recomendáramos a lúcida síntese contida na "Breve História dos Estados Unidos", de A. NEVINS e H. S. COMAGER, São Paulo, Alfa-Ômega, 1986, cap. 5.

4. O Federalismo descentralizado — Os princípios constitucionais

A implantação do federalismo no Brasil com o pacto constitucional de 1891 não obistou a dicotomia que se apresenta ao longo de nossa história, a contraposição centralismo-federalismo.

As reivindicações do ideário federalista puseram-se na linha de frente do movimento republicano.

Já o Manifesto Republicano de 1870, redigido por Quintino Bocaiúva, Saldanha Marinho e Salvador de Mendonça, centrava suas idéias no federalismo, com acentuado sentido de descentralização e ênfase à autonomia provincial, quando se contrapunha às origens históricas do federalismo norte-americano.

Enquanto nos Estados Unidos se buscava fortalecer os laços de uma claudicante confederação nascida das imposições de defesa anticolonialista, através do fortalecimento e integração dos 13 Estados emergentes, fundidos num governo nacional forte, em sentido oposto caminhava o nosso federalismo que, antes fragmentário e localista, visava à transferência do poder central para o mandonismo periférico.

“O federalismo, propiciando o excessivo fortalecimento das oligarquias estaduais, transformou a política nacional num mosaico de interesses fragmentários, geralmente antagônicos, a ameaçar a permanente e precária estabilidade da Nação” (19).

A força impositiva emanada da Constituição Americana (1787) e o ideário federalista vitorioso, que dela decorria, impregnavam todo o processo institucional em construção, no qual características próprias da nossa evolução histórica ficaram obscurecidas. Por outro lado, se nossas aspirações reclamavam um corpo de idéias próprias advindas de forças populares, estas não encontravam poder de afirmação e capacidade de captação suficientes para moldar os trabalhos constitucionais de modo mais adequado à nossa realidade.

Cabe referir que, dos duzentos e sessenta e oito membros da Constituinte Republicana, menos de uma centena e meia, apenas, provinham do Partido Republicano histórico, o que certamente se refletiu na falta de programas e ideologias definidas (20).

(19) MACHADO, Luiz Toledo. *Formação do Brasil e Unidade Nacional*. São Paulo, Ibrasa, 1980, p. 158.

(20) VJ. LEAL, Hamilton. *História das Instituições Políticas do Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1962, p. 387.

Foram sobretudo Rui Barbosa e Campos Sales que desenvolveram o melhor de seus esforços para impedir que o radicalismo federalista predominasse, com o sacrifício da União.

Três tendências básicas definiram-se no Congresso relativamente ao problema federativo: "Uns buscavam um círculo amplo de ação para os Estados, em franco detrimento da União; outros, numa melhor compreensão do problema nacional, advogavam o fortalecimento do poder central e, finalmente, um terceiro grupo, pequeno, é certo, inspirado no positivismo de Augusto Comte, pretendia organizásemos a República sob moldes de uma ditadura científica" (21).

A dominância do processo de autonomia, que o Governo Provisório designou como a "legítima soberania" (art. 3.º do Dec. n.º 1, de 15 de novembro de 1889), talvez tenha sido o primeiro equívoco que franqueou uma ordem de excessos federativos, que o próprio paladino dessas idéias se pôs a verberar veementemente: "Eis o que vem a ser a federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a *autonomia dos Estados*, esse princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio de nossa nacionalidade, oferecida em pastos de cobiças intestinas, até que outras a venham devorar" (22).

Nenhum idealista e pugnador mais efetivo do federalismo do que Rui Barbosa; nenhum mais lúcido para perceber-lhe os excessos ou desvios; nenhum mais capaz e mais lutador para coibi-los.

A palavra autorizada de MIGUEL REALE traça-lhe o perfil de ação: "... no meio das perplexidades que assaltaram os primórdios da República, Rui representou um centro de equilíbrio, devido talvez à formação científico-positiva que desde os bancos acadêmicos, na Faculdade de Direito de São Paulo, viera se robustecendo em seu espírito, até a ruptura definitiva com o naturalismo de A. Comte e H. Spencer. Com efeito, o elaborador maior da Constituição de 91 teve de resistir a duas poderosas forças conjugadas: uma que visava a *concentração do poder*, representada pela ortodoxia comtiana dos partidários da 'ditadura positivista', da qual o *castilhismo* se tornou a expressão mais duradoura; e a outra, de dispersão do poder, nascida das pretensões de excessiva autonomia, em última análise, de soberania partilhada, reclamada pelas antigas províncias, pomposamente convertidas em Estados" (23).

(21) Id., ib., p. 395.

(22) RUI BARBOSA — *Estados Autônomos*, Jornal *Imprensa*, Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1898.

(23) MIGUEL REALE. *Momentos decisivos do constitucionalismo brasileiro*. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal, nº 77 (jan./mar. 1983), p. 61.

Se havia então o propósito de adequar a estrutura federalista americana à construção de nossas instituições republicanas, não há outrossim como negar certos descaminhos e incompreensões histórico-constitucionais dessa busca de implantação do modelo exógeno.

Nos Estados Unidos (como na Alemanha, na Suíça) preexistiam Estados soberanos, unidos por uma agregação federal (federalismo por agregação), à qual o Estado federal veio superpor-se. Na nossa conjuntura histórica diferente, houve descentralização de um Estado unitário, que gerou um conjunto de Estados subpostos (federalismo por segregação). O espírito descentralizador, no primeiro caso, perdura como remanescência de sua formação soberana; no segundo caso (e é o nosso), os impulsos de autonomia agiram antes como elemento conturbador da estruturação institucional.

A organização dos Estados se contém em quase todos os capítulos da Constituição federal, uma vez que, constituídas a federação republicana e sua Lei Maior, os parâmetros estavam delineados.

O direito constitucional americano preconiza que, salvo o requisito de guardar a forma republicana, cada Estado adota a Constituição que entender, acorde com as origens históricas daquela federação. As antigas treze colônias tinham já suas instituições ao tempo em que se formou a União (24).

A Constituição de 1891 deixou de precisar melhor e com maior clareza a construção institucional do processo de autonomia, o que deu margem a disformidades conflitantes, questionáveis mesmo no campo da injuricidade.

As disposições específicas relativas à organização dos Estados estavam contidas nos arts. 71 e 72 do Projeto da Comissão do Governo Provisório (25), revisto por Rui Barbosa (Decretos n.º 510, de 22 de junho, e n.º 914A, de 23 de outubro de 1890), onde foi consagrada a diretriz de que os Estados — “não contrariem os princípios constitucionais da União”. Este o texto básico da Emenda aprovada em 12 de janeiro de 1891, de autoria de Lauro Sodré e outros.

Analisando este preceito, Temístocles Cavalcanti comenta: “Sempre houve séria controvérsia em torno à determinação do que se deveria entender por ‘princípios constitucionais da União’ e que teriam de ser obedecidos obrigatoriamente pelos Estados” (26).

(24) VJ. CASTRO NUNES, José de. *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*. Rio de Janeiro, Leite Ribeiro, 1920, pp. 95 s.

(25) BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira*. Comentários. 2ª ed. Rio de Janeiro, F. Briguet, 1924, p. 306.

(26) CAVALCANTI, Temístocles B. *A Constituição Federal Comentada*. 2ª ed., Rio de Janeiro, J. Konfino, 1951, vol. I, p. 185.

Comentando o mesmo dispositivo, Oswaldo Trigueiro, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, concluiu: "Impreciso e vago, o preceito se prestava a todas as interpretações..." (27).

Dentre os que melhor estudaram esse controverso entender e sobre ele escreveram, e é importante pela época, pela presença e ação nos acontecimentos de que participou, merece conhecido o pensamento de Amaro Cavalcanti: "... qualquer que fosse a esfera de ação pretendida pelos Estados, não só ficara subentendido que os direitos reconhecidos a cada um deles não podiam *ir além* ou *achar-se* em contradição com a sua *qualidade fundamental* de membros da Federação — como ainda, a própria disposição orgânica dos mesmos assim o haviam *advertido* nas palavras 'respeitados os princípios constitucionais da União'" (28).

Pelo que se conclui desta tentativa de análise histórico-institucional, o federalismo foi o componente motriz básico para a instituição da República, mas gerou um subproduto que ameaçou mesmo comprometer a grande obra unitária do Império. O federalismo descentralizador incorreu em descaminhos e até em excessos, pelo que nossa evolução republicana federativa pode ser considerada como instituída em duas fases distintas — a primeira, logo com a República Federativa de 1891, e a segunda nascida do enfrentamento de situações adversas da nossa estrutura própria com as gradativas conquistas sobre processos dissociativos, de que a união nacional renasce fortalecida e cujo tempo histórico pode ser posicionado entre a Revolução de 30 e a Constituição de 1934.

5. O Federalismo mineiro. Conclusões

Dentro do quadro histórico geral mais amplo é que se há de buscar a construção institucional das unidades integrantes da Federação, os Estados.

Para esta ordem de estudos que procuramos enfocar, tratando especificamente do federalismo implantado em Minas (1889-1891), de que resultou nossa primeira Constituição Política (de 15 de junho de 1891), os trabalhos históricos padecem de sérias carências documentais primárias.

As construções pioneiras despontam nos trabalhos de dois professores ilustres: Alberto de Lima Vieira ("O Bicameralismo em Minas Gerais", publicado pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da UMG — Caderno de Pesquisa n.º 7, Tomo II, 1963) e Silveira Neto com suas "Instituições Republicanas Mineiras" (Belo Horizonte, Lemí/FDUMG, 1978).

(27) TRIGUEIRO, Oswaldo, *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 71.

(28) CAVALCANTI, Amaro. *O Regimen Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1900, p. 172.

A fonte primária essencial se encontra nos Anais do Congresso Constituinte do Estado de Minas Gerais — 1891, Ouro Preto, Imprensa Oficial, 1896. E, mais, em publicações parciais encontradas no Arquivo Público Mineiro e jornais da época.

Os “Anais do Congresso Constituinte — 1891” (a que nos referimos como *Anais*) apresentam lacunas de registro, com a falta de transcrição de importantes pronunciamentos, anotado apenas “Não temos o seu discurso” (29).

A partir de uma visão mais ampla do federalismo e de sua implantação republicana, hauridos de nossos mestres maiores, julgamos possível a abordagem de certas linhas diretrizes conclusivas, reportando-nos sobretudo nos Anais do Congresso Constituinte do Estado de Minas Gerais (1891), no confronto com os antecedentes que tentamos esboçar.

Tal como em outras unidades da Federação, a falta de ordenamento melhor explicitados, a ambigüidade de conceitos e a ausência de parâmetros delineadores, foram causa de discutíveis, senão injurídicas construções constitucionais.

Assim é que: “Todos os Estados adotaram suas Constituições declarando-se membros componentes da Federação e modelando-as pela Carta da União, com a tríplice divisão de poderes; dizendo-se alguns — *soberanos* (Bahia, Piauí, São Paulo), *autônomos* e *soberanos* ou *autônomos* e *independentes* (Espírito Santo e Goiás), *livres* e *autônomos* (Alagoas e Sergipe), aludindo outros à *soberania do povo* ou à *soberania do Estado* (Minas Gerais e Rio de Janeiro). Os demais se disseram simplesmente autônomos (30).

O que se constata na Constituinte Mineira (1891) é que ela trabalhou sobre três anteprojetos: o apresentado pelo Governo (*Anais* — pp. 70/80), o do Dr. Augusto Clementino da Silva (*Anais* — p. 134), e o terceiro, original, de Olyntho Magalhães (*Anais* — pp. 46/47), este calcado no modelo suíço, preconizando a divisão do Estado em “cantões”, cada um com sua constituição (?) (*Anais* — art. 41, p. 51).

O que se depreende da leitura e análise das discussões das Sessões Ordinárias do Congresso Constituinte (foram 35 sessões, a primeira em 8 de abril de 1891 e a 35.ª em 15 de junho de 1891) é que se confrontaram federalistas exaltados e moderados, quando os interesses políticos provinciais se sobrepujaram aos bens maiores da União. E, mais (quer

(29) P. ex. — *Anais*, p. 123, e outros.

(30) CASTRO NUNES, José de. *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*. Rio de Janeiro, Leite Ribeiro, 1920, p. 98.

parecer-nos), o idealismo e a competência de poucos foram comprometidos pelo despreparo e afoiteza de muitos.

Desde suas raízes históricas há nos longínquos e múltiplos municípios um nascedouro de poder emergente, surgido das necessidades e circunstâncias do isolacionismo da grande base territorial. O movimento liberatório que veio do alto e se institucionalizou na República privilegiou as províncias, ao modelo federal norte-americano, de ordem centralizadora, partindo da periferia para o centro.

A liberação se fez pelo rompimento das forças centrípetas do Império, geradoras de nossa unidade, na construção de um sistema federal contraposto ao americano, no qual as forças centrífugas, agindo no sentido da descentralização do vasto espaço unitário, franquearam mesmo às partes a condição de "soberanas". Tal fato veio a gerar grandes óbices à construção da novel federação e teve, mesmo, repercussões futuras, retardando de quase meio século a consolidação de uma unidade que já vinha de grandes vitórias travadas contra lutas de fragmentação.

Mais considerando a análise dos nossos particularismos, vale referir que a Constituição Federal embasava a autonomia dos municípios (art. 68). A Lei n.º 2, de 14 de setembro de 1891, art. 1.º, declara o distrito a base da organização administrativa⁽³¹⁾, o que levou o mestre João Camillo de Oliveira Torres⁽³²⁾ à discutível conclusão de que o princípio federativo foi levado até os distritos, opinião de Lima Vieira que partilhamos⁽³³⁾.

Mais uma vez, a quem refletir sobre os *Anais Constituintes* difícil se torna compreender a criação institucional esdrúxula de um *Congresso*, formado por uma *Câmara dos Deputados* e um *Senado* (art. 9.º, Constituição de 1891), questionando antes em termos históricos de nomenclatura que de teoria política.

A invocação de correntes doutrinárias francesas e a constante referência ao modelo estrutural americano como que relegaram a um plano menor a nossa estrutura própria da Carta de 1891.

Infere-se que o objetivo dos constituintes era organizar em Minas uma miniatura do Estado Federal e não, realmente, um Estado-membro integrante da Federação⁽³⁴⁾.

(31) Estado de Minas Gerais. *Coleção de Leis*. Ouro Preto, Imprensa Oficial, 1895, p. 4.

(32) OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. *História de Minas Gerais*. 3ª ed. Belo Horizonte, Lemi/INL, vol. 3, p. 1233.

(33) VIEIRA, Alberto de Lima, o.c., p. 92.

(34) VJ. SILVEIRA NETO, o.c., p. 58.

Numa ordem dominante de discussões políticas, três temas sobrelevaram na Constituinte: a dualidade de Câmaras, a organização municipal e a mudança da Capital.

A dualidade de Câmaras dividiu os debates, com a combativa oposição de David Campista, liderando Afonso Pena a corrente favorável. Mas ressalte-se o pronunciamento do Senador Antônio Carlos Ribeiro de Andrada:

“Os sustentadores de uma segunda Câmara têm neste Congresso argumentado mais de uma vez com as tradições, apelando para a república norte-americana, onde em todos os Estados nós vemos consagrado o princípio de dualidade de câmaras.”

“Para que, porém, Sr. Presidente, buscar em outros países instituições que não devemos transplantar para o nosso?”.

“Como já se disse neste Congresso, a dualidade de Câmaras justifica-se nos Estados Unidos, porque ela aí representa uma tradição.”

“Entre nós, porém, não há tradições” (35).

Importa referir que a Emenda n.º 1 do Congresso Constituinte é de Monte Razo e propõe a unidade do Poder Legislativo (36) como também a Emenda n.º 2, de David Campista (37).

Sobre “Congresso” como designativo do conjunto do Poder Legislativo, assinala-se que, desde a Lei de 12 de agosto de 1834 (o chamado Ato Adicional), os Conselhos Provinciais ascenderam a Assembléias Provinciais, com áreas de competência bastante amplas (art. 9.º).

Não se encontra uma explicação convincente e explícita da adoção dos designativos “Câmara dos Deputados” e “Senado”, de futuro chamado eufemisticamente “Senadinho”. A hipótese mais viável está no regresso a modelos institucionais exógenos e na tentativa política de configurar-se o Poder Legislativo estadual ao modelo federal. Nossa tradição apontava (Constituição de 1824, art. 9.º) e remontando mais ao Ato Adicional, para “Assembléia”, o que em seguida viria configurado taxativamente na Constituição de 34 (art. 19, I).

Se a designação — Presidente — provinha do Império (art. 165), o natural era que não fosse preferenciado na República, e sim — governa-

(35) *Anais*, p. 248.

(36) *Anais*, p. 89.

(37) *Anais*, p. 234.

dor. Assoma aqui uma curiosidade que pode ser mais do que tal: na 18.^a Sessão Ordinária Constituinte (de 22 de maio de 1891) registra-se o pronunciamento do Senador GOMES VALLADÃO. "O presidente, Governador do Estado, será um poder forte, fortíssimo" (38).

Estas, dentre outras imprecisões designativas, podem acobertar ou revelar falências de capacitações ou manipulações políticas de interesses dirigidos, tanto quanto se nos queiram acusar de cúmplices ou vítimas de lamentável carência documental.

Tal problemática não ficou adstrita a Minas, como demonstra a palavra lúcida e autorizada de AMARO CAVALCANTI: "O Poder Legislativo é confiado, em 14 Estados, a uma só Câmara, sob denominação idêntica ou diferente, — e nos seis restantes a duas, a Câmara de Deputados e o Senado (Pará, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais e São Paulo).

O Poder Executivo é individualizado, sob o título de Presidente ou Governador de Estado (10 de Presidente e 10 de Governador) (39).

Penetrada de história política, como é esta fase de construção federativa, competirá descortinar as áreas de relação entre os acontecimentos e decisões e as estruturas que contribuirão para compreendê-las e explicá-las nas suas repercussões. É neste ponto que as pesquisas se engajam em rumos metodológicos capazes de suprir os "vazios da história".

Valho-me das abalizadas expressões de Afonso Arinos para este trabalho enfeixar: "Deixemos, assim, este detestável otimismo propagandista e laudatório e reconheçamos que só quando se conhece Minas e o Brasil nas suas verdades, isto é, nas suas vitórias e fracassos, é que se pode querer bem a um e à outra. Um querer bem viril, repousado e diligente, feito de luz intelectual e de ternura, diferente do apego histórico, vazio, vaidoso dos que pretendem amar sem conhecer" (40).

Nota: Muito devo ao enriquecimento e melhoria deste trabalho aos mestres e companheiros Professores JOSÉ MENDONÇA e ANIS JOSÉ LEAO.

(38) *Anais*, p. 251.

(39) CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900, p. 174.

(40) MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Terra do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939, p. 235.