

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1891 E O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1891 AND THE AMERICAN FEDERALISM

Alexsandro Rahbani Aragão Feijó¹

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo entender e explicitar a importância do federalismo norte-americano na construção do brasileiro e seus desdobramentos na Constituição de 1891. O foco da pesquisa é a exposição de aspectos referentes ao federalismo norte-americano e a influência que exercera no final do Império, além da análise sobre a estrutura federativa na Constituição de 1891. Ademais, são abordadas temáticas que envolvem a elaboração pela Comissão dos Cinco, e a aprovação da Constituição pela Assembleia Constituinte instituída pelo Governo Provisório, no contexto da República velha, com a crise entre o Império e a República que se instituiu. A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa do tipo bibliográfica, pura quanto à utilização dos resultados, e de natureza qualitativa. A partir de pesquisas doutrinárias e bibliográficas, conclui-se que, o federalismo instituído nos Estados Unidos da América influenciou diretamente na elaboração da primeira Constituição Republicana do Brasil e, por conseguinte, em todo o período denominado República velha. Essa base principiológica foi utilizada nas outras constituições brasileiras. O Estado federalista brasileiro esforça-se pela defesa da autonomia imbuída na divisão tridimensional da organização da política nacional. A efetivação dessa autonomia revela-se, também, pela edificação de uma organização sistêmica, que pressupõe a atuação conjunta dos entes federativos. Conhecer este federalismo e entender os aspectos sociais, políticos e econômicos que envolveram sua inserção na primeira constituição republicana do Brasil é resgatar parte da história do constitucionalismo nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1891; Brasil; Federalismo; Estados Unidos da América

ABSTRACT

The present study aims to understand and explain the importance of federalism in the American construction of the Brazilian Constitution and its development in 1891. The focus of research is the exposure of aspects related to American federalism and the influence exercised by the end of the Empire, and analysis on the structure of

¹ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas e em Direito Processual Civil pelo Centro Unificado do Maranhão. Membro do Centro de Estudos Latino Americanos – CELA. Professor da Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza, do Uniceuma, da Faculdade do Maranhão e da Escola Superior de Advocacia – ESA/MA. Professor da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB. Procurador do Município de São Luís.

the federal Constitution in 1891. Moreover, issues that are addressed by the Commission involving the preparation of the Five, and the adoption of the Constitution by the Constituent Assembly established by the Provisional Government in the context of Old Republic, with the crisis between the Empire and the Republic who instituted. The methodology used in preparing there search is in an analytical-descriptive study, developed through research-type literature, pure as the use of results, and qualitative in nature. From research and doctrinal literature, it appears that federalism established in the United States of America directly influenced the development of the first Republican Constitution of Brazil and, therefore, throughout the period called the Old Republic. This principled basis was used in other Brazilian constitutions. The Brazilian federal state strives to defend the autonomy embedded in the division three-dimensional organization of national policy. The effectiveness of this autonomy is revealed also by building a systemic organization, which requires joint efforts of federal entities. Meet this federalism and understand the social, political and economic surrounding their insertion in the first republican constitution of Brazil is to recover part of the history of national constitutionalism.

KEYWORDS: Constitution of 1891; Brazil; Federalism; United States of America

INTRODUÇÃO

A inserção do regime federalista no Estado brasileiro recebeu a influência direta do federalismo norte-americano. Conhecer este federalismo e entender os aspectos sociais, políticos e econômicos que envolveram sua inserção na primeira constituição republicana do Brasil é resgatar parte da história do constitucionalismo nacional. Destaca-se que o Brasil, à época da Constituição de 1891, tinha suas raízes comerciais fincadas na Europa, especialmente com a Inglaterra, que por não concordar com sua aproximação com os Estados Unidos, interferiu diretamente no reconhecimento da República Federativa do Brasil por Portugal.

A escolha do sistema federalista pelos constituintes da primeira constituição republicana adveio depois de muitos questionamentos e considerações das oligarquias brasileiras e dos militares, especialmente as de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul; haja vista alguns defenderem a ideia de República Federativa, enquanto outros defendiam a República liberal.

A mudança do regime se deu no período em que ocorria, a convite dos Estados Unidos, a I Conferência Internacional Americana, na cidade de Washington, onde o representante brasileiro, Salvador de Mendonça, conseguiu aproximar os interesses brasileiros

dos pontos de vista norte-americanos. Essa aproximação com os EUA não fora automática, mas garantiu ao Brasil uma posição de potência sul-americana.

1 O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

Trata-se o federalismo de regime oriundo da cultura política norte-americana. No século XVIII, quando as treze colônias inglesas situadas em território norte-americano declararam-se independentes, transformaram-se em Estados unitários e formaram uma confederação carecedora de organização. (TEMER, 2004). Um novo tipo de Estado, baseado na divisão política de poder², viria a surgir com caracteres de Estado Federal, a descentralizar poderes, conforme assevera Hans Kelsen (1998, p. 451), quando afirmava que “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.

Os três responsáveis pela criação e estruturação do sistema federalista foram os americanos Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. O documento intitulado “O Federalista” era a compilação dos 85 artigos, dos quais 29 escritos por Madison, 05 por Jay e 51 por Hamilton. Durante certo tempo manteve-se um questionamento acerca da titularidade de cada um desses artigos, que eram assinados pelo codinome *Publius*, porém esta divisão é a que ficou estabelecida como certa, apesar de, até os dias atuais, ser possível encontrar quem queira questionar tal veracidade.

Os três autores estão diretamente relacionados à independência dos Estados Unidos, “Madison e Hamilton encontram-se entre os líderes do movimento que culminou na convocação da Convenção³ Federal, da qual foram membros”. (LIMONGI, 2010, p. 246). O

² José Filomeno de Moraes Filho (2003, p. 155) analisa que “foi o pensamento seiscentista e setecentista que, de fato, inovou substancialmente em relação aos precursores da teoria da separação de poderes ao agregar um componente novo, qual seja, o de que a cada uma das funções básicas do Estado deve corresponder um órgão próprio, que, de forma autônoma e independente, as leve a efeito. Assim, perdia terreno a concepção, prevalecente nos Estados pré-modernos e mesmo na fase absolutista do Estado moderno, que, em regra, acentuava que todas as funções estatais se confundiam nas mãos do monarca, o qual, concomitantemente, exprimia e realizava o direito”.

³ Bruce Ackerman (2009, p. 102-103) explica o significado do instituto da “Convenção” por meio do Direito Constitucional inglês, pelo qual uma convenção “era um Parlamento juridicamente independente, mais notadamente aquele que presidiu a Revolução Gloriosa de 1688. (...) Aos olhos dos vitoriosos da Revolução Americana, a Convenção de 1688 foi responsável por algumas das maiores conquistas da história constitucional inglesa, notadamente a promulgação de um *Bill of Rights* e a substituição de um rei tirano por um monarca constitucional. Esse grande precedente forneceu aos federalistas uma linguagem que lhes permitiu apresentar seu projeto de ruptura com as normas existentes de tal modo que não provocasse uma revolução completa. Exatamente como em 1688, as convenções federalistas de 1787-88 haviam rompido com algumas regras básicas,

acordo principal firmado entre os mesmos foi a defesa da ratificação da Constituição, independentemente da discordância entre eles acerca de diversos pontos dos artigos do livro.

O federalismo⁴, que veio a abolir o regime confederativo, detém prerrogativas autônomas e reúne unidades que coabitam dentro de um mesmo território, a descentralizar o poder e a buscar garantir a maior representatividade política de cada Estado, além de propor a solução de conflitos entre diferentes níveis de governo, sem, contudo, corromper a autonomia financeira, administrativa ou política pertencentes a cada unidade federativa. Sobre o assunto, enfocando aspectos de relevo histórico, é válido destacar o seguinte conceito de federalismo:

O federalismo, como expressão do direito constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada Federação ou estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa. (SILVA, 2000, p. 103).

Mesmo após a ratificação da Constituição, os autores permaneceram no foco da política norte-americana. Hamilton, primeiro secretário do tesouro norte-americano, e Jay, primeiro presidente da Suprema Corte, estiveram ligados ao Presidente George Washington; enquanto Madison, juntamente com Thomas Jefferson, futuro quarto presidente norte-americano, fundaram o Partido Republicano.

Observa-se que a “Regra fundamental do Estado Federal consiste na atribuição aos Estados-membros do poder de auto-organização, para exercer, nesta atividade organizatória, a autonomia constitucional” (HORTA, 2003, p. 723), da qual se emanam a autonomia política, a administrativa, a financeira, a legislativa e a judiciária.

O modelo norte-americano, que se vinculou ao governo presidencialista, apresentou uma organização constitucional do Governo Central e dos Governos Estaduais, estabelecendo o convívio entre ambos, com a atribuição dos poderes enumerados e dos reservados. (HORTA, 2003). Tal sistema caracterizou-se pela repartição espacial de poder, o que

mas haviam criado elos institucionais de credibilidade com a Constituição preexistente. Graças aos precedentes ingleses, os federalistas não precisaram criar uma linguagem estranha para explicar o que estavam fazendo.”

⁴ Fernando Papaterra Limongi (2010) explica que o termo federal nesta época era sinônimo de confederação, pois enquanto na confederação o governo central só se relaciona com Estados, com soberania interna, na federação, este relacionamento se estende aos indivíduos, convivendo dois entes estatais de estatura diversa, com a atuação dos Estados definida pela Constituição da União. Já Raul Machado Horta (2003), tratando da relação entre federalismo e cooperação, afirma que a palavra federal deriva de *foedus*, ou seja, pacto, ajuste, convenção, tratado, entrando na composição de amizade, *foedus amicitiae*. Por isso, a associação das partes, tornando-as inseparáveis, está na origem do estado federal.

possibilitou a formação de múltiplas organizações governamentais, distribuídas regionalmente, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira. Portanto, o Estado Federal é concebido pela reunião de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados federados). Ademais, outros desafios se apresentavam à nova forma de estado que se consolidava:

O desafio teórico enfrentado por “O Federalista” era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. Estes postulados são literalmente invertidos. Aumentar o território e o número de interesses é benéfico à sorte desta forma de governo. Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna. (LIMONGI, 2010, p. 247).

Quanto à natureza do federalismo, esclarece Raul Machado Horta (2003) que ela é híbrida e mista, uma vez que tal pensamento é extraído da obra de Hamilton, Jay e Madison, pois a composição do Estado Federal apresentada por Madison, no Comentário XXXIX do Federalista, dispõe que a Constituição proposta em 1787 não é nem uma constituição nacional (unitária), nem uma constituição federal, sendo uma combinação das duas. Afirmava que nas bases, a constituição era federal; já nas fontes dos poderes ordinários do governo, ela era parcialmente federal e unitária. Por fim, no exercício e na extensão de seus poderes, a constituição é nacional e não federal. Desta forma, o Estado Federal é, simultaneamente, um Estado e uma federação de Estados.

Para Hamilton era necessário que a União deixasse de se relacionar apenas com os Estados, como acontecia na confederação. Era preciso que se estendesse o raio de ação aos cidadãos. Madison, chamado de pai da Constituição, por sua valorosa contribuição individual, dedicou alguns de seus artigos à defesa da separação de poderes⁵ entre Legislativo⁶,

⁵ José Filomeno Moraes Filho (2003, p. 157) destaca a contribuição do Pai da Constituição de Filadélfia que “inovando em relação ao monarquista Montesquieu, o federalista Madison sustenta que o gênio republicano exige não somente que o poder emane sempre do povo, mas também que aqueles a quem o poder é confiado estejam sempre na dependência do povo, tanto pela curta duração dos seus cargos quanto pelo grande número dos depositários do poder público”.

⁶ “(...) os Fundadores recorriam aos representantes com expectativas diferentes. A Câmara era semelhante à Câmara dos Comuns, que havia servido tradicionalmente como porta-voz da nação opondo-se à Corte. Era o único segmento do governo norte-americano diretamente eleito pelos cidadãos dos Estados Unidos. Assim, essa instituição procurava expressar o lado mais nacionalista da velha vida republicana. O Senado, por outro lado, era eleito por cada uma das legislaturas estaduais. Enquanto o mandato de seus colegiados tinha a duração de seis anos e concedia aos senadores uma independência mais deliberativa com relação aos seus colegas da Câmara, a

Executivo⁷ e Judiciário (artigos 47, 48 e 78), nos quais defende a ideia de o poder ser naturalmente usurpador e, desta forma, ter a necessidade de ser contido para que não venha a ultrapassar os limites que lhe foram autorizados.

Essa limitação de poder deveria ser realizada pelo controle de outro órgão também detentor de poder, por isso a necessidade de separação de poderes. Para Madison, o Legislativo se constituía na maior ameaça à liberdade da república federal, pois este é a origem de todos os demais poderes, podendo mudar as leis que regem os outros ramos do poder; e o Judiciário era o mais fraco, uma vez que é destituído de poder de iniciativa.

Desta feita, percebe-se que o sistema federalista adotado nos Estados Unidos da América tem enfoque voltado para a modernidade, pois a teoria da separação de poderes formulada por Montesquieu⁸ estava incompleta, ou mal-formulada, precisando se desvincular do conceito de um governo misto, passando para a existência de uma separação vertical (União, Estados e Municípios) e outra horizontal (Legislativo, Executivo e Judiciário).

2 O GOVERNO PROVISÓRIO, O PROJETO DA NOVA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1890

A vetusta estrutura monárquica, alicerçada na tradição portuguesa, já contava oito séculos, quando desmoronou toda em poucas horas na madrugada do dia 15 de novembro de 1889. A queda da monarquia já era anunciada em virtude do fascínio pela “sereia republicana, ou pelo positivismo, e pelas instituições norte-americanas, às quais creditavam o formidável

modalidade de suas atribuições os tornava algo com embaixadores dos Estados, verificando sempre as tendências nacionalistas da Câmara”. (ACKERMAN, 2006, p. 95).

⁷ Bruce Ackerman (2006, p. 92-93) esclarece a relação do povo americano com a escolha do presidente, desde o começo de sua República, quando diz que “Para nós, a escolha do Presidente é a ocasião na qual se centraliza o maior enfoque de debates sobre o nosso futuro como nação. (...) Os Fundadores tinham plena consciência de que os norte-americanos desconfiavam do Poder Executivo após a experiência com George III. Seu conhecimento da história antiga ressaltou o perigo que um presidente Demagógico poderia causar, desestabilizando a República na tentativa de se tornar rei. Em vez de interpretar a luta pela Presidência como uma ocasião para mobilizar o apoio das massas para ideais programáticos, os Fundadores projetaram o sistema de escolha por diversas razões. (...) Para seus criadores, o Colégio foi um hábil recurso para desatrelar a Presidência das vias populares. Ele visava a encorajar a escolha do homem que contasse com o passado mais distinto de prestações de serviço à República. A virtude republicana, e não a demagogia populista, deveria ser a sua principal qualidade”.

⁸ “A teoria de Montesquieu tem na liberdade política do cidadão o seu grande fundamento, pois, para aquele pensador, é da tranquilidade do espírito que provém a segurança. E, para que se tenha liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer o seu semelhante. Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura a função legislativa está reunida à executiva, não há liberdade, pois há o temor de que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas para executá-las tiranicamente”. (MORAES FILHO, 2003, p. 156).

desenvolvimento econômico dos Estados Unidos nos dois decênios após a Guerra de Secessão”. (BALEEIRO, 2001, p. 14).

Esses novos ares alcançaram a sociedade brasileira da época, influenciando-a, por exemplo, com a adoção de novos prenomes aos filhos da classe média desse período, tais como, “Washington”, “Hamilton” e “Jefferson”. Eram os ventos norte-americanos da república federalista que aportavam definitivamente em terras brasileiras.

A Constituinte e a Constituição da primeira República nasceram como consequência à crise do Segundo Reinado e da necessidade de se instituir no Brasil um novo regime. Paulo Bonavides e Paes de Andrade ressaltam que o 15 de novembro de 1889 foi um movimento de golpe de Estado, onde por trás deste a revolução já se encontrava. “A dissolução do Império se achava decretada por todos os insucessos antecedentes; a inexequibilidade do Terceiro Reinado fora de toda a dúvida, até mesmo para os otimistas”. (BONAVIDES; ANDRADE, 1989, p. 205).

Vários grupos políticos disputavam o poder e os interesses eram os mais diversos, inclusive no que concernia à organização da República. Existiam os membros das Oligarquias, que tinham o interesse de obter maior flexibilidade nos negócios envolvendo as importações e queriam menos intervenção da União, e os militares recém-chegados da Guerra do Paraguai, que queriam com o fim da monarquia maior desempenho e espaço do que o exercido no Império.

Interessante apontar que os republicanos não constituíam maioria na opinião pública. Aliomar Baleeiro (2001) explica que eles eram formados por pequeno grupo, no qual alguns participantes reivindicavam o título de “históricos”, porque advindos do Manifesto de 1870 ou, posteriormente, dos Clubes Republicanos. O grupo cresceu em virtude da adesão de toda a parte, inclusive dos que, na véspera do dia 15 de novembro, militavam nos partidos monárquicos. Sem essas adesões a sobrevivência da República não seria possível, visto que um mês depois da sua proclamação, já se esboçavam reações saudosistas.

Desta forma, a proclamação da República brasileira não fora recebida com bons olhos pela Inglaterra, porém foi comemorada pela Argentina e acabou por aproximar o Brasil dos Estados Unidos, uma vez que:

A mudança de regime se deu quando estava em curso, em Washington, a I Conferência Internacional Americana, convocada por iniciativa dos Estados Unidos. O representante brasileiro à conferência foi substituído por Salvador de Mendonça,

republicano histórico, que se aproximou dos pontos de vista norte-americanos. (FAUSTO, 2009, p. 248).

Nesse clima de novo Estado, Estado republicano e federal, é que se instala o Governo Provisório, por meio do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, chefiado pelo Marechal de Campo Manoel Deodoro da Fonseca, e teve como subchefe, inicialmente, Rui Barbosa, também Ministro da Fazenda, que fora substituído, alguns meses depois na vicechefia pelo General Floriano Peixoto. O Governo também era formado por outros membros, como Aristides da Silveira Lobo, no Ministério do Interior, Manoel Ferraz Campos Sales, na Pasta da Justiça, Quintino de Sousa Bocaiúva, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, Demétrio Ribeiro, na Pasta da Agricultura, Benjamin Constant Botelho de Magalhães, no Ministério da Guerra e Eduardo Wandenkolk, no da Marinha.

Os vencedores, por meio de decretos, institucionalizaram a República Federativa dos Estados Unidos do Brazil (art. 1º e 2º do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889⁹), fundaram um Governo Provisório (art. 4º do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889¹⁰), criaram símbolos nacionais (Decreto n.º 4, de 19 de novembro de 1889), alargaram o eleitorado a todos os cidadãos alfabetizados (art. 1º do Decreto n.º 6, de 19 de novembro de 1889¹¹) e dissolveram os órgãos do Poder Legislativo da Nação e das Províncias (art. 1º do Decreto n.º 7, de 20 de novembro de 1889¹²).

Pouco tempo depois, o agora Governo Provisório, nomeia uma comissão para elaborar o projeto de Constituição Republicana. Ela era formada por cinco membros, daí ter ficado conhecida como “Comissão dos cinco”, cuja presidência coube a Saldanha Marinho, a vice-presidência, a Américo Brasiliense de Almeida Melo. Os outros membros eram Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Pedreira de Magalhães Castro. (BALEEIRO, 2001).

⁹ “Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa.

Art. 2º As províncias do Brazil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil”. (BRASIL, on line, 2011).

¹⁰ “Art. 4º Enquanto pelos meios regulares não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil, e bem assim à eleição das legislaturas de cada um dos Estados, será regida a nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados, pelos governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por governadores, delegados do Governo Provisório”. (BRASIL, on line, 2011).

¹¹ “Art. 1º Consideram-se eleitores, para as camaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberem ler e escrever”. (BRASIL, on line, 2011).

¹² “Art. 1º Ficam dissolvidas e extintas todas as assembléas provinciaes creadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834”. (BRASIL, on line, 2011).

Em junho de 1890, a Comissão dos cinco apresentou ao Governo Provisório projeto inspirado nas disposições expressas da constituição norte-americana, da argentina e da suíça. Aliomar Baleeiro (2001) relata que do dia 10 ao dia 18 de junho de 1890, Rui Barbosa debatia esse projeto com os demais Ministros, à tarde, em sua casa, artigo por artigo, sendo este trabalho vespertino submetido à anuência do Marechal Deodoro. Adverte-se que o primeiro Presidente da República queria a inclusão de disposições constitucionais incompatíveis com o presidencialismo federativo nos moldes norte-americanos, como o poder do Presidente dissolver o Congresso.

Aqui, a influência de Rui Barbosa sobre o Marechal Deodoro se fez proeminente, quando este conseguiu, apesar das resistências do Presidente da República e de alguns membros da comissão, polir o projeto, melhorando o seu conteúdo, com a inclusão de princípios da constituição dos Estados Unidos da América, como a forma federativa de estado; bem como os princípios resultantes da *construction* da Corte Suprema em matéria de imunidade recíproca (*Maryland versus Mae Callado*, de 1819), de liberdade do comércio interestadual (*Brown versus Maryland*), recursos extraordinários no Supremo Tribunal Federal, dentre outros. (BALEEIRO, 2001).

Assim, após o trabalho minucioso de Rui Barbosa que revira e acrescentara o projeto da Comissão dos Cinco, este fora apresentado no Congresso Constituinte, instalado a 15 de novembro de 1890 e funcionando de forma ininterrupta no antigo Palácio Imperial, na Quinta da Boa Vista, na cidade do Rio de Janeiro, até 24 de fevereiro de 1891, quando foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil.

Sobre essa Assembleia Constituinte, Aliomar Baleeiro (2001), em trabalho primoroso sobre o ambiente político, social e jurídico desse período da história brasileira, aduz que ela era unânime em relação ao objeto principal, qual seja, a consolidação da república federativa presidencialista do tipo norte-americano. Sua composição era feita por profissionais liberais, como juristas, médicos, engenheiros civis, militares, dentre oficiais da Marinha e do Exército, além de jornalistas e homens de letra. Vários eram funcionários públicos. Apesar disso, os assalariados do comércio e os operários ou artesãos praticamente não tiveram voz na Constituinte, embora, nos primeiros dias da República, o oficial do Exército, Tasso Fragoso, discursara no sentido da incorporação do proletariado à sociedade moderna que surgia.

Assim, nessa conjuntura política, fortemente influenciada pelo constitucionalismo norte-americano, sobretudo quanto à forma de estado e de governo, é que foi aprovada a primeira constituição republicana brasileira, cujas características serão pormenorizadas a seguir.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1891

O ingresso do federalismo no domínio material da Constituição escrita remonta ao fim do século XVIII, em cuja origem, localiza na Constituição norte-americana de 1787¹³, a forma federal não recebeu designação nominal, sendo a identificação entre o nome e a categoria política feita no curso do funcionamento das instituições e na interpretação que recebera na doutrina e na jurisprudência, quando a forma federal adquiriu autonomia conceitual e tipológica. (HORTA, 2003).

No Brasil, o regime federativo foi institucionalizado após o período monárquico, por intermédio do Decreto nº 1, assinado em 15 de novembro de 1889, com a Constituição de 1891, representando seu corolário institucional. Os partidários da República liberal procuraram, o quanto antes, convocar uma Assembleia Constituinte, já que nas palavras do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o novo Estado precisava de uma constituinte para que se fosse reconhecida a República e que os créditos necessários fossem obtidos.

Os princípios fundamentais do regime político instaurado no sistema constitucional norte-americano foram incorporados não só à constituição brasileira, mas também bem à argentina, como ressalta Jorge Reinaldo Vanossi (2004, p. 249) quando afirma que:

¹³ Cass R. Sunstein (2009, p. 22) fortalece a ideia constitucional da separação de poderes, como limitação de poder, e da democracia deliberativa, como aquela concebida pela Constituição de 1787, quando explica a criação do regime de governo e a sua função na origem da república federalista norte-americana, assegurando que “Os pais da Constituição estadunidense buscaram criar um regime de governo que contrabalanceasse três perigos correlatos: o legado da monarquia, a representação, com interesse próprio, por meio dos funcionários do governo, e o poder da facção, ou ‘tirania da maioria’”. Explica ainda, a necessidade do governo justificar os seus atos, uma vez que “No Direito Constitucional norte-americano, o governo deve sempre possuir uma razão para seus atos. Caso distribua algo a determinado grupo em detrimento de outro, ou prive alguém de certo bem ou benefício, é preciso que se justifique. A razão apresentada deve atender ao interesse público. O governo não pode apelar tão-somente para o interesse privado”. (SUNSTEIN, 2009, p. 21). “Acima, de tudo, a Constituição estadunidense foi concebida para instituir uma democracia deliberativa. (...) A condição mínima da democracia deliberativa é a exigência de razões para a ação governamental. Podemos e não entender que a Constituição estadunidense estabeleceu, pela primeira vez, uma república das razões”. (SUNSTEIN, 2009, p. 24).

Pero es menester subrayar que la mayor influencia de la Constitución de Filadelfia sobre el texto argentino en la adopción del modelo constitucional creado por aquella Constitución, o sea, em la aceptación de los principios fundamentales del “régimen político” instaurado: um sistema republicano, presidencialista, federal, com um Congresso bicameral y com um Poder Judicial Federal que se atribuyó la función de control de la constitucionalidad de las leyes y actos estatales.

Portanto, a constituição pátria materializava a escolha por uma república federativa presidencialista. Erival da Silva Oliveira (2006, p. 51), abordando o federalismo, entende que este “refere-se a uma forma de Estado denominada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, ou seja, de autonomia federativa¹⁴”. A partir do exposto resta evidente que a forma do Estado brasileiro à época corresponde a de Estado Federal, conforme se observa demonstrado nos dois primeiros artigos da Constituição de 1891:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, on line, 2011).

Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL, on line, 2011).

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 trazia consigo noventa e um artigos, na parte geral, e mais oito nas Disposições Transitórias, caracterizando-se como a mais concisa das constituições republicanas brasileiras. Dividia-se em cinco Títulos, os quais se subdividiam em Seções e estas em Capítulos. A forma de governo, baseada no regime representativo e presidencialista, e a de estado, calcada na federação, integrada pelas antigas Províncias erigidas a Estados e pelo Distrito Federal, antigo Município Neutro, está disposta no Título I, da “Organização Federal”. (BALEIRO, 2001).

Além disso, previa a intervenção federal nos Estados (art. 6º) e regulava os três poderes nacionais, harmônicos e independentes entre si (art. 15), nos moldes da clássica divisão de Montesquieu, que tanto influenciara na elaboração da Constituição americana. O Título II, em seus cinco artigos, trata dos Estados-membros, permitindo-os regerem-se por uma constituição, designando os seus bens, atribuindo-lhes competências e vedações,

¹⁴ Essa autonomia passa por uma autonomia financeira dos entes federados, por meio de uma expressa divisão dos tributos entre a União e os Estados (art. 7º, 9º, 11º, n.º 1 da Constituição Federal de 1891), que escolheriam alguns de seus impostos para os Municípios.

características dos Estados Federais. Já o Título III, em seu único artigo, versa sobre o Município e assegura a sua autonomia, respeitando o seu “peculiar interesse”¹⁵.

Quanto à divisão das funções de poder, a Constituição de 1891 trouxe um Poder Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, formando pela Câmara dos Deputados, com representantes do povo e pelo Senado, com representantes paritários dos Estados, com a sanção do Presidente da República. Já o Poder Executivo era encarnado pelo regime presidencialista de tipo norte-americano, com mandato de quatro anos, sem direito a reeleição para período imediato, sem a possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados, com pretendera, inicialmente, o Marechal Deodoro da Fonseca.

Sobre o Poder Executivo, se destaca questão curiosa levantada por Aliomar Baleeiro (2001), no estudo do art. 42, que trata da vaga da presidência, por qualquer causa. O aludido artigo dispõe que se não houver decorrido dois anos do período presidencial, faz-se nova eleição. O fato histórico foi que Deodoro da Fonseca renunciou no primeiro ano do seu mandato e Floriano Peixoto, Vice-presidente e Presidente do Senado Federal, não mandou proceder a nova eleição, representando um golpe de Estado e provocando revolta da Armada e turbulência no país. Outro ponto de destaque é que foi inserida no texto constitucional, no art. 53 e 54, a possibilidade de *impeachment* do Presidente da República à maneira da Constituição americana.

Com relação ao Poder Judiciário, o texto constitucional de 1891 “consagrou os dois decretos de Campos Sales no Governo Provisório, instituindo a Justiça federal, ao lado da Estadual e também o Supremo Tribunal Federal”. (BALEEIRO, 2001, p. 37). O controle de constitucionalidade das leis e decretos ficou a cargo dos juízes e Tribunais, nos moldes do *Judicial Review* americano¹⁶, controle difuso, ou seja, apenas para o caso concreto, com efeitos *inter partes*, por ser a lei incompatível, naquela causa, com a Constituição Federal.

¹⁵ Aliomar Baleeiro (2001, p. 41) afirma que “Em geral, a Constituição de cada Estado determinou que os Municípios seriam regulados por uma “lei orgânica”, aplicável a todos. O Rio Grande do Sul tolerou que cada Município instituisse sua própria carta”.

¹⁶ Antonio G. Moreira Maués (2005, p. 66) afirma que “Seguindo o modelo norte-americano, a Constituição de 1891 instituiu o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do Poder Judiciário, competente para apreciar, em última instância, as decisões tomadas no exercício do controle difuso da constitucionalidade das leis. (...) Desde sua origem, portanto, correspondia ao STF proteger a Constituição e as leis federais do exercício da jurisdição estadual”. João Barbalho Uchôa Cavalcanti (2002, p. 240), em excelente e portentoso trabalho, estudando o controle de constitucionalidade do Supremo, por meio recurso das sentenças das justiças dos Estados em última instância, assegura que “Este recurso é um dos elementos essenciais da organização federal. Promovendo a reintegração da ordem jurídica constitucional violada, elle visa a exacta execução da Constituição, tratados e leis federaes, e a fiel observância das limitações postas aos poderes dos Estados”.

Diferentemente da Constituição de Filadélfia, os presidentes dos Tribunais Federais eram eleitos por seus pares (art. 58) e o Procurador-Geral da República seria designado pelo Presidente da República entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário (art. 58, § 2º), que era composto, segundo o art. 56, por 15 juízes nomeados “dentre cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis pelo Senado”. (BRASIL, on line, 2011). Mais uma vez, Aliomar Baleeiro (2001) levanta questão curiosa do cenário político nacional, visto que o texto constitucional não dizia que o “saber” deveria ser especificadamente jurídico, propiciando a nomeação pelo presidente Floriano Peixoto, de um general e um médico, Ministro Barata Ribeiro.

O federalismo emergiu da necessidade de organização dos Estados federados sem que os mesmos fossem submetidos à supressão de um poder centralizado. Boris Fausto (2009, p. 249) adverte que “Não devemos pensar que o governo federal, também chamado de União, ficou completamente sem poderes”. No entanto, não há como olvidar que, no caso do federalismo brasileiro, adoção e adaptação do norte-americano, a peculiaridade está em que a principal motivação justificou-se pela necessidade das oligarquias em conquistar a autonomia dos territórios sobre os quais mantinham poder. A primeira e mais distintiva característica de sua federação, apesar das tentativas de ajustes via texto constitucional, consiste na acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas e na diversidade cultural. Antonio G. Moreira Maués (2005, p. 65) esclarece esse fato de forma clara quando relata que:

Em sua origem, a federação brasileira não resultou de um acordo entre as unidades políticas pré-existentes, tal como na experiência norte-americana, mas sim da *desagregação* do Estado Unitário que, sob a forma de governo monárquico, estabeleceu-se a partir da independência, em 1822. As unidades territoriais no Império, chamadas “Províncias”, foram organizadas a partir do governo central, que indicava seus presidentes entre os membros da elite política que estivessem desvinculados das regiões que iriam governar. Por esse razão, sempre houve dificuldades no Brasil para compreender a federação como um pacto entre partes livres e iguais, tendo em vista que os arranjos institucionais e políticos dominantes estendiam aos Estados a vontade das elites dirigentes do país.

Nessa perspectiva, atual a crítica tecida por Celso Furtado (1999), quando a analisar o estado federal brasileiro, afirmou que a sua sobrevivência depende da solidariedade e da cooperação entre seus membros, vez que o conceito de federalismo atua como mecanismo para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não bastando restaurar formalmente a federação brasileira para que se restitua ao poder central a equidistância com respeito às diferentes regiões do país.

Portanto, os mecanismos de equilíbrio estabelecidos para preservar a harmonia entre os Poderes realçam a supremacia da República Federativa, tendo resultado daí a adoção do sistema presidencialista, nos moldes de sua matriz norte-americana, estruturado com base nos ideais de democracia, liberdade, igualdade e soberania popular, o que serviu de base principiológica para as demais constituições brasileiras.

CONCLUSÕES

O federalismo brasileiro, nos moldes das Constituição de 1891, fora de fato influenciado pelas ideias norte-americanas, concebidas por Madison, Hamilton e Jay, autores do documento intitulado “O Federalista”, cujos princípios fundamentais do regime político foram instaurados por meio de um sistema republicano, presidencialista, federal, com Congresso bicameral e com Poder Judicial Federal, que tem como função o controle da constitucionalidade das leis e atos estatais.

É necessário compreender que a separação de poderes concebida pelos federalistas é aprimoramento dos conceitos elaborados por Montesquieu, no qual a União, os Estados e os Municípios obedecem a uma escala vertical; e o Legislativo, o Executivo e o Judiciário obedecem a um controle de poder de forma horizontal.

O federalismo instituído nos Estados Unidos da América influenciou diretamente na elaboração da primeira Constituição Republicana do Brasil e, por conseguinte, em todo o período denominado República velha. Isso se deve, em grande parte, a influência de Rui Barbosa sobre o Marechal Deodoro que se fez proeminente, quando este conseguiu, apesar das resistências do Presidente da República e de alguns membros da Comissão dos Cinco, polir o projeto de Constituição, melhorando o seu conteúdo, com a inclusão de princípios da constituição de Filadélfia, como a forma federativa de estado.

Assim, após o trabalho minucioso de Rui Barbosa que revira e acrescentara o projeto da Comissão dos Cinco, este fora apresentado no Congresso Constituinte, instalado a 15 de novembro de 1890, sendo analisado até 24 de fevereiro de 1891, quando foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil.

A mais concisa das constituições republicanas brasileiras previa os elementos caracterizadores dos Estados Federais, uma vez que previa em seu texto a intervenção federal

nos Estados e regulava os três poderes nacionais, harmônicos e independentes entre si. Tratava dos Estados-membros, permitindo-os regerem-se por uma constituição, designando os seus bens, atribuindo-lhes competências e vedações. Quanto ao Município, a este assegura a sua autonomia, respeitando o seu peculiar interesse.

Além disso, tratou da separação dos poderes. Nela, Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, formando pela Câmara dos Deputados, com representantes do povo e pelo Senado, com representantes paritários dos Estados, com a sanção do Presidente da República. Já o Poder Executivo era encarnado pelo regime presidencialista de tipo norte-americano, com mandato de quatro anos, sem direito a reeleição para período imediato, o qual não poderia dissolver a Câmara dos Deputados. Também foi inserida, no art. 53 e 54, a possibilidade de *impeachment* do Presidente da República à maneira da Constituição americana.

Com relação ao Poder Judiciário, instituiu-se a Justiça federal, ao lado da Estadual e também o Supremo Tribunal Federal, como seu órgão de cúpula. Previu o controle de constitucionalidade das leis e decretos, nos moldes do *Judicial Review* americano, apenas para o caso concreto, com efeitos *inter partes*, por ser a lei incompatível, naquela causa, com a Constituição Federal.

Apesar de sua previsão constitucional, sempre houve dificuldades para compreender a federação como um pacto entre partes livres e iguais, vez que a federação brasileira não resultou de acordo entre as unidades políticas pré-existentes, tal como na experiência norte-americana, mas sim da desagregação do Estado Unitário, sob a forma de governo monárquico. Desta forma, as Províncias foram organizadas a partir do governo central, que indicava seus presidentes entre os membros da elite política que estivessem desvinculados das regiões que iriam governar.

Assim, o Estado federal brasileiro esforçou-se, desde sua primeira constituição republicana, pela defesa da autonomia imbuída na divisão tridimensional da organização da política nacional. Esta base principiológica consolidada no texto de 1891, influenciada pelo federalismo norte-americano, se repetiu com as adequações que o momento histórico possibilitou nas demais constituições brasileiras.

Ademais, a concreta efetivação dessa autonomia revela-se, também, pela edificação de uma organização sistêmica, que pressupõe a atuação conjunta dos entes federativos, tendo em vista que a sua sobrevivência depende da solidariedade e da cooperação entre seus

membros. Nesse sentido, a autonomia conferida à União, aos Estados e aos Municípios propicia essa organização, típica da estrutura estatal, no intuito de fomentar e desenvolver políticas públicas voltadas à sociedade, a partir de uma atuação conjunta e coordenada em diversos setores, garantindo, desse modo, a unidade da nação e a proteção da diversidade em seus incontáveis elementos.

Portanto, o estudo do federalismo norte-americano e dos aspectos sociais, políticos e econômicos que envolveram sua inserção dessa forma de estado na primeira constituição republicana do Brasil resgata parte da história do constitucionalismo nacional e possibilita melhor compreensão do estado federal brasileiro atual, reflexo do aprimoramento histórico e político daquele constituído em 1891.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey: 2006.

_____. **Transformação do direito constitucional: nós, o povo soberano**. Tradução de Julia Sicheri Moura e Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey: 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 21 abr. 2011.

_____. Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

_____. Decreto n. 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as câmaras geraes, provinciaes e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=101895&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 21 abr. 2011.

_____. Decreto n. 7, de 20 de novembro de 1889. Dissolve e extingue as assembleias provinciais e fixa provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=101896&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 21 abr. 2011.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Malheiros: São Paulo, 1989.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira, 1891**: comentada. ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. 1 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução: Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

HORTA, Raul Machado. O federalismo do Direito Constitucional contemporâneo. **Revista Latino-americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, p. 713-740, jan./jun., 2003.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (org). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. p. 242-255.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 65-85.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação de Poderes no Brasil Pós-88: princípio constitucional e práxis política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira et al. **Teoria da constituição**: estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional. Rios de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 151-197.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros: 2000.

SUSTEIN, Cass R. **A constituição parcial**. Tradução de Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VANOSI, Jorge Reinaldo. La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina. **Revista Latino-americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte, n. 4, p. 247-285, jul./dez., 2004.