

1891: A CONSTRUÇÃO DA MATRIZ POLÍTICO- INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA NO BRASIL

LEITE, Fábio Carvalho. **1891: a construção da matriz político-institucional da República no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. 218p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Fernando Cesar Mendes Barbosa¹

O atual sentimento de dúvida, incerteza, desconfiança e, inclusive, reprovabilidade, que permeia as relações estabelecidas entre os cidadãos brasileiros e os integrantes do Poder Legislativo, tem se constituído em objeto de grande reflexão, além de evidenciar um certo distanciamento entre os anseios daqueles e as práticas e condutas perpetradas por estes.

Esse sentimento que de tempos em tempos se intensifica coloca em discussão o próprio modelo de democracia brasileiro e sinaliza para a necessidade de compreendê-lo a partir de suas próprias origens. É dessa forma que em sua dissertação de mestrado, junto ao Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional e Teoria do Estado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, o Professor Fábio Carvalho Leite realiza uma ampla e sólida análise das circunstâncias socioeconômicas que subsidiaram o nascimento da República no Brasil, em 15 de novembro de 1889.

Em sua análise, destaca que exatamente nesse contexto do final do século XIX, a ideia de uma “República” não era exatamente uma novidade, sobretudo porque muitas revoluções já haviam tomado espaço no cenário nacional, em Minas, no Pará, na Bahia, em Pernambuco, no Rio Grande do Sul, entre outras. No entanto, a mola propulsora desses movimentos revolucionários concebia a República muito mais como um meio para que, inicialmente, se alcançasse a independência ou, posteriormente, uma forma de defesa da federação, do que uma finalidade ou um objetivo em si mesma.

Nesse sentido, o professor esclarece que é necessário compreender o século XIX

1 Advogado. Discente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Licenciado em Letras e em Filosofia. Especialista em Educação pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Servidor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: fernandocesarmb@gmail.com.

como um espaço-tempo marcado por dois momentos bastante importantes para a compreensão do advento da República no Brasil: o primeiro marcado, então, por revoltas regionalizadas voltadas a interesses regionais e posteriormente, na segunda metade do século a propagação das ideias do Manifesto Republicano de 1870. As principais diferenças entre esses dois momentos estão sobretudo nos quadros econômico, social e político. Especificamente, o autor analisa como aquele quadro econômico alterou o quadro social e como ambos interferiram no quadro político da época.

Assim, no cenário econômico o destaque é dado ao fortalecimento da cultura cafeeira, que além de posicionar os cafeicultores no cenário político dessa época, também os colocou diante de uma nova realidade, a de pensar em uma economia que fosse capaz de ser fortalecida com mão-de-obra livre, o que culminaria posteriormente no grande processo migratório de estrangeiros para trabalharem nas fazendas de café e no destaque da Província de São Paulo. Esse cenário de expansão na produção do café contribuiu para o crescimento da importância dos cafeicultores no contexto sociopolítico do país.

O autor consegue descrever com riqueza e precisão de detalhes como esse fortalecimento dos fazendeiros de café, associado ao novo fluxo de riquezas agora direcionado não apenas ao campo, mas também às cidades, juntamente com a presença cada vez maior de ex-escravos que, com a substituição de sua força de trabalho pelos imigrantes, são despejados na cidade e passam a compor o quadro social desse período, os próprios imigrantes que respondem pelas atividades cafeeiras e por parte do comércio varejista, além dos próprios fazendeiros que também passam a morar nas cidades.

Por essa razão, as profundas alterações no modelo econômico e nos agentes sociais da segunda metade desse século diferenciam-se bastante dos da primeira metade, mas o autor destaca que essas alterações no contexto socioeconômico não foram acompanhadas pelo contexto político, o que se atribui ao fato de os partidos políticos da época, a saber, Partido Liberal e Partido Conservador, não constituírem verdadeiros partidos políticos com ideologias próprias, ao contrário, representavam muito mais a continuidade de interesses da velha elite política da época, que por meio da alternância dos partidos no gabinete, ao longo do Segundo Reinado, garantiam a manutenção de interesses comuns.

Todo esse cenário é responsável pelo estabelecimento de uma tensão entre os novos responsáveis pela economia brasileira – na figura do cafeicultor como novo agente político – e os integrantes do quadro político do Império, até então determinado pela, agora, elite economicamente decadente.

O autor destaca que em 03 de dezembro de 1870 é distribuído, por meio do jornal A República, o Manifesto Republicano, que marcaria a luta pela República em São Paulo. No entanto, ressalta que se tratava muito mais de um manifesto que reivindicava o poder político do que um manifesto pautado em ideias liberais, sobretudo porque se tratava

de um movimento político que estava sendo conduzido por quem já possuía o poder econômico. É dessa maneira que em seu trabalho o autor claramente evidencia que o republicanismo não representava uma aspiração popular, ainda que a mudança na forma de governo pudesse, ao menos em tese, significar a entrega do poder ao povo.

O que se verificava, por outro lado, é a grande ausência daqueles que deveriam fazer parte desse processo, como os operários, os antigos escravos, os funcionários públicos, entre outros atores sociais que não representavam o poder econômico da época. Essa espécie de distanciamento da população dos ideais republicanos contribuiu para que se vinculassem ao movimento outros grupos que se manifestavam contrários ao governo, o que contribuía para reforçar a tese da República não como um fim em si mesma, mas tão somente uma mera manifestação contrária ao governo. Nesse cenário, o autor destaca que o ponto alto dessa conjuntura é atingido com a proclamação da República pelas mãos dos militares, sem que houvesse interesse em trazer o “povo” para a vida e para as discussões políticas. Ou seja, a República compreendida como uma alternativa àquele governo, mas que continuaria, em certa medida, nas mãos dos “donos do poder” e não de seus titulares.

Essa reflexão estabelecida pelo autor, apesar de remeter-se à época, reveste-se de extrema importância porque coloca em evidência a própria legitimidade das instituições ora em construção e guarda proximidade material e ideológica com a contemporaneidade, à medida que também se aproxima das discussões atuais que questionam os atuais padrões democráticos da República Federativa do Brasil. Por essa razão, trata-se de excelente trabalho que além de oferecer um resgate das origens e da história do advento da República no Brasil, também oferece elementos para uma reflexão sobre a democracia contemporânea, bem como a respeito da relação que se estabelece entre os “donos” e os “titulares” do poder na República de hoje.

Na segunda parte de sua dissertação, o professor Fábio Carvalho Leite analisa como se deu o processo de organização constitucional da República. Destaca que com a derrubada do regime monárquico coube aos militares realizarem o processo de um regime a outro. A ideia do autor nesse ponto é fundamental para a compreensão desse período de mudança. Ele destaca que o Governo Provisório teve uma atuação decisiva e não se limitou à derrubada da Monarquia, o que o fez por meio do estabelecimento de uma espécie de ordenamento jurídico provisório que pudesse reger o país nessa fase de transição constitucional; também coube a esse mesmo Governo convocar a Constituinte, o que de fato ocorreu quase um ano após a proclamação da República, além de também ter apresentado o Projeto de Constituição, a partir do qual a Constituinte deveria deliberar.

Esse resgate realizado pelo autor é importante porque guarda relação direta com o próprio quadro econômico, político e social que antecedeu à derrubada da monarquia e

evidência, novamente, que o interesse não era necessariamente em uma República, mas sim, em uma alternativa ao governo de outrora. Tanto é assim, que as eleições para a Constituinte ocorrem quase um ano após a proclamação da República, período no qual houve plena atuação do Governo Provisório. Além disso, o autor também destaca que o “ordenamento jurídico provisório”, possuía vigência, eficácia e contato direto com a realidade e exerceria forte influência nos trabalhos da Constituinte.

O início das atividades preparatórias à elaboração da Constituição teve início com a nomeação de uma comissão, composta por juristas e antigos integrantes do Partido Liberal, responsável pela elaboração de um projeto que seria remetido à Constituinte. Após sua finalização esse projeto ainda foi revisado pelos ministros da época e por Rui Barbosa. Esse *modus operandi* do Governo Provisório na condução do processo de elaboração da Constituição mostra como era realizado seu controle e como eram determinados os caminhos pelos quais a elaboração constitucional deveria percorrer.

Entre os temas que compunham o Projeto do Governo Provisório e foram objetos de debates estavam a competência legislativa; o direito de secessão; a discriminação de rendas; as Forças Armadas; a intervenção federal; a organização dos Poderes; o funcionalismo público; a autonomia municipal e a liberdade de profissão.

A competência legislativa foi um dos temas mais polêmicos entre os abordados ao longo do processo de elaboração da Constituição. As divergências estava direcionadas entre aqueles que defendiam a existência de um modelo mais centralizado, denominado de unionista, como era o caso do próprio Projeto do Governo Provisório e aqueles que defendiam um modelo descentralizado a partir da definição de uma competência legislativa maior aos Estados, os federalistas. Essa extensão da autonomia estadual ocupou grande parte dos debates, nos mais variados temas, estrutura e organização do judiciário estadual e federal, competência legislativa, autonomia dos municípios, sobretudo porque era um elemento fundamental para organizar e estruturar a relação dos estados com um governo central.

Posteriormente, passa-se à análise da Constituição de 1891, a que o autor destaca a forte influência exercida pelo texto constitucional dos EUA, o que, de acordo com o autor, evidencia-se na própria forma republicana de governo e na forma federativa de Estado, no princípio da separação dos poderes, no controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Poder Judiciário, toda essa influência culmina, inclusive, com o próprio nome dado ao País: República dos Estados Unidos do Brasil.

Apesar de não possuir em suas origens uma revolução liberal ou democrática, o autor destaca que, em relação ao conteúdo daquele texto constitucional, mantinha-se a opção por um modelo liberal que se limitava à organização do poder político – definida de acordo com os modelos republicano e democrático – e também a instituição de um

grupo de direitos individuais, também como marca de um governo liberal. É assim que passam a fazer parte da organização política do País alguns dos valores centrais de uma democracia liberal, como o princípio da alternância no poder e a sucessão (legítima) de governantes. No entanto, o Professor Fábio destaca que esses princípios exigem algumas condições para que possam ser efetivados e encontrar ressonância na realidade social, principalmente porque, nesse caso, esses valores não decorriam da “espontaneidade social”.

É nesse sentido que logo no primeiro artigo desse novo texto já se definia a forma federativa de Estado em substituição ao modelo unitário que vigia durante o Império. Essa distinção assume relevância à medida que se relaciona com a maneira pela qual seria estabelecida a nova relação entre o governo federal e os Estados. Assim, a Constituição estabelecia que o governo federal não poderia interferir nos negócios particulares do Estado, o que de acordo com Fábio Carvalho Leite, parece sinalizar para a ideia que a não intervenção seria a regra nessa relação.

No entanto, o autor esclarece que esse tema foi minimamente abordado durante as discussões no Congresso Constituinte e essas poucas discussões não foram capazes de abordar a relevância e a grandeza do tema. Ao contrário, o que se verifica é que a Constituição não enfrentou questões como quem seria o órgão responsável para determinar uma eventual intervenção federal, se haveria ou não limites a essa intervenção, tampouco a possibilidade de um controle.

Outro princípio adotado pela Constituição estabelecia a plena liberdade comercial aos Estados. Assim, aquele sistema tributário adotado determinava que os impostos que fossem instituídos pela União deveriam ser os mesmos em todos os Estados, o que se visava era uma espécie de harmonia entre os Estados da Federação.

Em relação à organização dos Poderes, o autor destaca que a opção realizada por meio da Constituição de 1891 foi a adoção do modelo tripartite defendido por Montesquieu e destaca que duas importantes alterações foram realizadas relação à organização do Império: a opção pelo presidencialismo ao invés do parlamentarismo e a extinção do Poder Moderador, também conhecido como o quarto poder, cujas atribuições circunscreviam as atribuições e o próprio processo de escolha do Poder Executivo.

Apesar disso, outro ponto muito bem abordado pelo autor, diz respeito do processo de escolha do Presidente, ao que se destaca que todos os projetos apresentados no âmbito daquela Comissão dos 5, bem como o projeto final da Comissão e ainda o Projeto revisado por Rui Barbosa, estabeleciam a eleição indireta daquele que ocuparia a chefia do Poder Executivo, ou seja, o Projeto Constitucional apresentado pelo Governo Provisório não dava ao povo a possibilidade de escolher seu Presidente, o que seria somente alterado no Plenário do Congresso Constituinte que estabeleceu o processo de escolha

do Presidente da República de forma direta.

Outro elemento de destaque da nova Constituição diz respeito ao Supremo Tribunal Federal. É que agora, com a nova organização constitucional, pilares importantes foram definidos como fundamentais: a organização dos poderes, o regime federativo e a supremacia da Constituição. Nesse cenário, a Constituição atribuía ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, o que significou também o estabelecimento do controle de constitucionalidade de atos normativos e de leis pelo Poder Judiciário, o que não se verificava na Carta Política do Império.

Competia, dessa forma, ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade das leis, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, a quem era devida a última palavra a respeito dessa declaração de inconstitucionalidade, o que também significava um papel importante ao tribunal, nesse cenário de reconfiguração político-organizacional, já que a esse controle também se atrelava, em certa medida, a necessidade de que se garantisse a efetividade da nova Constituição.

A Constituição de 1891 destaca ainda sua matriz liberal ao estabelecer a afirmação da igualdade formal, ou seja, a afirmação da igualdade perante a lei e determinava que não seriam admitidos os privilégios em razão de nascimentos, foros de nobreza, ordens honoríficas, regalias, entre outros elementos que fossem capazes de diferenciar indivíduos em razão de privilégios ou distinções. Além disso, também houve a afirmação do Estado laico, ao que se estabeleceu a impossibilidade de discriminação em razão de opção religiosa.

O autor destaca que a Constituição de 1891, apesar de ter sido por meio de um golpe militar, apresentou inúmeras mudanças na organização sociopolítica do País, que estabeleceram a forma republicana de governo, concederam maior (ou ampla) autonomia aos Estados, instituíram a forma federativa de Estado, a alternância do poder e a sucessão legítima, a separação dos poderes e as garantias individuais. Destaca-se ainda que apesar de essas mudanças serem desproporcionais aos eventos que deram origem à República, o processo de elaboração da Constituição manteve os princípios democráticos, o que o leva a afirmar que a Constituição de 1891 assumiu um compromisso além daquele do evento que lhe deu causa, mas não maior do que a democracia demandava.

Na última parte de seu trabalho, o Professor Fábio Carvalho Leite analisa a maneira pela qual o Supremo Tribunal Federal atua na defesa e na guarda do projeto político-institucional implantado pela Constituição de 1891. A esse respeito ele esclarece que as próprias diferenças entre o contexto socioeconômico e político que culminou com a proclamação da República e Constituição sinalizam para a necessidade de uma tutela efetiva para que houvesse efetividade e cumprimento das disposições constitucionais, haja vista o tamanho desta contradição.

É nesse cenário que o Supremo Tribunal Federal assume um papel importante na preservação e garantia de efetividade da Constituição de 1891, uma função que até então o Poder Judiciário Brasileiro desconhecia, pautado no controle do desrespeito ou do respeito à Constituição. Esclarece ainda que esse modelo que deita suas raízes no modelo norte-americano, a exemplo do que houve com várias das disposições constitucionais, teria dificuldades em ser implantando, haja vista resistência de muitos que se beneficiaram da tradição pautada no direito francês e no direito inglês, nos quais os representantes do povo são os intérpretes da Constituição.

No entanto, esse controle de constitucionalidade a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal se daria apenas em casos concretos, não sendo permitido um controle em casos abstratos, ou seja, um controle apenas pela via de exceção, cuja declaração de inconstitucionalidade revestia-se numa questão incidental, gerando, dessa forma, efeitos apenas entre as partes. Por essa razão, o que se verificava era a inexistência de uma ação específica voltada ao controle de constitucionalidade, o que seria possível apenas com a propositura de uma ação, em um caso concreto, gerando efeitos àquelas partes envolvidas, tão somente.

Entre as principais atuações do STF, nesse período, destacam-se as arguições de inconstitucionalidade em matéria tributária, o que, segundo o autor, pode estar relacionado ao poder aquisitivo das pessoas envolvidas nesses tributos que teriam mais acesso ao Poder Judiciário. Como suas decisões não possuíam efeito vinculante, o STF teve que se manifestar várias vezes em relação a essa matéria.

Outro tema bastante controverso e também objeto de atuação do STF diz respeito aos direitos políticos, o que sinalizava para uma dificuldade de adaptação do quadro político do País à Constituição de 1891. O que merece destaque nessa análise e evidencia essa dificuldade de “conformação política” é o fato de o Tribunal ter julgado inúmeros pedidos de *habeas corpus* nos quais eram postulados o direito de titulares poderem exercer cargos políticos para os quais foram eleitos.

Posteriormente, o STF muda seu entendimento para se posicionar pela impossibilidade de análise de questões políticas pelo Poder Judiciário, o que, de acordo o autor, constituiu um caminho aberto a conveniências políticas e às forças sociais dominantes da época, sinalizando para a possibilidade de implantação de um sistema político à margem da Constituição de 1981.

O Supremo Tribunal Federal também atuou na defesa das garantias da magistratura, do que se depreende, a partir dos julgados realizados, que os atos inconstitucionais relacionados às garantias da magistratura correspondiam muito mais aos juízes estaduais do que aos juízes federais.

Finalmente, o trabalho realizado pelo Professor Fábio Carvalho Leite coloca em

evidência que as principais características da organização político-institucional contemporâneas ao advento da República têm sido mantidas em toda a história constitucional do Brasil. Por meio da análise do quadro econômico, social e político daquele período constatou-se que a proclamação da República foi concebida muito mais como uma alternativa política do que uma opção ideológica. Esse cenário somado à insatisfação dos militares culminou com a queda da Monarquia e com a proclamação da República pelas mãos dos próprios militares e não por iniciativa ou batalhas populares. Apesar disso, o Professor conclui seu trabalho apontando para o fato de os primeiros traços do constitucionalismo brasileiro atual terem tido origem com a Constituição de 1981 e que, ressalvadas algumas fragilidades, inauguraram um processo democrático no país.

Por fim, 1891: a construção da matriz político-institucional da República no Brasil é um trabalho de fôlego que para além da envolvente, crítica e contextualizada abordagem dos cenários nos quais a República é proclamada no Brasil e da detalhada análise a respeito do processo de constitucionalização e controle de constitucionalidade da Constituição de 1891, também contribui para que contemporaneamente possamos compreender as relações sociais que são estabelecidas entre os titulares do Poder – o povo – e seus “representantes”.

Revista Jurídica Unigran

Recebido em: 06.10.2017

Aprovado em: 10.12.2017

Como citar:

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. Resenha. 1891: A construção da matriz político-institucional da República no Brasil. **Revista Jurídica Unigran**. Dourados, vol. 19, n. 38, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_atual/artigos/artigo01.php>. Data de acesso.