

A CONSTITUIÇÃO DE 1891 (*)

Nelson Nogueira Saldanha (*)

Sumário: A constituição monárquica e a republicana. Gênese do texto de 1891. Seus modelos, seus caracteres. A figura de Ruy Barbosa. Os comentadores da Constituição.

Como expressão de concepções políticas, a constituição de 24 de fevereiro de 1891 tinha mais unidade interna do que a imperial. Também eram mais coerentes os seus supostos jurídicos. A constituição imperial havia abrigado uma série de combinações doutrinárias, e dentro dela batia uma contradição permanente entre o princípio monárquico e a pretensão liberal (esta, mais aparente que real, mas fixada em dispositivos da carta). Também juridicamente a carta de 1824 tinha sido convergência de inclinações distintas, e, todo o tempo em que vigorou, teve de conviver com reclamações e adaptações em relação ao problema das províncias e ao dos poderes.

A carta republicana, não. Ela consolidou, vitoriosa a propaganda, um conjunto de conteúdos doutrinários mais ou menos coerentes. Vinha, como tinha sido o caso da outra, de uma equivalente euforia: era como se só agora o Estado brasileiro passasse a existir. Euforia pomposamente verbalizada nos discursos e nos debates, pois os estilos da época ajudavam a enfatizar

(*) Capítulo do livro "História das Idéias Políticas no Brasil", em preparo. As notas foram canceladas.

(**) Instrutor de Teoria Geral do Estado.

o sentimento, que todos tinham, de decisivo que era o trabalho de reorganizar a nação. Mas a constituição, em suas raízes, correspondia mais a um propósito da camada dominante do que a uma aspiração, mesmo implícita, do povo (sempre se cita, a respeito da proclamação, a frase de Aristides Lôbo, êle próprio republicano, segundo a qual “o povo assistiu aquilo bestificado”); o que não quer dizer que o povo estivesse sendo “contrariado”, pois êle não tinha nem consistência política nem vontade claras.

Em 1824, havia menos povo ainda, e mais ignorante era; uma estrutura econômica precária, liderada por um latifundiarismo em formação, caracterizava o país — com uma elite prêsa a Portugal mentalmente, mesmo quando declamava contra êle. Em 1891, a estrutura econômica evoluira, dispersaram-se os elementos produtivos e surgira um simulacro de indústria urbana; havia uma elite mais experimentada no sentido intelectual, embora hoje suas frases possam parecer ingênuas; e um “povo” em embrião com uns começos de curiosidade política e de receptividade para essas coisas.

A constituição, em sua estrutura, pode ter sido cópia do modelo norte-americano, e representar destarte o desligamento da elite em relação aos cernes populares; mas tal desligamento, que de fato existia, ter-se-ia expressado doutro modo, se aquêle modelo não tivesse sido adotado: teríamos tido uma constituição à francesa, por exemplo, com igual nível de abstração em relação ao povo. Ademais, é fácil falar no “idealismo” da constituição, como fizeram os críticos da geração ou da estirpe de Alberto Tôrres; mas àquela hora, a estrutura do Estado, dada pela Constituição, era a mais consentânea com a permanência dos ideais federalistas. O que não impede que se verifique a falta de raízes “sociais” na obra constituinte, e de sentido “popular” na implantação da república: o que, de resto, é compreensível no Brasil de então.



Na gênese doutrinária do texto de 1891, temos de considerar os seguintes elementos: divergências pessoais, inevitáveis, mas superadas o mais das vezes por uma solene boa vontade cívica; conteúdos teóricos mantidos desde a propaganda, sobre os quais se impunham, como cânones ordenadores, sugestões lidas nos modelos constitucionais estrangeiros. O clima intelectual continuava agitado e espesso, atravessado de debates e estribilhos: tôdas as tendências cerimoniosas do "fim de século" se importavam da Europa cientifista e da Inglaterra vitoriana, incluindo fraseados retóricos e estilos parlamentares. Os trabalhos da constituinte tiveram o sentido de rematar o debate sobre um texto que, feito sob a pressão das conveniências do governo provisório e das preferências de Ruy, vinha dado em decreto, e pouco trazia, relativamente, do trabalho da comissão inicial.

A alguns parecia que o ideal republicano devia ser aplaudido, já aliás em sua vitória, como algo natural. Assim, Assis Brasil, discursando no Congresso em 19 de dezembro de 1890, dizia que o mal da monarquia (já extinta) não era o ter sido tirânica, ou opressiva; é que ela "era no solo americano um corpo estranho", e representava uma incontornável "irracionalidade". Quanto ao sistema federal, parecia-lhe o mais "simples" e "compreensível" como solução para o Brasil. Àquela hora, porém, o próprio Ruy Barbosa começava a temperar o seu federalismo: em discurso de 16 de dezembro de 1890, denunciava a existência, no país, de um exagerado "apetite" de federalismo, apetite que êle se julgava autorizado a apontar, não só por ter sido adepto da federação desde cedo e antes mesmo de pedir república, como por notar que o "regimen americano" — seu magno modelo — tendia, então, para a centralização, absorvendo-se pelo governo federal certas faixas da administração local.

Mas, para a compreensão dos modelos da constituição republicana, deve-se ter em vista a situação em que andavam as leituras dos líderes políticos do tempo. E elas continuavam, como no Império, marcadas pelo

predomínio francês. Homero Pires anotou o fato de que, enquanto a maioria se limitava às obras francesas, inclusive lendo quase sempre em traduções francesas os relativamente poucos escritores ingleses que lhe chegavam às mãos (aquela gente, afinal, lia), Ruy Barbosa construiu sua cultura publicística em obras inglesas, e americanas. Assim, enquanto os estudos políticos, constitucionais e administrativos das gerações anteriores — e mesmo entre a maioria dos homens de então — se faziam por Vacherot, Saint-Girons, Guizot, Jules Simon, Hello, Dupont-Withe, o autor da **Réplica** enfronhava-se nos volumes de Bryce, Austin, Cooley, Willoughby, Sheldon Amos, conseguindo inclusive um domínio histórico, sobre fontes inglesas e estadunidenses, raro até mesmo hoje entre nós, e um domínio técnico sobre os conceitos e as categorias, que poucos especialistas posteriores conseguiram repetir.



O arcabouço da constituição revelava princípios estruturais em que o modelo norte-americano atuava, mas não era somente êle, aquêle modelo, que bastava para explicar o texto de 1891; convergiam para êle uma série de conveniências, ingenuidades e idealismos. Também não se deve pensar numa constituição totalmente “feita por Ruy Barbosa”. No capítulo XIII do volume II de sua **História Constitucional**, Felisbello Freire reduziu a parte de Ruy na obra; e, descontado embora o sistemático azedume pessoal manifestado na redução, resulta um resto de verdade a aceitar.

De qualquer sorte, dominou a constituição, desde o comêço, a preocupação de consagrar o federalismo, que efetivamente foi ponto básico naquela hora. No mais, alimentava-a um liberalismo bonito, explicável entre as nossas elites de então. E ela traduzia, como não podia deixar de traduzir, um conjunto de condicionamentos econômicos, os quais, aliás, foram em primeira mão analisados por Felisbello Freire, êle próprio constituinte, no capítulo XIV do mesmo volume II de

sua citada **História**, um capítulo metodològicamente pioneiro, que mostra a problemática financeira das classes dominantes refletindo-se nas situações estaduais — sempre oscilantes nos anos iniciais do regime — e nas próprias posições do Conselho de Estado e do Parlamento.

Dava-se ao Estado brasileiro uma compleição complexa, mudando-se o unitarismo anterior num federalismo que fazia de cada província um Estado. Mas, se as províncias no tempo do império não tinham autonomia, senão para reclamar e praguejar, às vêzes, contra o centralismo, os “estados” agora não sabiam propriamente como utilizar a letra constitucional. Eles não vinham, como era o caso do modelo norte-americano, de um passado de autonomias locais originárias, que pudesse criar equilíbrios políticos e jurídicos na relação de uns com os outros e na relação de todos com o conjunto.

A estrutura **federal**, entretanto, se era coisa nova como realidade positiva, não o era como ideal, pois as reclamações contra o centralismo tinham representado, sempre, ataques ao unitarismo e reivindicações descentralizadoras. Também a idéia de **república** tinha um passado longo na história das concepções nacionais. Novidade, mesmo, era o **presidencialismo**, era a solução presidencial como forma de entender o padrão republicano. De certo modo, havia uma predisposição para o presidencialismo, no próprio fato de o consenso geral — discutível mas dominante — considerar como tendo sido “parlamentar” o governo imperial vencido: mudar mesmo, agora, seria mudar também de regime, além de mudar de forma de governo. E mais, como se sabe, o modelo norte-americano (onde a figura do presidente tinha sido criada, segundo há quem diga, como uma espécie de cópia da do monarca inglês **malgré tout**) estava alí para impor, como peça central do figurino, a chefia presidencial. Chefia essa que de resto se viria casar muito bem com a índole dos homens que a assumiriam, e com as conjunturas a atravessar — isso se viu desde cedo. Houve um deslocamento de polarida-

des políticas no plano constitucional; no plano dos fatos, porém, as tendências personalísticas já vinham (é claro) do Império, e apenas tinham agora outro arranjo e outras regras de jôgo. Nessa hora, o Brasil social e concreto atravessava duros transes, e os homens da república tinham, tanto motivos, quanto pretextos, para justificar a concentração dos poderes em mãos do presidente. De resto, já se sentia o pêso do argumento de que país federal tem que ser presidencialista, argumento que Assis Brasil veiculou com êxito, afirmando que as técnicas do govêrno de gabinete não seriam viáveis numa estrutura estatal complexa.

Mas caberia a Campos Sales — como observou adequadamente João Camilo de Oliveira Tôrres — a formulação mais aguda da idéia presidencialista, ou ao menos a mais rente à prática. Para êle, o regime presidencial significava um poder pessoal, mas constitucionalmente organizado, com o “contra-pêso” dos outros poderes e “sobretudo, também pessoalmente responsável”; aos ministros cabia apenas a lealdade e a competência no cumprimento da política, uma política que era “do presidente”, como dêle era tôda a programação governamental.



De qualquer modo, o artigo primeiro da constituição enfatizava a união nacional, e atribuía à nação a autoria da decisão de adotar as formas vigentes. Ruy Barbosa, que tinha influido na adoção do molde estadunidense, era dos primeiros a reconhecer a diferença entre os problemas básicos norte-americanos e os nossos, no plano das estruturas federais respectivas.

A figura de Ruy serve de ponto de referência para a relação entre a doutrina e a positividade naquelas etapas iniciais da república, e para a visão do trabalho teórico que correspondeu aos constitucionalistas levantar. Figura discutida, desde a questão de sua administração financeira, até à sua autenticidade intelectual e de sua probidade pessoal; discutido pelo estilo, para

uns magnífico para outros ôco e pomposo; discutido pela relação com a realidade nacional, — para uns foi um patriota completo, para outros um alheiado da vida real do país, por falta de visão sociológica ou por falta de vinculação com os verdadeiros veios da vida popular. Talvez tenha sido algo de tudo isso, senão sempre mais alguma coisa. Talvez até tenha sido o nosso máximo “bacharel”: no sentido em que o termo vem recentemente servindo a míopes azedumes denegridores, e no mais aceitável, de espírito legalizador liberal, e correspondente ao que entre nós se podia fazer naquele momento, em matéria de arquitetura institucional e de fundamentação doutrinária. Seu liberalismo era típico da mentalidade vigente entre as elites políticas de então, mas trabalhado interiormente por um enorme intelectualismo de jurista, e exteriormente enfundado por irresistíveis pendores oratórios. Se por uma parte saboreava com deleite o constitucionalismo no texto dos grandes compêndios de língua inglesa, por outra deixou sempre que o lado da ação se mantivesse pronto em seu pensamento.

Seu liberalismo, que ora o levava a aflorar com simpatia problemas sociais, ora o punha em rígida guarda, como um alabardeiro, contra o socialismo ou tôda coisa semelhante, tinha um apêgo à idéia de lei, que juntava, à clássica, com a de soberania, com a de voto e a de representação, dentro das linhas mais características da melhor publicística do século XIX.



Uma alusão, finalizando, à teoria constitucional nos comentadores do texto de 1891. Os analistas e expositores que, nos anos seguintes à sua promulgação, publicaram comentários sistemáticos, fizeram como que uma “defesa e ilustração” do estatuto republicano, construindo em torno de sua letra um pensamento jurídico-político por assim dizer oficial. Foi o caso de Ruy, autor e crítico, de certo modo, e para muitos pontífice máximo (serve a metáfora sacralizante) da pu-

blicística nacional. Foi o caso de Barbalho, insigne comentarista também, e hoje clássico, que publicou sua obra principal quando Ministro do Supremo, e ela ficou por muito tempo como modelo de síntese, segurança e clareza. Foi o tempo, também, das comparações monográficas com os outros Estados federais, surgindo como tema entre os estudiosos. Foi ainda o tempo da problemática dos três poderes: vencida a monarquia, e instalada a República, havia muitos caminhos a tomar, e reivindicações a atender; uns queriam regenerar o Legislativo, viciado pelas táticas do império, outros tomavam o presidencialismo adotado como chance para dar hegemonia ao Executivo; muitos pleiteavam, como conatural à República (e miravam, inclusive, o figurino dos *States*), a ascendência do Judiciário. Tudo isso repercutia no trabalho da interpretação dos artigos e da estrutura da nova carta, interpretação em que a remissão às fontes norteamericanas se fazia cada vez mais necessária e coerente. Junto da problemática dos poderes, ganharia corpo a das garantias constitucionais, soberbamente divulgada no plano bibliográfico por Ruy Barbosa, e moldada ao atrito das questões pessoais surgidas com os primeiros governos republicanos; particularmente, o problema do *habeas-corpus* seria frequentemente debatido e estudado, à força de casos reais ocorridos e à luz da doutrina de língua inglesa, geralmente, e êsse problema, junto com o do recurso extraordinário e outros afins, ensejaria estudos que ajudariam a fundar a dogmática constitucional brasileira em sua fase republicana.