

Disputa e Separação de Poderes nos Debates Constituintes de 1890-91:

O valor do voto como clivagem *

Thiago do Nascimento Fonseca

* Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

Resumo: O presente trabalho analisa os debates sobre os critérios de ocupação de cargos representativos e a separação de poderes no Processo Constituinte de 1990-91. Buscou averiguar por quais princípios e argumentos os constituintes justificavam suas propostas, e identificar como se caracterizavam as divergências da disputa.

Introdução

Na teoria política, várias foram as justificativas dadas à distribuição de poder. O status de soberania, assim como as prerrogativas de legislar e de execução foram distribuídos aos atores de maneiras diferentes, mas por vezes com justificativas semelhantes, baseadas principalmente no uso da razão e na necessidade de manter a paz e de regular o comportamento dos homes (Blackstone, 1765; Rousseau, 2006). Outros pensadores estiveram preocupados com a falta de liberdade devido à concentração do poder em um único ator (Montesquieu, 1748) ou com a concentração de poder na maioria em detrimento das minorias (Madson, 1787).

No Brasil, após a proclamação da República em 1889 foi posto fim às intervenções do imperador D. Pedro II. Sob o governo provisório chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca foi dado início ao processo constituinte de 1890-91, no qual membros dos partidos republicanos estaduais discutiram como as prerrogativas das casas legislativas e do Executivo seriam distribuídas e limitadas.

O presente trabalho pretende investigar como os constituintes justificavam suas propostas sobre a composição dos Poderes e sobre suas prerrogativas e seus limites. Não se trata de oferecer inferências causais para o sucesso das propostas vencedoras. Os debates serão analisados para identificar grupos e os conflitos presentes. Parte-se do princípio que grupos políticos buscam maximizar vantagens, ou pelo menos minimizar desvantagens, na disputa pelo poder, e para isso utilizam diversas justificativas, e partem de princípios ora distintos ora semelhantes. A definição dos grupos e de suas pretensões em estabelecer regras vantajosas será sustentada pelo próprio debate.

Os debates sugerem que a separação de poderes não fazia parte da prioridade dos constituintes. Os constituintes se dividiam em dois grupos, de estados maiores e de menores, mais preocupados com as regras de composição dos Poderes do que com a

separação de poderes, justamente porque as regras poderiam trazer vantagens para um grupo em detrimento de outro. Após definir as regras da disputa por cargos, e ter expectativas mais prováveis a respeito de quem ocuparia majoritariamente os ramos de ambos os Poderes, os grupos disputaram quais seriam os limites e as prerrogativas de cada Poder. Mais especificamente, os perdedores passaram a lutar para impor limites aos futuros ocupantes dos cargos. A divisão de poderes, portanto, não foi estabelecida tendo em vista dois ramos de poder opostos – Legislativo e Executivo –, mas sim com a percepção de que alguns estados poderiam ter vantagens em relação a outros, dependendo do modo em que fossem definidos os critérios para a disputa por cargos.

O trabalho está dividido em quatro seções além desta. Na primeira, discuto ligeiramente o processo constituinte de 1890-91 e defino os grupos concorrentes. Na segunda, apresento as discussões em torno dos critérios para a disputa pelas casas legislativas e pelo Executivo Federal. Na terceira, apresento as discussões sobre a distribuição de atribuições e limites aos Poderes, principalmente no que diz respeito ao Poder Executivo. Por último, retomo o argumento inicial.

O processo constituinte e os grupos em disputa

Os trabalhos a respeito do processo constituinte de 1890-91 são quase inexistentes. Roure (1979) analisou detalhadamente os debates constituintes, mas não desenvolveu nenhum problema analítico, concentrando seu trabalho em mera descrição pormenorizada dos fatos. Carvalho (2011), ao abordar período anterior à constituinte, argumentou que os debates em torno da forma de governo representaram o retrocesso ou a imobilidade de reformas políticas e sociais de igual ou maior relevância. Segundo o autor, “as discussões na Constituinte foram superficiais” (Carvalho, 2011, p. 145).

Antes do início dos trabalhos constituintes, o Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, nomeou cinco representantes para participarem de uma comissão (“Comissão dos Cinco”) responsável por elaborar o projeto de constituição. Durante os trabalhos constituintes participaram representantes de todos os estados da federação.

Por se tratar de atores políticos sob a mesma legenda do Partido Republicano, o pesquisador pode ser induzido a acreditar que as divergências entre os constituintes eram estabelecidas essencialmente por opiniões particulares e visões ideológicas diferentes. No entanto, os debates constituintes induzem a definição de dois grupos

concorrentes, a saber, os estados maiores e os estados menores segundo o número de votantes. Três fatores contribuem para sustentar a hipótese de que havia uma disputa clara entre estados maiores e menores. Em primeiro lugar, nas discussões sobre critérios para a disputa de cargos representativos, os expositores sempre recorriam a justificativas que conferiam vantagens claras aos estados maiores ou menores segundo o número de votantes. Nenhuma proposta ou justificativa ligada à disputa de cargos atribuía vantagens a nenhum outro tipo de clivagem. Segundo, muitos constituintes fizeram declarações públicas da existência dessa clivagem. Terceiro, não houve declarações divergentes entre constituintes de um mesmo estado.

Isso não quer dizer que algum estado pequeno não possa ter se aliado a estados maiores por meio de negociação. Se isso ocorreu, certamente gerou impacto sobre o resultado final das propostas, mas não alterou a única disputa em jogo: de atribuir vantagens aos estados menores ou aos estados maiores. Segundo, o presente trabalho não tem a pretensão de identificar todos os conflitos da época, e muito menos de defender que os únicos grupos políticos da época se dividiam entre estados maiores e menores. O trabalho analisa apenas a dinâmica interna à Assembleia Constituinte. Terceiro, esta pesquisa não empreende fazer nenhuma inferência sobre as origens da clivagem entre estados maiores e menores e nem sobre sua continuidade. Se a divisão entre estados já ocorria antes processo constituinte, e se após a proclamação da constituição a divisão se perpetuou, ainda é um mistério.

O fator que contribuiu para a divisão entre estados maiores e menores não foi econômico e nem regional – embora alguns constituintes discutissem as dificuldades econômicas dos estados menores, e por vezes rotulassem vulgarmente os representantes como pertencentes aos estados do norte e do sul. Os representantes estaduais se identificavam com um dos grupos ao perceberem que a quantidade de eleitores em potencial era desigual. De um lado, eram muitos os estados com baixo número de votantes, enquanto que, de outro, poucos eram os estados com expressivo número de votantes. Ao reconhecerem que a moeda de troca para alcançar o poder federal, o voto, estava distribuída de modo desigual entre estados, os constituintes estaduais se identificaram com um dos grupos, e defenderam regras diferentes para aumentar ou diminuir o peso do voto individual.

As evidências empíricas que sustentam este argumento ficarão ainda mais claras na próxima seção. Por hora, o argumento do constituinte Epiácio Pessoa (PB) ilustra bem esta clivagem:

“Termino, por isso, fazendo um apelo aos representantes dos estados pequenos, para que todos nos unamos a fim de tornar efetiva essa reivindicação dos nossos direitos, e fazendo também um apelo à benevolência dos estados grandes, notando-lhes que se passar esta parte do projeto constitucional [da representação proporcional da CD e do voto presidencial por habitante] nos termos que se acha concebida, toda a responsabilidade do governo da República passará a pesar, exclusivamente, sobre seus ombros”. (BRASIL, 1924a, 1004).

Na próxima seção, serão apresentados os debates referentes aos critérios de disputa para as casas Legislativas e para o Executivo da União.

As regras de ocupação de cargos políticos da União

O projeto de constituição resultante da “Comissão dos Cinco” já contava com a manutenção do Senado, com número igualitário de cadeiras distribuídas igualmente entre os estados. No entanto, as divergências entre os constituintes giravam em torno dos critérios para a composição da Câmara dos Deputados. De um lado, a proposta favorável aos grandes estados (da “Comissão dos Cinco”) previa a eleição proporcional ao número de habitantes, no caso, uma cadeira a cada 70 mil votos. De outro, os estados pequenos defendiam que o número de cadeiras fosse distribuído entre os estados por igual independentemente do número de habitantes.

Os estados pequenos justificavam a proposta pelo princípio de igualdade de representação. Mas as unidades que carregavam o status de soberania eram os estados, e não os indivíduos. Segundo o constituinte Epiácio Pessoa (PB):

“Se todos eles, como estados que são, têm os mesmos direitos e devem gozar das mesmas prerrogativas, não posso conceber como se conceda a quatro ou seis estados apenas o direito deles sós decidirem de assuntos que se referem a todos os outros também, deles sós gerirem de interesses de toda a União... por que razão esses que têm os mesmos elementos constitutivos, esses que têm a mesma

autonomia, a mesma soberania, se me permitem a expressão, hão de ser menos aquinhoados na gestão dos interesses públicos?” (BRASIL, 1924a, p.997-998).

Contrário ao argumento da representação proporcional à contribuição tributária dos estados – o que traria vantagens aos maiores estados – Pessoa (PB) complementava:

“O estado que rendesse 10 não poderia entrar com a mesma quota do que rendesse 50: o contrário seria tornar impossível a Federação, desde que impossível seria a vida dos estados sempre que a quota excedesse ou pelo menos se aproximasse muito do limite máximo de sua renda total... Os interesses de qualquer ordem de um pequeno estado são tão dignos de acatamento e respeito por parte da União, como os interesses de qualquer ordem de um estado poderoso, e isto porque a soma de interesses do primeiro tem para ele a mesma importância que para o segundo tem a soma de seus próprios interesses” (BRASIL, 1924a, p. 999).

Os estados menores também tinham interesse em conduzir o processo eleitoral do Senado sem a intervenção do Governo Federal. O constituinte Barbosa Lima, por exemplo, ao defender a descentralização do processo eleitoral pelo princípio da soberania dos estados, alertou os constituintes ao perigo de se formular “dispositivos que podem dar lugar a interferências mais ou menos inconvenientes, conforme as disposições dos indivíduos que na ocasião forem governo [na esfera federal]” (Brasil, 1924^a, p. 1013).

Os estados maiores, por sua vez, defendiam que poucos indivíduos provenientes dos estados menores não deveriam decidir os rumos do país em detrimento da maioria. Os estados maiores, portanto, também utilizavam o princípio da maioria para justificar sua proposta para a eleição da Câmara dos Deputados. Porém, as unidades com status de soberania eram os indivíduos, considerados igualmente capazes de exercer o voto.

As regras para o processo de eleição para o chefe do Executivo e para o seu vice também não eram consensuais. Enquanto os estados menores desejavam que o peso do voto conferidos à eleição do Presidente da República fosse igual para cada estado da Federação, os estados maiores, em acordo com o primeiro projeto, defendiam eleição indireta para Presidente e Vice proporcional ao dobro da representação estadual no Congresso – este último proporcional ao número de votantes.

Os princípios que justificavam a proposta dos menores estados quanto a eleição presidencial eram praticamente iguais aos da eleição para a Câmara dos Deputados. O princípio da igualdade de soberania entre os estados justificava a proposta. Discursaram, respectivamente, Epitácio Pessoa (PB) e Justiniano de Serpa (RS):

“... se todos [os estados] intervêm igualmente, por meio de delegação, na gestão dos negócios públicos do Estado, qual a razão por que os estados, perante a União, hão de ter direitos desiguais e desiguais prerrogativas?” (BRASIL, 1924a, p.1001).

“... na Federação pura, o chefe do Poder Executivo representa a soberania dos estados, e estes é que tem o direito de concorrer para a sua eleição” (BRASIL, 1924a, p.1096).

Semelhante aos pequenos estados, a igualdade de status também era o princípio utilizado pelos estados maiores para justificar o critério de seleção do Presidente. No entanto, em vez das unidades constitutivas serem representadas pelos estados federados, as unidades de igual status eram representadas pelos congressistas individualmente. Ao criticar a proposta de um voto por estado, Adolpho Gordo (SP) alertou os constituintes que “... pode[ria] acontecer que seja eleito primeiro magistrado da República, primeiro representante do país um candidato contra o voto expresso e manifesto da maioria de todo o país!” (Brasil, 1924a, p. 1039). Ambos os grupos fizeram uso de um segundo princípio para justificar a disputa para o Executivo: o princípio da distinção. Segundo os grandes estados, a eleição deveria ser indireta uma vez que, ao contrário do eleitor comum, apenas os membros do Congresso seriam capazes de eleger o Presidente. O constituinte Adolpho Gordo (SP) afirmava que o eleitor comum era facilmente influenciado por partidos e exercia seu direito como uma ordem recebida¹. E ainda afirmava:

“... o nosso povo ainda não está preparado para tanto quanto o necessário, para poder desempenhar com todo o critério e patriotismo essa importante função; e, em um país tão vasto como o nosso... onde ainda são tão difíceis os meios de comunicação, o eleitorado, sobretudo, o do interior, não pode, mesmo, conhecer os candidatos, de modo a escolher aqueles que, pelas suas virtudes e talentos, sejam os mais dignos de exercer aquele elevado cargo... Os homens das

¹ BRASIL, 1924a, p. 1037.

legislaturas, os homens escolhidos entre os estados para cuidar de seus interesses mais importantes, são aqueles que, pelo conhecimento dos negócios públicos, pela sua composição e pela sua responsabilidade, estão em melhores condições para eleger o Presidente e o Vice-Presidente da República” (Brasil, 1924a, p. 1039).

Os estados menores também concebiam o eleitor comum como inapto a eleger o Presidente. O constituinte Amaro Cavalcanti (RN) citava um argumento do escritor inglês Bryce:

“Nenhum plano, dizia ele, da Constituição Americana desmentiu tão amargamente seus autores, como a forma consagrada para a eleição presidencial: os eleitores são meros portadores de chapas: não se cogita do saber ou critério da personalidade do eleitor, mas pura e simplesmente do candidato que a Convenção Nacional indicou” (Brasil, 1924a, p. 1044).

Nenhuma das partes desejava que o chefe do Executivo fosse eleito por voto popular. Apesar de ambos justificarem a exclusão do voto do eleitor comum pelo princípio da distinção, é interessante destacar que ambos os grupos poderiam conseguir regras vantajosas sem a necessidade de incorporar o cidadão comum. Naquele momento, a preocupação dos constituintes dizia respeito à disputa contra o grupo oponente. Contrário aos grandes estados, dizia Amaro Cavalcanti (RN):

“... desde que se trata de tomar medidas que afetam o interesse geral, os grandes estados procuram sempre, ou que tais medidas sejam sempre ao seu sabor e interesse peculiar, ou, então, que elas de modo algum devam ou possam ser adotadas”. “Entendei-me bem, si desprezardes a unidades popular, o povo, como não sendo capaz, ou não sendo conveniente, então, na Federação, só vos fica uma outra: é a unidade estadual” (Brasil, 1924a, p. 1043-1047).

Os estados pequenos não obtiveram êxito sobre as regras para a eleição da Câmara dos Deputados e para a Presidência. No primeiro caso, os grandes estados conseguiram manter seus interesses, com o voto proporcional. No segundo, nenhum dos projetos conquistaram sucesso total. Mas aparentemente as regras ofereciam maiores vantagens aos grandes estados. Como previsto no primeiro projeto – da “Comissão dos

Cinco” –, o Presidente da República seria escolhido por voto direto, e quando o candidato mais votado não atingisse maioria absoluta dos votos, o Congresso escolheria por maioria entre os dois primeiros candidatos.

Não cabe neste trabalho explicar este resultado. Certamente foram firmados acordos entre os jogadores, ou talvez os constituintes já esperassem por este resultado. Como admitiu o constituinte Zama (BA):

“Sr. Presidente, eu nem mesmo sei como falo neste Congresso, porque não tenho a pretensão de guiar e de convencer a nenhum dos colegas, que, pela maior parte trazem aqui suas opiniões formadas”
(Brasil, 1924a, p. 1052).

Dadas as novas regras de disputa dos cargos, seria razoável supor que os congressistas esperassem que os estados maiores tivessem vantagens nas próximas eleições presidenciais e para a Câmara dos Deputados. Os estados maiores, por sua vez, provavelmente ocupariam majoritariamente o Senado. Como será argumentado adiante, nos debates sobre a separação de poderes, ou melhor, sobre as prerrogativas e os limites dos Poderes, os constituintes discutiam propostas que procuravam aumentar ou diminuir o poder de quem ocupasse majoritariamente os postos de poder. Ou seja, enquanto os estados menores pretendiam diminuir o poder do Executivo, os grandes estados buscaram diminuir o Poder do Senado.

Distribuição de prerrogativas e limites aos Poderes

Aparentemente nenhum constituinte desejava que ao Executivo fossem conferidos poderes ilimitados. Ao contrário da preocupação presente nos Artigos Federalistas (Madson, 1787), os constituintes de 1890-91 estavam menos aflitos com a tirania da maioria. Aparentemente todos também estavam preocupados com o problema levantado por Montesquieu, segundo a qual, a fim de se evitar a existência de um poder tirano, um único ator não poderia concentrar todo o poder. Nenhum constituinte pretendia consentir um poder elevado ao Executivo sem nenhum contrapeso ou limite, e desejavam antes que a soberania estivesse Reservada ao Congresso.

No entanto, as regras referentes às atribuições e aos limites dos Poderes foram além desta preocupação. Definidas as regras de composição das duas casas legislativas e do chefe do Executivo, provavelmente não seria difícil aos dois grupos – constituintes

dos estados maiores e menores – ter expectativas qual seria a composição majoritária de cada uma das casas. Portanto, a incerteza eleitoral era frágil, e as chances de rotatividade em cada casa seriam baixas. Os dois grupos, ao tomar consciência em quais espaços decisórios obteriam maioria, já poderiam dirigir seus esforços para limitar os Poderes ocupados pelos opositores.

Nem todos os discursos dos estados pequenos que expressavam alguma preocupação no sentido de limitar o Poder Executivo foram proferidos após a votação dos critérios para a disputa da presidência. No entanto, como argumentado anteriormente, aparentemente os estados pequenos também já estavam cientes da própria derrota no que diz respeito à ocupação do Executivo. Alguns dos discursos dos pequenos estados, portanto, não esclarecem se a preocupação era a de limitar o Executivo independentemente de quem o preenchesse, ou se a intenção seria a de limitar os prováveis vencedores ao cargo, no caso, os estados maiores. Mas as declarações dos estados maiores caminhavam quase que para o sentido inverso, o que favorece a hipótese de que os grupos buscavam antes limitar um ao outro em vez de limitar os Poderes independentemente dos ocupantes.

Os pequenos estados não desejavam que o Executivo possuísse moedas de troca para conseguir o apoio dos congressistas. Ao se colocar contrário a uma emenda, o constituinte Zama (BA), por exemplo, afirmou: “a melhor emenda [seria a] que proíbe que os membros do Poder Legislativo façam contratos, recebam remuneração de qualquer ordem do Poder Executivo” (Brasil, 1924a, p. 939).

Outra medida que os estados pequenos não aceitavam era o exercício da presidência do Senado pelo Vice-Presidente da República. Reivindicavam sua autonomia para a escolha do presidente da Casa. Além do princípio de soberania do Senado, os constituintes dos estados menores justificavam a decisão autônoma da presidência do Senado pelo princípio da distinção. Segundo Justiniano Serpa (RS):

“Senhores, quem conhece a vida dos parlamentares sabe perfeitamente que o cargo para presidente da Câmara [no caso, o Senado] exige qualidades especiais, que dificilmente se encontram no seio das próprias corporações. Mais ainda: o Presidente de uma Câmara, em certas ocasiões, precisa, para manter a ordem, de muita energia e muita prudência. E que desgosto não experimentarão os membros do Senado quando tiverem de ser chamados à ordem por um

cidadão ilustre, é verdade, mas estranho à corporação?” (Brasil, 1924a, p. 1101).

E reafirmava o constituinte Zama (BA):

“... o Vice Presidente pode ter muitos dotes e qualidades, pelas quais se recomende; mas pode faltar-lhe competência para presidir uma corporação de tão alta importância política, e, neste caso, teríamos o Senado e o Vice-Presidente colocados em situação muito esquerda” (Brasil, 1924c, p. 349).

Em relação às futuras regras do processo decisório, aparentemente os dois grupos eram favoráveis em limitar o poder do Executivo. Segundo o projeto inicial, apoiado pelos estados maiores, após a aprovação por maioria nas duas casas legislativas, a Lei ordinária seria submetida ao Presidente que, se a vetasse, uma maioria de dois terços nas duas câmaras aprovaria a medida sem a necessidade de aprovação do Executivo. Ambos os grupos ao longo de todo o debate salientavam o receio de retornar a qualquer situação semelhante à do Império, ou seja, com intervenções do Executivo, e defendiam a soberania do Legislativo.

Mas os estados menores se mostraram descontentes com o projeto inicial, desejando limitar ainda mais o Executivo e aumentar a autonomia do Legislativo. Para o constituinte Zama (BA), a medida retirava o poder do Legislativo, pois “em vez de Poder por excelência, já o transformaram em subordinado” (Brasil, 1924c, p. 353).

Os estados menores, por sua vez, embora concordassem com a necessidade de impor limites ao Executivo, o controle deveria ser mais brando. Basicamente, o Legislativo não deveria intervir e controlar incessantemente o Executivo, para evitar conflitos e instabilidades, e devido ao seu caráter apartidário. Defendia Almeida Nogueira (SP):

“... desde que as câmaras compreendessem a importância de seus esforços, não se agitariam esterilmente, não se deixariam dominar por preconceitos de ordem política, não se converteriam em instrumento de expedientes partidários para derrubar o Governo, não por não ser bom, mas por não ser partidário, ou, antes, por não ser do partido da maioria dos representantes. Assim, compreendendo a improficuidade de seus esforços, as câmaras legislativas manter-se-iam dentro de sua esfera de ação constitucional, e esta convicção

traria como efeito preventivo coibir o Poder Legislativo de uma agitação estéril, da existência de demasiada preocupação política e partidária no seio do parlamento, desempenhando cada um o seu dever. O Poder Legislativo compreenderia que sua missão é Legislar e não desequilibrar o exercício da soberania nacional, opondo obstáculos à ação do Poder Executivo, que tem funções próprias e responsabilidade legal” (Brasil, 1924b, p. 46).

No entanto, os estados maiores compartilhavam da necessidade de impor um mandato presidencial curto sem direito à reeleição, a fim de evitar que um único indivíduo concentrasse muito poder. Embora preocupado com a eficiência do governo, o constituinte Almeida Nogueira alertava:

“Se se me opõe, em resposta a esta última objeção, a possibilidade de reeleição, então repetirei que, a realizar-se esta, não será feita com liberdade, porque, exatamente, um Presidente que não tiver bem exercido o seu mandato, mas tendo apego ao cargo, não hesitará de lançar mão de todos os meios eficazes para cumprir a liberdade do voto e alcançar a vitória das urnas” (Brasil, 1924b, p. 42).

Nogueira (SP) admitia a imposição de alguns limites retirando privilégios que, durante o Império, eram conferidos aos Ministros. Além disso, concordava que os ministros não poderiam intervir nos trabalhos do Legislativo. Outros mecanismos de controle sobre o Executivo foram inseridos na constituição no final do processo. Mas, ambos os grupos, estados maiores e menores, não os incorporaram ao debate provavelmente por não estarem em desacordo..

Embora ambos os grupos concordassem com a representação igualitária entre os estados para o Senado, também houve propostas que conferiam vantagens para cada um. Segundo o projeto inicial, favorável aos estados maiores, o mandato para senador duraria nove anos, mas entraria em disputa apenas uma cadeira por estado a cada três anos. Os estados menores receavam que o Executivo pudesse intervir na disputa financiando candidatos a seu gosto. Propuseram a renovação das três cadeiras em uma mesma eleição a cada nove anos, alegando a necessidade da concorrência igualitária. Nas palavras do constituinte Zama (BA):

“... qualquer que seja a influência eleitoral e política que tenha um homem em qualquer estado, ser-lhe-á sempre impossível lutar braço a

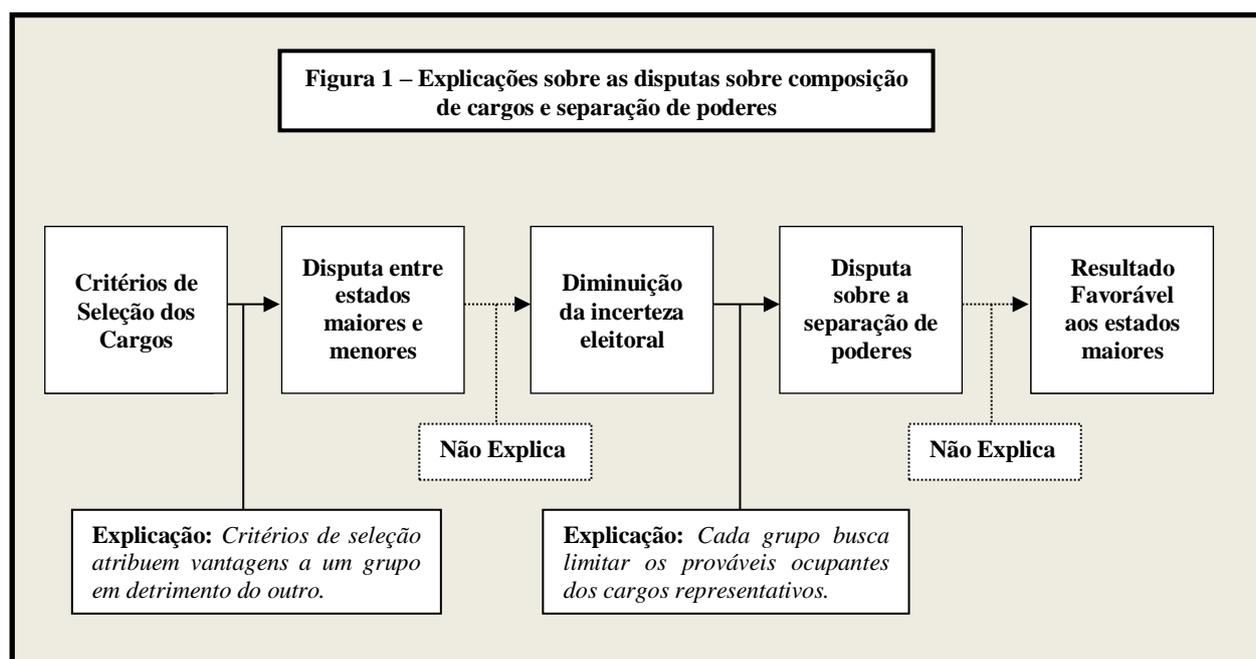
braço com o governo, entre nós sempre tão pouco escrupuloso em matéria eleitoral” (Brasil, 1924c, p. 350).

De modo geral, os constituintes eram pouco favoráveis ao estabelecimento de controles sobre si mesmos, e não há evidências empíricas suficientes de que, nesta matéria, existiu uma disputa entre estados pequenos e grandes. O constituinte Zama (BA), por exemplo, se manifestou contrário ao projeto inicial que previa controle sobre a ausência dos senadores. Segundo o constituinte ele:

“Ora Srs., penas disciplinares aos representantes da Nação?... Sou Deputado velho e nunca vi necessidade de aplicarem-se penas disciplinares a nenhum representante do Brasil... nós já trazemos para aqui o compromisso moral, que só pode mover o homem honrado a desempenhar os deveres do mandato de modo mais digno” (Brasil, 1924a, p. 937).

O único conflito em torno da matéria ocorreu entre os constituintes Antônio Euzébio (BA) e Ubaldino do Amaral (PR), em caso de crimes com prisão em flagrante.

No fim da Assembleia Constituinte os estados maiores conseguiram aprovar suas propostas. O presente trabalho não teve a intenção de inferir uma explicação a este resultado. Apenas pretendeu descrever e explicar as disputas pela composição dos postos representativos e da separação de poderes. A figura 1 ilustra o argumento.



Conclusão

Ao contrário do que Carvalho (2011) defende, os debates da Constituinte de 1890-91 não foram superficiais. Realmente os problemas sociais não entraram na agenda da Assembleia, mas os constituintes estavam decidindo as regras do jogo político de um sistema político oligárquico que acabou dominando o país durante quarenta anos. Nenhum dos constituintes desejava a volta do Império, ou qualquer sistema semelhante que permitisse intervenções de um Executivo individualizado alheio ao corpo Legislativo. Todos os constituintes desejavam que o Congresso fosse o ente soberano que guiasse o país.

Entretanto, os debates constituintes fornecem condições para inferir que a divisão de poderes, principalmente no que diz respeito às relações entre Executivo e Legislativo estavam reservadas para um segundo plano.

Dado que só se admitia uma única legenda nacional, a do Partido Republicano, os futuros congressistas perceberam que, dependendo das regras para a disputa de cargos no Legislativo e no Executivo, poderiam ter vantagens ou desvantagens em relação a outros candidatos. Por isso, se reconheceram em um dos grupos: estados maiores ou menores. A clivagem não foi estabelecida por critérios econômicos ou regionais. Foi antes estabelecida pelo número de cidadãos autorizados a votar.

Isso não quer dizer que algum estado pequeno não possa ter estabelecido um algum acordo com os estados maiores para apoiá-los. Mas o fato é que tanto as propostas como todos os discursos e justificativas estão fortemente ligados à disputa entre estados maiores e menores. Mesmo que a coesão interna aos grupos não seja perfeita, isso não alterou o caráter da disputa.

Ambos os estados maiores e menores justificavam suas propostas referentes à disputa eleitoral com justificativas semelhantes. Utilizavam principalmente os princípios de igualdade de status e da distinção. O que diferenciava as justificativas de ambos era a unidade dotada de status igualitário, que serviria como moeda de troca para atingir o poder. De um lado, os estados valeriam um voto, de outro, seriam os votantes comuns (ou seus representantes) as unidades de igual valor.

Os estados maiores obtiveram êxito sobre as regras de disputa para a Câmara dos Deputados e para a Presidência. Por isso, embora os dois grupos desejassem limitar o Executivo, para evitar um Poder individualizado que pudesse retirar a soberania do

Congresso, os estados menores foram mais atuantes ao tomar consciência de que os estados maiores teriam vantagens para eleger o Presidente. Por outro lado, se a cada três anos fosse escolhido apenas um senador por Estado, o Executivo poderia financiar candidatos, o que traria desvantagens aos estados menores. Portanto, o modo como a divisão de poderes foi discutida dependeu do estabelecimento das regras de disputa para o preenchimento dos Poderes. Nenhum grupo estava querendo limitar os Poderes da União e os cargos de modo apartidário. Pretendiam antes limitar seus concorrentes.

Referências

- BLACKSTONE, William. (1765), *Commentaries on the Laws of England, vol 1 (Of the Rights of Persons)*, Introduction, Sect. 2: On the Laws in General, p. 38-52.
- BRASIL. (1924a), “Annaes do Congresso Constituinte da República - 1890”, *Imprensa Nacional*, 1: 1117.
- BRASIL. (1924b), “Annaes do Congresso Constituinte da República - 1890”, *Imprensa Nacional*, 2: 841.
- BRASIL. (1924c), “Annaes do Congresso Constituinte da República - 1890”, *Imprensa Nacional*, 3: 923.
- CARVALHO, José Murilo de. (2011), “República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891”. *Varia História*, 27, 45, 141 – 157.
- MADISON, James. (1789), *Federalist Papers, n. 51*.
- MONTESQUIEU. (1748), *The Spirit of Laws*, Livro XI, Cap. VI.
- ROURE, Agenor de. (1979), *A Constituinte Republicana*, Brasília, Universidade de Brasília.
- ROUSSEAU, J. -J. (2006), *O Contrato Social*, São Paulo, Martins Fontes.