

Da Proclamação da República e dos Vícios de Origem da Federação Brasileira à Luz da Teoria Contratualista do Estado

The Republic Proclamation and the Vices of Origin of The Brazilian Federation in the Light of Contractualist Theory of State

Diego Apellaniz Borba

Universidade Estácio de Sá, Pós-Graduação em Ciências Políticas, RJ, Brasil.
E-mail: apellaniz.dg@gmail.com

Resumo

O presente estudo tem por objetivo identificar os vícios de origem da federação brasileira à luz da teoria contratualista de justificação do Estado. Para tanto, como fonte primária, é utilizado o Decreto n.1, outorgado no ano de 1889 por Deodoro da Fonseca e que se constitui na primeira legislação em solo pátrio a apresentar a forma federativa de Estado. O embasamento teórico parte dos conceitos de filósofos contratualistas – como John Locke e Montesquieu. Também são utilizadas obras relativas à Teoria Geral do Estado e de Direito Constitucional, para uma análise conceitual-filosófica na compreensão de formação do Estado Federativo em geral. Ainda, é utilizada a historiografia pertinente ao tema, para uma melhor contextualização histórica da transição do Brasil Imperial para o Brasil como uma dita República Federativa por ocasião da outorga do Decreto n.1 do ano de 1889. Diante de tais fontes e conteúdos, de modo explicativo e exploratório, a metodologia qualitativa relativa à análise de documentos e textos é aplicada de modo interdisciplinar e em conjunto com os elementos de interpretação jurídica e política da legislação objeto de estudo, para responder à problemática: à luz da teoria contratualista de justificação do Estado vigente à época, é possível reconhecer algum vício de origem na federação estabelecida pela legislação analisada?

Palavras-chave: Federalismo. Contratualismo. Proclamação da República. Brasil

Abstract

The present study demand to identify the vices of origin of the Brazilian federation in the light of the contractualist theory of state justification. For this purpose, as a primary source, Decree n.1 promulgated in the year 1889 by Deodoro da Fonseca and the first legislation on homeland to present the federative form of state. The theoretical basis is the contractual concepts of contractualist philosophers – such as John Locke and Montesquieu. Likewise, works of General Theory of State and Constitutional Law are used to analyse philosophical concepts of the formation of Federative form of State. Also, the historiography pertinent to the subject is used for better historical contextualization of transition from Imperial Brazil to a kind of Federative Republic at the time of the proclamation of Decree n.1 at year of 1889. Before such sources and contents, in an explanatory and exploratory way, the qualitative methodology related to the analysis of documents and texts is applied in an interdisciplinary way and together with the elements of legal and political interpretation of the legislation under study, to answer the problem: in the light of the contractual theory of justification of the State current at the time, is it possible to recognize some vice of origin in the legal federation by the analyzed legislation (Decree n.1 of 1889)?

Keywords: Federalism. Contractualism. Republic Proclamation. Brazil

1 Introdução

O Decreto n.1, outorgado no ano de 1889, proclamou a república do Brasil e estabeleceu, pela primeira vez em solo pátrio, a forma federativa de Estado. Desde então o Estado brasileiro tem adotado, ao menos fictamente, esta forma de Estado: a Federação.

O debate atual acerca da importância do Pacto Federativo e das consequências dos problemas da Federação brasileira demonstram a relevância do tema. E, assim como Descartes (2019, p.55) ensina sobre a relação de causa e efeito que ‘Os longos encadeamentos de razões [...] que os geômetras costumam utilizar para chegar as suas mais difíceis demonstrações, me haviam feito imaginar que todas as coisas passíveis de serem conhecidas pelos homens se seguem umas às outras do mesmo modo [...]’, também é preciso compreender que os problemas

atuais da federação brasileira são efeitos de uma causa primeira.

E essa causa primeira é o vício de origem que se encontra na própria gênese da federação brasileira, nascida com o Decreto n.1 de 1889. Desta forma, busca-se responder à seguinte problemática: à luz da teoria contratualista de justificação do Estado, seria possível reconhecer algum vício de origem por ocasião do estabelecimento da federação brasileira pelo Decreto n. 1 do ano de 1889?

Para demonstração do vício de origem da federação brasileira serão utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias são constituídas do próprio Decreto n.1 de 1889, além das obras dos autores contratualistas do século XVIII, como Locke e Montesquieu, que foram responsáveis por teorias que sustentam a forma federativa de Estado. Outras fontes secundárias, como obras historiográficas pertinentes à história

do Brasil – especialmente no que diz respeito à transição do período Monárquico para a Proclamação da República – serão utilizadas para a compreensão do período histórico de edição do Decreto em questão; além de obras de Direito Constitucional e de Ciência Política, que serão manejadas para compreensão das teorias contratualistas e das formas de Estado.

O embasamento teórico acerca das formas de estado e de suas questões contratualistas será somado a uma metodologia que, no que diz respeito à abordagem, é qualitativa. Isto porque se faz uso de descrição da legislação pertinente e dos fatos históricos que lhe precederam, na busca da compreensão da problemática. Da mesma forma, é aplicado o método indutivo, uma vez que as interpretações - destinadas à resolução da problemática relativa ao vício de origem da República Federativa do Brasil - resultam de um processo de análise e cotejo entre legislação do período, contexto histórico e embasamento teórico de justificação contratualista do Estado. Assim, o estudo do processo histórico que culminou com a edição do Decreto n.1 de 1889 é imprescindível na compreensão da incompatibilidade deste diploma legal com a estrutura contratual de um Estado Federal, como também o demonstra o estudo acerca do aporte teórico da teoria contratual do Estado e das formas de Estado.

O objetivo principal deste estudo é, pois, identificar, à luz da teoria contratualista de justificação do Estado, os vícios de origem da federação brasileira estabelecida pelo Decreto n.1 de 1889 – primeira legislação em solo pátrio a apresentar a forma federativa de Estado. Ainda, secundariamente e como meio necessário ao objetivo principal, busca-se verificar o contexto histórico da Proclamação da República brasileira e identificar os principais elementos constitutivos da teoria contratualista do Estado, na qual se fundamenta o próprio conceito de Federação.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

Em relação aos objetivos metodológicos, a pesquisa é eminentemente exploratória, pois, além de envolver o estudo de um caso, propõe um levantamento documental e bibliográfico para esclarecer as hipóteses que conduziram ao vício original da Federação no momento em que foi instituída. Por outro lado, também é explicativa, uma vez que emprega o contexto histórico para auxiliar a esclarecer o estabelecimento do vício de origem instituído pelo Decreto n.1 de 1889.

Portanto, a pesquisa inicia apresentando os aportes teóricos relativos às formas de Estados e à teoria contratualista de Estado. Posteriormente, busca a compreensão do contexto histórico específico da Proclamação da República no Brasil, quando da transição do Estado Monárquico Unitário do Império do Brasil a uma espécie de Estado Federal ficto. Somente preenchidos estes pressupostos teóricos e históricos, é possível ingressar na análise dos artigos do Decreto n.1 de 1889, demonstrando onde se verificam os seus vícios de origem em relação à constituição da federação brasileira.

2.2 Do Estado Unitário e do Estado Federal

Para a compreensão do vício de origem da Federação no caso brasileiro, proposto na presente pesquisa, é imprescindível estudar os conceitos e a história do Estado Unitário, do Estado Federal e a influência da teoria contratualista de Estado sobre ambos. Assim, o presente capítulo será apresentado em duas partes. Na primeira parte será estudado o Estado Unitário; na segunda parte, o Estado Federal e a teoria contratualista de justificação de Estado aplicada especificamente a esta forma estatal.

2.2.1 Do Estado Unitário

Muitas são as classificações possíveis acerca da organização estatal. A classificação tradicional da forma de Estado (ZIMMERMANN, 2014, p. 14) indica que os Estados podem ser ditos Unitários ou Federais.

O Estado Unitário é uma forma de Estado em que o poder público aplica a unicidade do poder, tanto em sua estrutura quando em seu exercício, de maneira igual em todo o território (RIBEIRO Jr., 2001, p.220). Tal forma de Estado centralizada é mais usualmente observada em governos monárquicos, como se verifica no caso do Império do Brasil, por meio do texto da Constituição de 1824:

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Províncias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

[...]

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

[...]

Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado.

Pela mera observação de quatro artigos Constitucionais já é possível identificar a centralização promovida por um Estado Unitário, no caso o Império do Brasil. Seja como for, historicamente, o Estado Unitário resulta de um processo de desenvolvimento de várias unidades estatais menores. Segundo Le Goff (2005, p.89), os territórios do ocidente medieval encontravam-se fragmentados, quando o monopólio do poder restava em grupos mais ou menos isolados – o que é uma característica típica do feudalismo medieval.

No entanto, é desta fragmentação, ou da união por laços de nobreza, ou pela força, destes territórios antes fragmentados, que surgiram os primeiros Estados Modernos durante o período de transição entre Idade Média e Idade Moderna (BONAVIDES, 2006, p. 161). A construção do Estado Absolutista Moderno comportou então a reunião de espaços de poder antes fragmentados, tudo por meio de estratégias unificadoras de territórios antes esparsos, mas agora sob a figura centralizadora do Rei Absolutista (ZIMMERMANN, 2004,

p.31). Não obstante, o Estado Unitário Absolutista enfrentaria o seu ocaso ainda durante a Era Moderna, sob a égide de parte da teoria contratualista.

2.2.2 Do Estado Federal

Por uma série de fatores, cuja limitação de espaço e temática não comportam aprofundamento neste momento, as ideias renascentistas e especialmente iluministas desenvolveram-se na Europa. De fato, a questão do pacto social, da delegação estatal do poder, do direito de revolta dos súditos contra os príncipes já eram temas debatidos abertamente anos antes do século XVIII (HAZARD, 2015, p.449). Os pensadores iluministas, especialmente contratualistas como John Locke, provocariam uma séria crise europeia que de tão rápida e brusca traria o fim do Estado Absolutista.

Um evidente exemplo desta mudança promovida pelos autores iluministas encontra-se no debate Filmer-Locke. O âmago desse debate reside na fundamentação e na legitimação do Estado, pois, como informa Bobbio (1994, p.61), existem três teorias que fundamentam as obrigações: *ex generatione*, *ex delicto* e *ex contractu*. Para o presente estudo, têm relevância a análise da primeira e da última. Isto porque o monarquista Filmer, em sua obra *Patriarcha*, deduzia a obrigação de obediência do súdito ao rei da obrigação *ex generatione*, isto é, de uma obrigação do dever de obediência do filho ao pai, fundamentado, no caso de Filmer, na questão religiosa das Escrituras Sagradas¹:

É verdade, todos os reis não são os pais naturais de seus súditos, ainda que todos eles sejam, ou supostamente devam ser, os próximos herdeiros daqueles progenitores que foram inicialmente os pais naturais de todo o povo, e de seu direito suceder ao exercício da jurisdição suprema. E esses herdeiros não são apenas senhores de seus próprios filhos, mas também de seus irmãos e todos os outros que estavam sujeitos a seus pais. (FILMER, 2009, p.60-61).

Assim estabelece-se a questão Filmer-Locke, quando Locke escreve os seus *Dois Tratados sobre o Governo Civil*, em resposta a obra de Filmer, que havia sido publicada alguns anos antes. A inovação apresentada por Locke foi o raciocínio que refutava a legitimação da sociedade política a partir de uma dedução doméstica-religiosa, como fazia Filmer (BOBBIO, 1994, p.61). Para Locke a legitimação da sociedade política deriva do princípio *ex contractu*, isto é, do próprio consenso. Por esta razão diz-se que Locke, entre outros autores, são contratualistas.

Os conceitos relativos à justificação contratual do Estado serão verificados detalhadamente no capítulo seguinte. Importa no momento compreender a dimensão da transição de um Estado Absolutista Unitário, fundamentado pela obrigação *ex generatione* religiosa de Filmer, para um Estado legitimado pela obrigação *ex contractu*, no sentido racional, ou contratual,

que por sua vez seria a base do Estado Federal.

Não obstante, é preciso compreender como a teoria contratualista de Locke – a princípio concebida para a explicação da legitimação de uma sociedade entre indivíduos –, aplica-se aos conceitos da formação de um Estado Federal. Assim, os primeiros Estados Federais, como afirma Zimmerann (2014, P. 88), nascem do conceito de pacto federativo, a partir de uma perspectiva da corrente sociocontratualista dos séculos XVII e XVIII. Tal sistema, que apresenta vantagens sobre o modo unitário, também haveria assim de surgir das outorgas estaduais de autonomia.

A federação é derivada do termo latim *foederatus*, que significa pacto, união (CUNHA, 2010, p.288). Segundo Dallari (2011, p.252), embora possua características próprias, etimologicamente o Estado Federal pode ser traduzido como ‘[...] uma aliança ou união de Estados’. Assim, a própria etimologia do termo Estado Federal indica a relação de proximidade com a legitimação *ex contractu* de Estado apresentado por Locke, com a devida transposição, ou adaptação, dos conceitos da teoria contratualista.

O cientista político Ribeiro JUNIOR (2001, p.240), sobre a legitimação contratualista da sociedade, explica que o Estado é produto de um acordo entre os homens, e o poder do Estado é justificado no mútuo consentimento dos integrantes da sociedade. Aliás, segundo explica o próprio filósofo Locke:

[...] todos aqueles que deixam um estado de natureza para entrar em uma comunidade terão que abrir mão de todo o poder (isso é necessário para que se possa alcançar os objetivos pelos quais se juntou a uma sociedade) em favor da maioria [...] Dessa forma, o que dá início e realmente constitui qualquer sociedade política é o consentimento de um número qualquer de homens livres, capazes de formar uma maioria que se una e incorpore a essa sociedade. E isso, apenas isso, iniciou, ou poderia iniciar governos legais no mundo. (LOCKE, 2014, p.87).

A construção de uma teoria racional do Estado de Locke implica prescindir de qualquer explicação teológica em sua construção, e a única legitimação do poder político é:

[...] o consenso daqueles sobre quem esse poder se exerce, [...] Mais do que um fato histórico, o contrato é concebido como uma verdade de razão, na medida em que é um elo necessário da cadeia de raciocínios que começa com a hipótese de indivíduos livre e iguais. Se indivíduos originalmente livres e iguais se submeteram a um poder comum, isso não pode ter ocorrido a não ser por meio de um acordo recíproco. Nesse sentido, o contrato – além de um fundamento da legitimação – é também um princípio explicativo. (BOBBIO, 1994, p.64).

O princípio contratual da legitimação das sociedades políticas, para Locke, é exclusivamente o consenso (BOBBIO, 1994). Sem ele, portanto, não há sociedade contratual. E sem liberdade e igualdade, não pode haver esse consenso. E este mesmo raciocínio é aplicado à formação do Estado Federal. Por essa razão, e não à toa, Locke e Montesquieu são considerados as principais influências filosóficas da forma estatal denominada

1 Traduzido do original por Diego Apellaniz Borba: ‘It is true, all kings be not the natural parents of their subjects, yet they all either are, or are to be reputed, as the next heirs of those progenitors who were at first the natural parents of the whole people, and in their right succeeded to the exercise of supreme jurisdiction. And such heirs are not only lords of their own children, but also of their brethren, and all others that were subject to their Fathers’ (Filmer, 2009, pp.60-61).

Federação. Em parte, porque Montesquieu soube reconhecer a relação entre um contrato individual lockiano e o pacto federativo:

[...] Estou referindo-me à república federativa.

Esta forma de governo é uma convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedade, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela. (MONTESQUIEU, 1996, p.142)

Assim, como ensina Montesquieu, é possível observar a própria formação da Federação como uma espécie de contrato - ou pacto federativo - realizado entre Estados-Proponentes² (pois a vontade de cada Estado Federado é, ao final, legitimado pela vontade do contrato social de seus respectivos povos). E nesse sentido, sem a liberdade e a igualdade não existe possibilidade de celebração de qualquer contrato social:

Mas, se os homens gozam de um direito igual de liberdade, sendo iguais em virtude de seu nascimento comum, então fica claro que nenhuma união poderia ocorrer entre os homens, que nenhum modo comum de vida seria possível, nenhuma lei, nem constituição pela qual os homens conseguiriam, por assim dizer, unir-se num só corpo, a não ser que cada um primeiro se privasse dessa liberdade nativa – conforme a supõem – e a transferisse a um outro. (LOCKE, 2007, p.87)

Se, sem liberdade e igualdade dos indivíduo, não pode haver legitimação do contrato social, tampouco, sem liberdade e igualdade dos Estado-Proponentes – em momento anterior à própria formação da Federação -, não pode haver Estado Federal ou pacto federativo. De fato, liberdade e igualdade são dois pilares do liberalismo político, sendo essa a “[...]linha de orientação do chamado Estado-liberal, cuja inspiração se atribui a John Locke, por suas obras de crítica ao absolutismo inglês, tendo essa diretriz política exercido grande influência prática, associada ao liberalismo econômico de Adam Smith e outros” (DALLARI, 2011, p.110).

Corroborando com a teoria contratualista o conceito de Estado Federal apresentado por Ribeiro Jr. (2001, p.223), para quem esta forma de Estado é constituído “[...] pela União de vários Estados que, renunciando ou perdendo a soberania de direito público externo em favor da Federação, fazem surgir um único Estado soberano”. Verifica-se, assim, que a própria soberania dos Estados-Proponentes constitui-se um pressuposto para a legitimação de qualquer posterior ato que conduza à formação de uma Federação. E o conceito de soberania está intrinsecamente relacionado ao de liberdade e igualdade.

Isto porque a soberania pode ser conceituada como (BOBBIO, 1998, p.1179): “[...] a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”. Assim, equivaleria, sob o aspecto contratual da federação, a dizer que os indivíduos se

unem em um contrato social, legitimando a soberania Estatal; e o Estado-Proponente, fazendo livre uso da mesma soberania – segundo as limitações impostas unicamente pelo seu próprio povo – comparece junto a outros Estados na mesma condição, e lá cada ente Estatal – por meio de seus representantes - delibera sobre outra forma de contrato, isto é, sobre o seu ingresso na Federação – o pacto federativo.

Tal questão é fulcral na análise do Decreto n.1 de 1889, pois estes são princípios centrais da formação do contrato social celebrado entre um indivíduo e seus pares. E os mesmos princípios podem ser aplicados na análise do pacto federativo, afinal – como já vimos –, o próprio conceito de Federação envolve um contrato entre os Estados que a compõem. Esse pacto é estabelecido entre os Estados Federados, claro, com a participação anterior dos indivíduos que formam o povo de cada um destes Entes e lhe conferem a soberania e legitimidade. A partir do pleno gozo dessa legítima soberania, o Estado comparece junto a seus iguais e livremente opta por aderir ou compor uma Federação.

Desta forma, a liberdade e a igualdade, consideradas pressupostos para o consenso, por integrarem o conceito da própria soberania, e, logo, tão indispensáveis para a composição do pacto federativo, não foram consideradas no momento de transição do Estado Absolutista Unitário brasileiro – Brasil Império - para o Estado Federal brasileiro - fundado sob o nome de Estados Unidos do Brasil quando da edição do Decreto n.1 do ano de 1889, fato conhecido como a Proclamação da República. Esta constatação fica evidente ao analisarmos o contexto histórico da queda da monarquia brasileira e a consequente Proclamação da República.

2.3 Brasil: da Monarquia Unitária à Federação por Segregação

O estudo da relação entre a justificativa contratual de Estado já estudada e o caso da federação brasileira outorgada pelo advento da Proclamação da República deve ser contextualizada. Compreender as causas históricas da queda da monarquia brasileira e da instalação da república auxilia a compreender a forma pela qual se deu a edição do Decreto n.1 de 1889, bem como a entender a disputa entre positivistas e liberais neste momento histórico, quais as suas concepções de Estado e qual dessas correntes de pensamento prevaleceu nas altas patentes militares responsáveis pela Proclamação da República.

A relação do Brasil com a monarquia, até a outorga² do Decreto n.1 de 1889, sempre foi estreita. Mesmo antes da independência, o Brasil foi a única colônia a tornar-se centro administrativo e político de um reino, quando da fuga da família real portuguesa das guerras napoleônicas. Segundo

2 Estado-Proponente, para aplicação da presente pesquisa, trata-se daquele Estado soberano que, exercendo sua plena liberdade e soberania, comparece em nível de igualdade junto a seus outros pares para deliberar sobre a adesão/criação ou não de uma Federação.

3 Aqui o termo ‘outorgado’ é, dentro da interdisciplinariedade, emprestado do Direito Constitucional, e serve para designar aquelas constituições que, segundo LENZA (2008, p.22): “[...] são impostas, de maneira unilateral, pela agente revolucionário (grupo, ou governante), que não recebeu do povo a legitimidade para em nome dele atuar”. Muito embora o Decreto n.1 de 1889 não seja formalmente uma Constituição, ele trata de matéria tipicamente constitucional em um período transitório, daí resulta a utilização do termo mencionado.

COSTA E SILVA (2011, p. 23), Portugal havia sido invadido por tropas francesas e por decisão do príncipe regente, d. João – mais tarde d. João VI –, a corte trasladou-se ao Brasil colonial no ano de 1808. No Rio de Janeiro foram replicadas as principais estruturas administrativas da Coroa portuguesa, e com os anos a cidade passou a desempenhar um verdadeiro papel de centro da metrópole em relação aos demais territórios do reino português (DAS NEVES, 2011, p.80). Não obstante o retorno da família Real à Portugal no ano de 1821, a relação com a monarquia iria se estender para além da independência.

Praticamente um ano após o retorno da família Real à Portugal, D. Pedro I declara a independência do Brasil e passa a adotar, como forma de governo e de estado, a monarquia unitária. A Constituição outorgada de 1824 expressa que, com relação ao Império do Brasil (BRASIL, 1886, p.7): “Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo”. A questão do Estado Unitário e do Estado Federal em geral foi oportunamente verificada e, por ora, basta compreender que do ano de 1822 – ou do ano de 1824, se tomarmos por data-base a outorga da Constituição –, até o dia 15 de novembro de 1889, por ocasião da edição do Decreto n.1, o Brasil adotou a forma Unitária de Estado. É um período temporal considerável.

É importante, assim, compreender quais as causas da queda de uma monarquia tão arraigada em solo pátria, estudando também quais pensamentos filosóficos e políticos atuaram em sua queda e quais atuaram e prevaleceram no momento da elaboração do Decreto de Proclamação da República. Assim, será possível verificar as razões da adoção da forma de federação dessa legislação, bem como se ela foi efetiva ou apenas ficta.

2.3.1 Das Causas da Queda da Monarquia

Apesar de algumas revoltas devidamente pacificadas durante o período em que reinou D. Pedro II, de modo geral, a figura do Imperador era respeitada internamente, e ele era tido como um intelectual internacionalmente reconhecido. De fato, como menciona Schwarcz (1998, p.446), nos períodos finais do império, a monarquia no Brasil parecia ser garantida apenas pela figura do imperador. No entanto, os debates republicanos e federativos cada vez mais eclodiam pelo Império.

Os ideais republicanos e federativos, de maneira mais ou menos intensa, vinham sendo gestados durante o Império.

Segundo Carvalho (2012), os debates políticos – dentro dos limites possíveis - estiveram centrados entre dois grupos partidários, os conservadores e liberais, que se revejavam nos períodos de dominância no debate político. Ainda, tendo como um de seus principais pontos a defesa a forma federativa do Estado, no ano de 1870 é fundado o Partido Republicano. O partido sofreria ao longo do tempo forte influência positivista⁴, o que levaria seus membros a abandonarem os ideais liberais⁵ dos próprios fundadores do partido anos antes. Seja como for, o debate federalista, inclusive sob a perspectiva liberal – embora, como veremos, não tenha sido essa a perspectiva a prevalecer no Decreto n.1, de 1889 -, havia iniciado e se espalhado pelo Império.

O próprio ideal liberal federal restou mitigado face ao desenvolvimento do positivismo, especialmente o relacionado ao ensino militar no período. Ainda que se possa afirmar que ambos tenham sido defensores do fim da monarquia e defensores da federação, a diferença na forma de fundamentá-la e de implementá-la é, aqui, uma das causas do próprio vício de origem da federação brasileira.

Dentre as três questões apontadas pelos autores como causa direta da queda da monarquia brasileira, quais sejam, a abolição da escravidão, a questão religiosa e a questão militar, essa última é a que provoca maior impacto na relação entre liberais e positivista, e na forma como a federação brasileira acaba sendo disposta.

Do ponto de vista da questão militar, os antigos chefes militares eram fiéis ao Imperador. Eles haviam lutado pelo Império em inúmeras oportunidades e possuíam uma relação de proximidade junto a Dom Pedro II, bem como costumavam ocupar cargos políticos. É o caso do maior chefe militar do período – Marechal Duque de Caxias – membro do partido conservador, como informa (CARVALHO, 2012). No entanto, tais militares encontravam-se em idade avançada após a década de 1880.

Assim, afastados pela idade ou já falecidos os antigos militares celebrados pelas batalhas vencidas há muito, uma nova geração de oficiais ganhava espaço. Essa nova geração era formada na Academia Militar, a partir de uma corrente filosófica inaugurada por Augusto Comte e apresentada aos cadetes por um Major, chamado Benjamin Constant. Essa escola filosófica que influenciava os novos oficiais era o positivismo.

Os novos cadetes permaneciam mais leais à instituição

4 O positivismo é uma forma de pensamento conservador que é explicado por AZEVEDO (1997, p.332) da seguinte maneira: “Conjunto de ideias e princípios filosóficos, políticos [...] elaborados pelo francês Augusto Comte [...]. No plano filosófico, o termo positivo designa realidades antagônicas, ou seja, útil se antepõe ao inútil, o real ao irreal [...] O estado positivo é, pois, o término de uma evolução, na qual o indivíduo alcança o saber definitivo, isto é a ciência. [...] O estudo da sociedade compreende dois aspectos, um estático, outro dinâmico. O primeiro estabelece a ordem e o segundo, o progresso. Assim, a um só tempo doutrina e método, o positivismo fornece os instrumentos para o funcionamento de qualquer sistema político, ou seja, a ordem e o progresso. Sua preocupação básica é a moral [...] As ideias positivistas tiveram grande influência no Brasil, atuando de modo decisivo no ideário da proclamação da República em 1889. Personalidades de várias ordens, entre os quais Benjamin Constant, professor da Escola Militar, abraçaram os princípios positivistas”.

5 O pensamento liberal no caso de Locke e Montesquieu foi oportunamente verificado nos capítulos anteriores, mas o liberalismo, em termo gerais, é definido como a doutrina: “tendente a aumentar o campo de ação de liberdade humana, e diminuir, conseqüentemente, o autoritarismo nas diversas maneiras como se apresenta. [...] O liberalismo, em sentido político-filosófico, significa a luta pela liberdade humana em oposição ao autoritarismo, obtendo aquela plenitude de ação em todos os setores, restringindo-se [...] o despotismo estatal” (RIBEIRO JR, 2001, p.86).

militar do que aos partidos e viam na classe política uma falta de patriotismo e um descaso pela nação (SCHWARCZ, 1998). A soma da lealdade à instituição militar – e não mais à pessoa do Imperador ou ao Regime monárquico –, com o descontentamento político e com a influência republicana positivista conduziram os militares à insurreição. Como veremos, o próprio Marechal Deodoro, pertencente ao grupo dos antigos militares, relutou a depor o Imperador, sendo levado – pode-se dizer – pelas circunstâncias políticas e pressões dos demais oficiais a isso.

Também os militares tinham pouco interesse na manutenção da escravidão. Diferente do que ocorria em outros países da América Latina, poucos militares brasileiros provinham da nobreza hereditária. Grande parte era oriunda de famílias da classe média que encaminhavam seus filhos às Escolas Militares (CARVALHO, 2012, p.123). E, assim, pela origem social, os militares não tinham interesse na manutenção da escravidão.

Mas se a abolição tardia da escravidão não descontentava os militares, a sua decretação levou outro grupo a opor-se a Dom Pedro II. Segundo Schwarcz (1998, p.457), antes aliados políticos do Império, os proprietários de terras – especialmente cafeicultores, mas não só – aderiram aos republicanos positivistas a partir da abolição da escravatura. Na verdade, essa relação entre os proprietários de terra e o Imperador progressivamente deteriorava-se, desde a Lei Eusébio de Queiroz, de 1850 – que proibia o tráfico de escravos –, e da Lei do Ventre Livre, de 1871 – que considerava os filhos nascidos de escravas, como livres (CARVALHO, 2012, p.114). A escravidão constituía a principal força de trabalho em tais produções rurais e, além disso, os próprios escravos eram considerados propriedade do senhor. Os produtores, então, sentiram-se duplamente afrontados pelas políticas imperiais e a abolição imperial de 1888 foi o estopim, pois os levou a perder definitivamente sua principal mão-de-obra, e também valores em pecúnia que os escravos representavam enquanto propriedade.

Soma-se a isso a questão religiosa envolvendo a prisão de dois bispos no Brasil, por ordem de D. Pedro II. A partir de diretrizes conservadoras do Papa Pio IX, dois bispos proibiram e repreenderam a presença de maçons em irmandades religiosas (CARVALHO, 2012). No caso, trata-se dos bispos do Pará – d. Antônio de Macedo Costa – e de Recife – d. Vidal de Oliveira, que suspenderam de atividades em comunidades religiosas tanto padres quanto civis relacionados à Maçonaria (DURÃO, 2008). O Conselho de Estado – na pessoa do barão do Rio Branco – instado a resolver o conflito determinou que os bispos revogassem os interditos, mas os mesmos negaram-se a cumprir a ordem. No ano de 1874 os dois bispos são processados, condenados e presos (CARVALHO, 2012). No ano seguinte, como informa Schwarcz (1998, p), eles acabam anistiados por Dom Pedro II. No entanto, a relação entre a Igreja e o Imperador Dom Pedro II não retornaria à condição anterior, e essa questão seria somada ao conflito com os ex-proprietários de escravos e com os militares.

2.3.2 Da Proclamação da República, ou Estados Unidos do Brasil

Diante da questão da perda do apoio religioso, dos grandes produtores rurais – em função das leis antiescravagistas – e de parte do oficialato militar, a estrada que levou ao fim da monarquia brasileira encontrava-se pavimentada. O estopim da deposição de Dom Pedro II, no entanto, pode ser atribuído a uma antiga disputa entre civilistas (ligados aos liberais) e republicanos (ligados aos positivistas), e uma nomeação controversa.

Apesar de todas as questões suscitadas, o Marechal Deodoro da Fonseca permaneceu reticente quanto à deposição de Dom Pedro II. Embora fosse visto como um líder natural pelos cadetes mais jovens, Deodoro nutria uma amizade duradoura com Dom Pedro II e se mantinha leal ao Imperador (CARVALHO, 2012). No entanto, em um erro estratégico, Dom Pedro II nomeia um inimigo político do Marechal Deodoro da Fonseca como governador da Província do Rio Grande do Sul, e, posteriormente, o indica como Presidente do Conselho de Ministros. Trata-se de Gaspar Silveira Martins, líder liberal gaúcho (SCHWARCZ, 1998). As divergências entre os dois encerrava, pois, questões políticas entre positivistas e liberais, e entre civilistas e militares, que desenrolava-se desde há muito no Império.

De um lado Gaspar Silveira Martins, membro do partido liberal e civil, de outro Marechal Deodoro da Fonseca, membro do partido conservador, e militar, simpático ao positivismo. Como veremos, embora tanto civis como militares, e liberais e positivistas, tenham realizado uma união momentânea para a Proclamação da República, essa divisão presente desde o Império, e mesmo no estopim que dera causa final à queda da monarquia, permaneceria evidente nos momentos imediatos que a seguiram (COSTA, 2007). Muitos políticos civilistas negavam-se a aceitar a queda da monarquia pelo meio militar, mas a essa altura, o partido Republicano – que já havia adotado em boa parte a doutrina positivista – já declarara seu apoio ao uso do Exército para depor Dom Pedro II. Assim, embora reticente, mas possivelmente temendo represálias por parte de seu adversário político – recém-indicado para Presidir o Conselho de Ministros –, e incentivado por grande parte do oficialato e pelo movimento republicano, o Marechal Deodoro da Fonseca adere ao movimento de Proclamação da República.

Teve início então o curto planejamento acerca da deposição. Sabe-se que a Proclamação da República estaria marcada para o dia 17 de novembro. No entanto, presume-se que por um boato de que o Imperador ordenara a prisão de Deodoro e de Constant – boato este propagado por oficiais mais novos –, na madrugada do dia 15 de novembro seiscentos militares reúnem-se sob o comando do Marechal Deodoro da Fonseca no Campo de Santana e destituem o então Presidente do Conselho de Ministros – Visconde de Ouro Preto (CARVALHO, 2012). A República é então Proclamada, restando apenas comunicar ao Imperador.

Aqui novamente nota-se a consideração de que gozava o Imperador junto aos oficiais – especialmente os mais antigos. O Imperador encontrava-se em Petrópolis no momento da Proclamação da República e tal era o constrangimento em comunicá-lo, que Deodoro evitou ir até Petrópolis, “[...] alegando que eram amigos de longa data e ambos se poriam a chorar” (CARVALHO, 2012). Assim, foram designados oficiais subalternos para realizar a comunicação oficial, sendo destacado o Major Frederico Sólton Sampaio Ribeiro, que entregou o documento de destituição a Dom Pedro II e se retirou, “não sem antes cometer a ‘gafe’ de chamar duas vezes d. Pedro de Vossa Majestade” (SCHWARCZ, 1998, p.459). Foi nesse contexto em que o Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889, foi outorgado, Proclamando a República dos Estados Unidos do Brasil.

A Proclamação da República, no entanto, não pôs fim à disputa entre liberais e positivistas e civilistas e militares, mas sim fez reacender o debate. Muitos políticos, especialmente os civilistas liberais, defendiam o imediato retorno dos militares aos quartéis, o que não ocorreu, como verifica-se pelo que ficou estabelecido no Decreto n.1 de 1889:

Art. 4. 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 [...]

Marechal Manoel Deodoro da Fonseca – Chefe do Governo Provisório. (BRASIL, 1890, p.1)

O fato de a República Federativa ter nascido com possibilidade da nomeação, por parte do chefe do Governo Provisório, dos governadores dos Estados, e como isso afeta o próprio conceito de federação, é matéria a ser estudada em capítulo próprio. Cabe, no momento, verificar que Deodoro da Fonseca, como chefe do Governo Provisório, não abdica do seu posto militar de Marechal. Embora alguns civilistas tenham, de fato apoiado a permanência de Deodoro – temendo uma rápida retomada por parte dos monarquistas – muitos seguiram insatisfeitos com a situação e o governo de Deodoro foi marcado por instabilidades políticas (COSTA, p.2007). Mas o contexto histórico fornece a compreensão de porquê o Decreto n.1 de 1889 apresenta uma federação ficta e não real: em forma buscou-se agradar aos liberais, federalistas, enquanto na prática, perpetuou-se uma forma concentrada de poder próxima do ideal positivista.

Como podemos verificar, já a partir do artigo 4, o Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889 apresenta evidentes problemas de centralização política não condizentes com a forma federal. Ficta na forma federal, na prática a federação nascia com a edição do Decreto n.1 de 1889 sob o mais absoluto vício de

nulidade, por desconsiderar os pressupostos de liberdade e igualdade dos Estados, os quais nunca exerceram sua soberania em escolher pertencer ou não a uma federação, mas, sim, a eles tiveram imposto um Estado que replicava em boa parte a forma Unitária experimentada durante o período imperial. Embora o Decreto n.1 de 1889 tenha abandonado a forma de justificação obrigacional *ex generatione* – segundo a qual a relação governante-súdito decorre de uma obrigação religiosa -, não se pode também afirmar que ele tenha adotado a forma de justificação obrigacional *ex contractu* – segundo a qual, conforme já explicado por Locke e Montesquieu – a Federação decorre de um consenso existente entre os Estados-Proponentes.

2.4 Vícios de Origem do Decreto n.1 de 1889

Cumprida a etapa teórica relativa aos conceitos e apresentado o contexto histórico da outorga do Decreto n.1 do ano de 1889, é possível avançar no estudo dos vícios de origem apresentados pela legislação mencionada no que diz respeito à constituição de Federação (ficta) brasileira. Antes, ainda, vale verificar qual a classificação normativa do Decreto em epígrafe.

O Decreto n.1 do ano de 1889 ocupou, até a edição da Constituição Federal do ano de 1891, o papel de uma norma organizadora da estrutura estatal. Segundo Souza Neto e Sarmiento (2019), normas de organização são uma espécie de classificação de normas constitucionais, caracterizadas pelas regras que estabelecem, entre outras, a forma de Estado e o regime de governo. Embora o próprio decreto não seja considerado uma constituição formal, por três anos ocupou a função de norma de organização, algo típico de Cartas Constitucionais. E como tal, estabeleceu a forma de Estado da nova República:

O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a Republica Federativa.

Art. 2. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

Do artigo 1º do texto legal compreende-se claramente o estabelecimento de uma forma de governo – a república – e uma forma de estado – a federação. Um rápido exame do texto, aliado ao estudo do contexto histórico já visitado, permite concluir que o Governo Provisório impôs essa forma de governo e, mais especificamente, a forma de Estado. No entanto, como visto, a forma de Estado Federal, por concepção originária, não pode ser imposta, mas sim composto ou proposto, no sentido contratual.

Ainda que se possa compreender a federação brasileira como uma federação por desagregação⁶, sob o ponto de vista da legitimação contratual do Estado e da Federação, mesmo este tipo de federação não dispensa a liberdade soberana dos

6 Segundo informa Zimmermann (2014, p.54), o Estado federal pode ser nomeado por agregação ou desagregação. No primeiro caso, surge da prévia união de antigos Estados, como no caso dos Estados Unidos da América; no segundo, surge da transformação de um Estado Unitário em Federação. Em nenhum dos casos, no entanto, fica dispensada ou suprimida a soberania de livre escolha dos Estados ou Territórios em aderir ou não ao novo estado federal que se forma.

Estados-Proponentes de manifesta escolha de adesão ou não à nova federação. Não obstante, verifica-se a partir da leitura do artigo 2º que as províncias integrantes do até então território unitário do Império do Brasil foram forçosamente unidas pelo laço da federação (ficta, pois imposta), sem que tivesse sua liberdade e, logo, sua soberania, respeitadas.

Ora, no momento da descontinuação de um Estado Unitário do Império do Brasil – regido pela legitimação da obrigação *ex generatione* – esperava-se uma transição efetiva para a forma federativa de Estado, segundo a legitimação racional e contratualista de Estado, onde os Estados-Proponentes manifestam-se sobre sua adesão ou não à nova federação. Mas afinal, sem este requisito ter sido respeitado, qual a distinção real do artigo 2º da Constituição do Império do Brasil do ano de 1824 e o artigo 2º do Decreto n.1 de 1889, que institui a Federação⁷:

[...]

Art. 2. O seu territorio é dividido em Províncias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado. (Constituição do Império do Brasil de 1824)

[...]

Art. 2. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. (Decreto n.1 de 1889, que institui os Estados Unidos do Brasil na forma de Federação)

[...]

O artigo 2º do Decreto n.1 de 1889 poderia ser considerado adequado a uma Constituição, cuja União tenha sido formada pela prévia vontade livre, soberana e manifesta dos Estados-Proponentes, mas é despropositado para uma Governo Provisório que deveria zelar, antes, pela liberdade contratual dos Estados-Proponentes em aderir ou não à Federação. Isto é, o papel desempenhado por um Governo Provisório que vise formar uma federação não é decretar sua existência ou formação, mas garantir a liberdade e soberania dos Estados-Proponentes, para que estes a decretem.

Ainda, o Decreto n.1 segue paradoxalmente mencionando a soberania dos novos Estados, sem tê-la respeitado no momento anterior à repactuação federativa:

Art. 3. Cada um desses Estados, no exercicio de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Ou seja, não se trata aqui da ampla liberdade e soberania dos Estados-Proponentes/Províncias em aderirem ou não à Federação. Equivale a dizer que a soberania dos Estados-Proponentes/Províncias só é válida dentro dos limites da federação. Tal raciocínio poderia ser válido, desde que os Estados-Proponentes/Províncias tivessem voluntariamente, gozando de sua ampla liberdade, decidido em momento anterior delegar e submeter parte desta soberania à federação, o que, de fato, nunca ocorreu, pois as Províncias foram

automaticamente transformadas em Estados sem prévia anuência.

Nesse sentido, afirma Zimmermann (2014, p.299) que no caso brasileiro: '[...] a unidade preexistiu ao federalismo, e os Estados-Membros nada deliberaram acerca da Federação, pois que foi o novo governo central quem resolveu pela descentralização política'. O autor explicita o caminho contrário adotado pelo Decreto n.1 de 1889, isto é, a comunhão de vontades deve ser anterior à legislação que institui a Federação. O ilustre presidente Americano Lincoln, em discurso proferido quase cem anos após a formação dos Estados Unidos, resume assim a criação daquela real Federação⁸:

A União é muito mais antiga que a Constituição. Ela foi formada de fato, pelos Artigos da Associação em 1774. Ela foi amadurecida e continuada pela Declaração de Independência em 1776. Ela foi ainda amadurecida e a fé de todos os então treze Estados expressamente empenhou e comprometeu a União a ser perpétua, pelos Artigos da Confederação de 1778. E finalmente, em 1787, um dos objetos declarados para ordenar e estabelecer a Constituição, foi formar a mais perfeita União. (LINCOLN, 1991, p.56).

E, portanto, como se verifica a partir dos primeiros artigos do Decreto em questão, fica explícito o vício de origem na forma de Estado brasileiro nos moldes de uma federação, ainda que considerada uma federação por desagregação. O Decreto jamais reconheceu a soberania, a liberdade e o consequente direito de associação dos Estados-Proponentes.

Isto porque o próprio conceito de federação implica um risco. No caso da federação por agregação, o risco é o de que alguns Estados optem por não ingressar na nova federação; no caso da federação por desagregação, o risco é o de que algumas das províncias do Estado antes Unitário optem por deixar o antigo território (ou a nova federação que está sendo formada). Na prática, no primeiro caso, a federação deixa de anexar um Estado; no segundo, o Estado Unitário diminui seu tamanho territorial ao transformar-se em federação.

Em seguida, o artigo 4º do diploma legal estabelece o governo provisório enquanto não houver realização de eleições, a serem organizadas pelo Congresso Constituinte e pelas legislaturas de cada Estado. Ainda, previa que, caso os Estados não proclamassem seus governantes, os governadores seriam delegados pelo próprio governo provisório. Isto é, o governo provisório não só não estabeleceu a possibilidade de os Estados-Proponentes/Províncias soberanamente decidirem acerca da adesão ou não na federação, como ainda criou a possibilidade de nomear governadores delegados – portanto não eleitos – para aqueles territórios.

Com a finalidade de prevenir qualquer possibilidade de insurreição por parte de algum Estado-Proponente/Província, o que na verdade seria simplesmente um exercício de plena soberania daquele território em optar soberanamente em

⁷ Justifica-se a repetição das citações das legislações pela didática.

⁸ Discurso proferido por Abraham Lincoln no dia 04 de março do ano de 1861, após ser eleito para o primeiro Mandato para a Presidência dos Estados Unidos.

permanecer ou não na nova federação, o governo provisório determinou a possibilidade de intervenção direta no Estado que promovesse qualquer perturbação na tentativa do legítimo exercício de sua própria soberania (em aderir ou não à federação):

Art. 6. Em qualquer dos Estados, onde a ordem publica for perturbada, e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e a tranquillidade publicas, effectuará o Governo Provisorio a intervenção necessaria para, com o apoio da força publica, assegurar o livre exercicio dos direitos dos cidadãos e a livre acção das autoridades constituídas.

Ora, percebe-se nitidamente uma escalada de supressão da soberania dos Estados/Províncias. Inicialmente a eles é negada, pelos artigos 2º e 3º sua plena soberania de escolher aderir ou não à nova federação. Em seguida, lhes é imposta a possibilidade de uma intervenção política pelo artigo 4, indício de mais uma tentativa de supressão de liberdade soberana e da obrigação *ex contractu* no momento de transição. Por fim, fica prevista a intervenção por meio da força no caso do Estado que tentasse exercer sua soberania e se negasse a permanecer na ficta federação.

Após apresentar os instrumentos de supressão de liberdade dos Estados/Províncias, o Governo Provisório deixa claro, no artigo 7º, o seu propósito de não reconhecer a soberania de nenhum território, o que é um paradoxo, uma vez que o decreto constituía, como refere o artigo 1, uma federação, que por sua vez tem, como vimos, por pré-requisito o respeito à soberania dos Estados/Províncias no momento anterior à sua formação:

Art. 7. Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrario à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo suffragio popular.

Note-se que o referido artigo não confere qualquer reconhecimento, nem possibilidade de reconhecimento futuro, de soberania de qualquer governo Estadual/Provincial. Em uma análise açada, o voto da nação livremente expressado pelo sufrágio pode parecer uma concessão de liberdade, quando na verdade é o contrário. Isto porque ao referir ‘o voto da nação’, automaticamente o texto legal passa a considerar todos os Estados/Províncias como integrantes da nação. Assim, os Estados/Províncias ingressam na federação sem que sua liberdade soberana de escolha tenha sido considerada.

Reside aqui mais uma evidência teórica de que a centralização excessiva torna inviável o Estado Federal sob o aspecto contratual, especialmente ao retomarmos os conceitos anteriormente estudados: o indivíduo renuncia à parte de sua condição anterior e adere ao contrato social primeiro no Estado. Este é o contrato social originário no qual ingressou o indivíduo, se compreendermos o conceito de Federação como já foi descrito.

E embora o Estado esteja legitimado pelo próprio cidadão – em geral por meio de seus representantes - ao tomar a

decisão de ingressar na Federação, devemos compreender que segundo a perspectiva contratual (LOCKE, 2014, p.160):

Existe mais um caminho pelo qual esse governo pode ser dissolvido. É quando aquele que tem em mãos o poder executivo supremo negligência e abandona seu cargo, para que as leis já feitas não possam mais ser executadas.

Equivale a dizer que se o Estado Federado, ao ingressar na Federação, aderir a um pacto federativo que conduza à centralização excessiva da União, há séria possibilidade de ter início uma crise de legitimidade, especialmente no que diz respeito na relação de legitimidade entre o indivíduo e a Federação. Se essa é uma possibilidade quando há uma adesão voluntária à federação, quando o Estado Federado é forçado a aderir à Federação (ficta) sem ter sua liberdade e soberania respeitada, a crise de legitimidade nesta nova Federação (ficta) torna-se uma constante.

Portanto, no caso brasileiro, reconhecido o contrato originário constituído pela união de vontades dos indivíduos em seus respectivos Estados-Membros/Províncias, a liberdade e soberania de que tais Entes gozavam (ou deveriam gozar) para a constituição de um novo contrato – ou do Pacto Federal – foi ignorada pelo Governo Provisório.

Sem liberdade preexistente não pode haver Pacto Federativo. Tal conclusão pode ser sustentada por meio do conceito contratualista de Estado. O modelo de Estado Liberal, negligenciado pelo Governo Provisório por meio da edição do Decreto n.1 de 1889, implica – segundo Bobbio (1994) –, no valor primário conferido à vida, liberdade, à liberdade individual relacionada à propriedade e a igualdade. De fato, segundo (LOCKE, 2014, p.41):

A liberdade dos homens sob a tutela do governo – um código de regras para viver – é comum a todos da sociedade, e instituída pelo poder legislativo que dela nasce; a liberdade para seguir meu livre-arbítrio em todos os assuntos que a lei não contempla; e não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem.

Estes são princípios centrais da formação do contrato social celebrado entre um indivíduo e seus pares. E os mesmos princípios podem ser aplicados na análise do pacto federativo, afinal – como já vimos – o próprio conceito de Federação envolve um contrato entre os Estados que a compõem. Esse pacto é estabelecido entre os Estados-Proponente, claro, com a participação anterior dos indivíduos que formam o povo de cada um destes Estados e lhe conferem a soberania e legitimidade. A partir do pleno gozo dessa legítima soberania, o Estado comparece junto a seus iguais e livremente opta por aderir ou compor uma Federação.

No caso brasileiro, negou-se aos Estados-Proponentes/Províncias o exercício de sua liberdade e sua soberania, que por sua vez foram delegadas pelos cidadãos (de cada respectivo Estado-Membro/Província) unidos por meio do contrato social originário. Nega-se, portanto, a própria concepção de legitimação contratual do Estado que habita na base do próprio conceito de federação. E, Embora não seja objeto de estudo da presente pesquisa, é possível afirmar que, dessa forma, se nega aos indivíduos o reconhecimento de sua

liberdade de constituição de um contrato social originário, ao incluí-los forçosamente em um contrato que atenta contra a sua liberdade (pois os Estados-Proponentes os quais formam não foram respeitados em sua soberania), o que os permitiria invocar o direito de resistência defendido por Locke⁹. E essa é a espada de Dâmocles¹⁰ que paira eternamente sobre toda dita Federação que, em sua gênese, se eximiu do risco de conferir liberdade de adesão e reconhecimento de soberania aos seus Estados-Proponentes.

Assim parece ser a Federação brasileira, com o olhar fixo em uma espada que pende sobre sua cabeça desde sua gênese, incapaz de desenvolver e usufruir plenamente de suas riquezas, por estar em contante conflito com um vício que foi incapaz de superar no momento de sua criação – isto é – o risco inerente a toda federação nascedoura de conceder liberdade aos Estados-Proponentes para aderir ou não ao novo pacto. E, por não ter enfrentado o risco em sua origem, agora a federação – assim como Dâmocles - vive contemplando a espada, com receio de que um dia os Estados-Proponentes reivindiquem a liberdade que lhes foi negada. Por esta razão teme a descentralização e por essa razão mantém o olhar fixo na espada, o que impede a Federação de observar e administrar suas próprias riquezas.

3 Conclusão

A outorga do Decreto n.1 de 1889, que deveria inaugurar o processo de transição do Estado Monárquico Unitário ao Estado Republicano Federal no Brasil, foi produto de um processo histórico complexo. As três questões – religiosa, política e militar – serviram de estopim para o fim da monarquia no Brasil, mas a consequência foi uma disputa entre liberais e positivistas na vida política que se seguiria na nova República.

A predominância positivista na nova República havia sido consolidada na escola militar que formaria os primeiros Presidentes-Militares, inclusive o próprio Marechal Deodoro da Fonseca. E a prevalência do positivismo sobre a conceituação contratual-liberal de Estado está explícito no Decreto n.1 de 1889. Embora a forma de Estado Federal conste textualmente naquele diploma legal – o que se pode atribuir a um fato político de contentar os liberais que apoiaram a queda da monarquia -, de fato nunca houve verdadeira observância dos pré-requisitos formadores de uma federação.

Isto porque, segundo a teoria contratual de Estado, que é a base da teoria federal da forma de Estado, a liberdade é condição *sine qua non* à formação da Federação. Tais

pressupostos encontram sua origem na teoria do contrato social de Locke, cujo aperfeiçoamento e aplicação ao Estado Federal foram apresentados pelo filósofo francês Montesquieu. De tal modo que, assim como na teoria lockiana o indivíduo é livre para aderir ao contrato social - pois a sociedade é formada pela própria delegação dessa liberdade -, também o Estado-Proponente precisa ser livre como condição de preexistência à federação para deliberar sobre sua adesão ou não ao novo Estado. Isto porque é a delegação de parte dessa liberdade – que está associada ao conceito de Soberania do Estado-Proponente -, que forma a essência da Federação.

Sem liberdade prévia (soberania) reconhecida aos Estados-Proponentes não existe Federação real. É a soma das vontades dos Estados-Proponentes que forma a Federação. E aí reside o vício de origem da Federação Brasileira, uma vez que o Decreto n.1 de 1889 jamais reconheceu tal autonomia às antigas Províncias que formavam o Império, como demonstrou-se pelo artigo 2, por exemplo. A análise do texto legal demonstrou que o governo provisório negou às Províncias (já na condição de Estados-Proponentes) qualquer possibilidade de escolha, isto é, negou-lhes reconhecimento de sua soberania.

Não há dúvidas de que o conceito de federação implica um risco. O risco de que os Estados-Proponentes decidam não aderir à nova nação. Assim, a análise do Decreto n.1 de 1889 prova que o Governo Provisório reconheceu o risco de as Províncias não aceitarem o novo Estado. Não obstante, ao invés de buscar a composição e convencimento – algo típico do contrato, do pacto, enfim, do Estado Federal – o Governo Provisório optou por suprimir a liberdade e a soberania das antigas Províncias/Estados-Proponentes, incluindo-as automaticamente no novo Estado – inclusive sob ameaça de intervenção do artigo 6 -, e nomeando a nova nação fictamente como ‘Federal’.

Ao optar por não enfrentar o risco da fragmentação – inerente à federação em seu momento de formação – o Governo Provisório optou pela centralização por meio da força. O Governo Provisório não desempenhou o seu papel, qual seja, garantir o exercício de liberdade e soberania dos Estados-Proponentes/Províncias para que estes deliberassem acerca da formação da federação. Ao contrário, o Governo Provisório foi, ele próprio, de maneira unilateral, criador da federação ficta, por meio de um ato de força, não de consenso ou pactuação.

E, com tal atitude, ao outorgar o Decreto n.1 de 1889 nestes

9 Segundo Locke (2014), o direito de resistência de cada indivíduo pode ser exercido sempre que alguém exerce a força ilegítimamente contra a vida, a liberdade e a propriedade de outrem. Quando essa ação ilegítima parte do próprio poder executivo, por exemplo, este – considera Locke – ingressa em um Estado de Guerra contra o povo, e este Estado de Guerra legitima o próprio povo a opor um direito de resistência para defender sua vida, sua liberdade ou sua propriedade.

10 Conto relatado por Cícero (2004): Dâmocles era um súdito do tirano Dionísios de Siracusa, o qual tinha como um afortunado. Ao tomar conhecimento do fato, Dionísios propôs a Dâmocles que ocupasse o lugar de governante por um dia. Assim, aceita a troca, Dionísio ordenou que Dâmocles relaxasse sobre a cama real, feita de ouro, fosse ornado com joias, com roupas finas, servido nas mais finas taças com mais nobre vinho. Assim, enquanto Dâmocles encontrava-se feliz, cercado de guirlandas, ouro joias, opulência, Dionísio ordenou que uma espada fosse suspensa apenas por um fio de crina de cavalo sobre a cabeça de Dâmocles. Não mais Dâmocles deleitava-se com bom vinho, com o outro, com joias, tendo o olhar fixo naquela espada. E, assim, Dionísios o deixou ir.

termos, estabeleceu um vício de origem ao negar a soberania das Províncias/Estados-Propontes, cuja consequência é um perene risco, uma perene desconfiança da União em relação aos Estados (forçosamente) Federados. Como as Províncias/Estados-Proponentes nunca se manifestaram claramente acerca de sua escolha em aderir ou não à Federação, a União teme a descentralização, por desconhecer a verdadeira vontade daquelas antigas Províncias, hoje Estados.

Referências

AZEVEDO, A.C.A. Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

BOBBIO, N. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. Sociedade e estado na filosofia política moderna. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, P. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição do Império do Brasil. Coleção de Leis do Império/Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886.

BRASIL. Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889. Decretos do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brazil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

CARVALHO, J.M. A Cosntrução Nacional:1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

CÍCERO, M.T. Tusculan Disputatios [Discussões Tusculanas]. 2004.

COSTA E SILVA, A. Crise colonial e independência (1808-1830). Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

COSTA, E.V. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Unesp, 2007.

CUNHA, A.G. Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa.

Rio de Janeiro: Lexikon, 2010

DALLARI, D.A. Elementos de teoria geral do estado. São Paulo: Saraiva, 2011.

DAS NEVES, L.B.P. In: COSTA E SILVA, A. Crise colonial e independência: 1808-1822. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

DESCARTES, R. Discurso do método (1637). Porto Alegre: LPM, 2019.

DURÃO, J.F. Pequena História da Maçonaria no Brasil. São Paulo: Madras, 2008.

FILMER, R. Patriarcha and Other Political Works (1653). New Jersey: First Transaction, 2009.

HAZARD, P. A crise da consciência europeia (1680-1715). Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

LE GOFF, J. A civilização do ocidente medieval. Bauru: Edusc, 2005.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2008.

LINCOLN, A. Abraham Lincoln Great Speeches. New York: Dover, 1991.

MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RIBEIRO JR, J.R. Teoria Geral do Estado e Ciência Política. Bauru: Edipro, 2001.

schwarz, l.m. as barbas do imperador: d. pedro ii, um Monarca dos Trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOUZA NETO, C.P.; SARMENTO, D. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZIMMERMANN, A. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ZIMMERMANN, A. Teoria Geral do Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.