

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

RICARDO CARRION BARBOSA ALVES

**UM POR TODOS, E TODOS POR UM: A FEDERAÇÃO DE RUI BARBOSA NA
CONSTITUIÇÃO DE 1891**

SÃO PAULO
2020

RICARDO CARRION BARBOSA ALVES

**UM POR TODOS, E TODOS POR UM: A FEDERAÇÃO DE RUI BARBOSA NA
CONSTITUIÇÃO DE 1891**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca de Avaliação do Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento, com o auxílio da Bolsa Mário Henrique Simonsen.

Orientador: Prof. Dr. Oscar Vilhena Vieira.

Coorientador: Prof. Dr. Rubens Eduardo Glezer

SÃO PAULO
2020

Alves, Ricardo Carrion Barbosa.

Um por todos, e todos por um: a Federação de Rui Barbosa na Constituição de 1891 / Ricardo Carrion Barbosa Alves. - 2020.

116 f.

Orientador: Oscar Vilhena Vieira.

Co-orientador: Rubens Eduardo Glezer.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Barbosa, Rui, 1849-1923. 2. Federalismo - Brasil. 3. Direito constitucional - Brasil. 4. Direito - História. 5. Brasil. [Constituição (1891)]. I. Vieira, Oscar Vilhena. II. Glezer, Rubens Eduardo. III. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 342(81)

RICARDO CARRION BARBOSA ALVES

**UM POR TODOS, E TODOS POR UM: A FEDERAÇÃO DE RUI BARBOSA NA
CONSTITUIÇÃO DE 1891**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca de Avaliação do Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento, com o auxílio da Bolsa Mário Henrique Simonsen.

Orientador: Prof. Dr. Oscar Vilhena Vieira.

Coorientador: Prof. Rubens Eduardo Glezer

DATA DO EXAME:

04 de junho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Oscar Vilhena Vieira (Orientador)

Prof. Dr. Rubens Eduardo Glezer (Coorientador)

Prof. Dr. José Garcez Ghirardi (FGV Direito SP)

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto (EAESP)

O presente trabalho contou com o apoio da Fundação Getulio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

*In Memoriam de **Maria Alzira Barbosa Alves**, cuja passagem ocorreu no curso deste programa de mestrado e quem com arte cunhou a intelectualidade de toda uma família. Vó Bala certamente leria esta dissertação do alto da simplicidade do tapete da sala de tv – sem deixar escapar o carinho e o interesse que lhes eram naturais.*

AGRADECIMENTOS

Perdoem-me o coloquialismo, mas essa dissertação foi um parto. Por inúmeras questões, dentre as quais a dificuldade de encontrar uma abordagem sobre o sinuoso tema do federalismo e (sobretudo) pela teimosia deste pesquisador, o objeto da pesquisa foi apenas acordado com meus orientadores 21 dias antes do prazo de depósito da qualificação, em outubro de 2019. Não posso deixar de agradecer, antes de qualquer coisa, aos professores Oscar Vilhena e Rubens Glezer por terem acreditado na minha capacidade de apresentar uma pesquisa qualificada, mesmo em circunstâncias aparentemente adversas. Em especial, ao Prof. Oscar por ter viabilizado as condições necessárias para que a pesquisa fosse feita, e ao Prof. Rubens por ter realizado as contribuições tão importantes para seu aperfeiçoamento metodológico e intelectual.

Em segundo lugar, preciso agradecer à amiga e professora Tarcila Reis Jordão, quem tem me ensinado desde a relevância sociológica do forró até o poder do *argumento*, em todos os seus sentidos possíveis. Agradeço a todos os meus colegas da Subsecretaria de Parcerias e Inovação do Governo do Estado que desde o início do programa de mestrado têm respeitado minha escolha por construir uma vida acadêmica em conjunto com a vida corporativa. Um especial agradecimento àqueles que, além de compreenderem, incentivaram esta empreitada: Marcelo Bernardino, Eduardo Azevedo, Rafael Issa, Theo Nery, Bruno Freitas, Christine Munhoz, Adriano Sundfeld, Pedro Guerra, Melissa Giacometti, Alexandre Groszmann, Maguila (Alessandro Nery), Dyana Pinheiro, Gabriela Engler, Rodrigo Barata, Mayra Gramani e Gabriel Gracindo.

Agradeço também aos colegas e professores que a vida acadêmica me apresentou e que de maneira direta ou indireta, contribuíram ao aperfeiçoamento deste estudo. Primeiramente, às outras 18 cabeças da turma de Mestrado Acadêmico, que dentro de sua diversidade ideológica formaram uma interessante coesão intelectual. Em segundo lugar, a todos os professores do programa de mestrado da FGV Direito SP e, em especial, aos Profs. Mario Schapiro e Marta Machado por sua coordenação entre os anos de 2018 e 2020. Em terceiro lugar, aos professores Thiago Reis e Eloísa Machado, que compuseram minha banca qualificação, e José Garcez Ghirardi e Claudio Couto, pelas pertinentes colocações em minha banca defesa. Em quarto lugar, aos professores que de alguma forma dedicaram tempo de suas corridas carreiras para contribuir com minha pesquisa: Diego Werneck, Eduardo Jordão, Felipe Fonte, Dimitri Dimoulis, Maíra Machado, Daniel Vargas e Marta Arretche.

Preciso também agradecer àqueles que de alguma forma fizeram parte do ambiente de acolhimento pessoal necessário para a construção dessa dissertação. Primordialmente à minha família: ao meu pai, Ricardo, por ser meu exemplo de ambição; à minha mãe, Alessandra, por ser meu exemplo de compaixão; à minha irmã, Ana Beatriz, por ser meu exemplo de perseverança. Além disso, um especial agradecimento aos amigos irmãos que a vida me trouxe, a quem agradeço na pessoa de Maria Angélica Sampaio.

Um especial agradecimento à Pedro Marques pelas contribuições ao meu texto da qualificação.

Um agradecimento mais que necessário ao José da Copiadora Senador quem, atendendo ao pedido de um mestrando ansioso, conseguiu em um mesmo dia - a véspera de seu recesso de fim de ano - imprimir as 3 mil folhas que compuseram o material utilizado para a pesquisa. Sei que esse agradecimento dificilmente chegará a você. Por isso deixo aqui seu contato para pesquisadores que porventura necessitem de serviços de impressões e cópias de livros, dentro dos limites legais: chaveiroseador@hotmail.com. Sua gráfica fica em prédio ao lado da biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Um agradecimento final à instituição Fundação Getulio Vargas por, mais uma vez, permitir com que eu me capacite intelectualmente, bem como por servir de plataforma para contribuições à nossa sociedade.

RESUMO

Entre março de 1889 e a promulgação da Constituição Brasileira de 1891, em fevereiro deste ano, Rui Barbosa foi alçado da condição de isolamento político para a de protagonista da elaboração da primeira Constituição democrática da história brasileira. Após o golpe republicano à monarquia, a Federação foi adotada como premissa para a estruturação do novo projeto de país, tendo Rui Barbosa protagonizado os trabalhos de construção constitucional. O presente estudo buscou compreender o conceito de Federação empregado por Rui Barbosa neste momento histórico. Em primeiro lugar, são explicitados os acontecimentos que marcaram a ascensão política de Rui, sua relação com os espaços de construção do texto constitucional e as inclinações do seu pensamento político federativo. Em segundo lugar, partindo da catalogação constante nas *Obras Completas de Rui Barbosa*, são apresentadas as propostas de emendas ao projeto constitucional empenhadas pelo pensador baiano que foram incorporadas ao texto constitucional definitivo. A análise dos materiais indica que a racionalidade da Federação de Rui Barbosa neste contexto histórico é decorrente da soma de dois vieses: um viés de descentralização idealista do poder político e um viés de defesa pragmática da institucionalidade da União. Conclui que uma interpretação precisa de seu conceito é a de que Rui Barbosa buscou apresentar ao país uma Federação orientada para a sustentabilidade do sistema político nacional.

Palavras-chave: Rui Barbosa. Federação. Federalismo. Liberalismo Brasileiro. História do Direito. Direito Constitucional. Constituição Brasileira de 1891.

ABSTRACT

Between March 1889 and the promulgation of the Brazilian Constitution of 1891, in February of this year, Rui Barbosa was raised from the condition of political isolation to the protagonist in the drafting of the first democratic constitution in Brazilian history. After the republican coup to the monarchy, the Federation was adopted as a premise for the structuring of the new country project, with Rui Barbosa leading the work on constitutional construction. This study aims to understand the concept of Federation employed by Rui Barbosa in this historical moment. Firstly, are explained the events that marked Barbosa's political rise, his relationship with the spaces for the construction of the constitutional text and the inclinations of his federative political thought. Second, making use of the cataloging in the *Complete Works of Rui Barbosa*, are presented the proposals for amendments to the constitutional project committed by the thinker that were embodied in the definitive constitutional text. The analytic study of the available data indicates that the Barbosa's Federation rationality works under the assumptions of an idealistic decentralization of political power and the plea for a pragmatic defense of the Union's institutionality. I conclude that a precise interpretation of his concept is that Rui Barbosa sought to present the country with a Federation oriented towards the sustainability of the national political system.

Keywords: Rui Barbosa. Federation. Federalism. Brazilian Liberalism. History of Law. Constitutional Law. Brazilian Constitution of 1891.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro comparativo do Art. 1º	70
Quadro 2 – Quadro comparativo dos Arts. 2º e 3º	72
Quadro 3 – Quadro comparativo do Art. 6º	73
Quadro 4 – Quadro comparativo dos Arts. 8, 10 e 11	74
Quadro 5 – Quadro comparativo dos Arts. 34 e 35	74
Quadro 6 – Quadro comparativo dos dispositivos relativos a crimes de responsabilidade	76
Quadro 7 – Quadro comparativo dos dispositivos relevantes à pesquisa no capítulo Do Poder Judiciário	76
Quadro 8 – Quadro comparativo dos dispositivos relevantes à pesquisa no capítulo Dos Estados	78
Quadro 9 – Quadro comparativo da limitação à reforma constitucional	78
Quadro 10 – Quadro comparativo do dispositivo relativo aos Municípios	80
Quadro 11 – Quadros comparativos sobre a origem dos dispositivos de distribuição de renda na Constituição de 1891 (A)	87
Quadro 12 – Quadros comparativos sobre a origem dos dispositivos de distribuição de renda na Constituição de 1891 (B)	87
Quadro 13 – Sistematização das emendas de Rui Barbosa e seus efeitos à Constituição de 1891	111

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 – A pesquisa, suas premissas e suas escolhas	16
1.1 Introdução: Por que um estudo sobre a Federação de Rui Barbosa?	16
1.2 A “questão” da Federação ruissiana para além da <i>Constituição de 1891</i>	18
1.3 Obstáculos metodológicos à interpretação de Rui Barbosa	19
1.4 O material da pesquisa: as <i>Obras Completas de Rui Barbosa</i>	22
1.5 Conclusões do capítulo	25
Capítulo 2 – O que é preciso saber sobre a trajetória de Rui Barbosa para compreender sua concepção de federalismo?	26
2.1 Introdução	26
2.2 Federalismo, decadência monárquica e ascensão republicana: a ebulição política que originou o protagonismo ruissiano	27
2.2.1 A crítica ruissiana à displicência centralizadora da Monarquia e o movimento federalista	27
2.2.2 Compromisso federalista: as negativas de Rui Barbosa a uma Federação para inglês ver	31
2.2.3 Rui, um republicano de última hora	35
2.3 O protagonismo de Rui para a construção da <i>Constituição de 1891</i>	38
2.3.1 A Comissão dos 5 e a ausência de Rui Barbosa	39
2.3.2 Como se Fez a Constituição da República: a participação de Rui Barbosa no projeto do Governo Provisório	41
2.3.3 A Assembleia Constituinte, federalismo e ultrafederalismo	46
2.4 Rui Barbosa e a institucionalidade financeira federativa	50
2.5 A inclinação anglo-saxã do federalismo ruissiano	57
2.5.1 Um pequeno passo além do federalismo: notas sobre o direito em Rui Barbosa	57
2.5.2 Retomando o objeto: federalismo e anglofilia em Rui Barbosa	60
2.6 Conclusões do capítulo	66
Capítulo 3 – A organização federativa na <i>Constituição de 1891</i>	68
3.1 Introdução	68
3.2 Rui Barbosa e suas intervenções na organização federativa nacional	69
3.2.1 A forma de governo republicana federativa	70
3.2.2 Transferência da Capital Federal	70

3.2.3A Intervenção Federal	72
3.2.4 Limitações ao poder de tributar	73
3.2.5 Regulação da competência para o ensino	74
3.2.6 Crimes de Responsabilidade	75
3.2.7 Organização do Poder Judiciário	76
3.2.8 Competência dos Estados	77
3.2.9 Cláusulas Pétreas	78
3.3 O que não é de Rui: o municipalismo estadualista	79
3.4 Conclusões do capítulo	80
Capítulo 4 – O federalismo fiscal na <i>Constituição de 1891</i>	82
4.1 Introdução	82
4.2 Os modelos de organização tributária em disputa	83
4.3 A discriminação das rendas da <i>Constituição de 1891</i>	86
4.4 Conclusões do capítulo	87
Capítulo 5 – A racionalidade política da Federação constitucionalista de Rui Barbosa	89
5.1 Introdução	89
5.2 Afinal, qual Federação Rui Barbosa implantou na <i>Constituição de 1891</i> ?	89
5.3 Eis seu sentido: uma Federação orientada para a sustentabilidade do sistema político nacional!	93
5.4 Conclusões do capítulo	95
Conclusões da dissertação	97
ANEXOS	100
ANEXO 1 – Charge sobre a folclorização de Rui	101
ANEXO 2 – Passagem de Ruy: O Estadista da República, de João Mangabeira (1946)	102
ANEXO 3 – Quadro Ato de assinatura do Projeto da 1ª Constituição (1891)	104
ANEXO 4 – Disposição dos componentes do quadro Ato de assinatura do Projeto da 1ª Constituição	105
ANEXO 5 – Cronograma de marcos do Governo Provisório	105
ANEXO 6 – <i>Como se Fez a Constituição da República</i>	107
ANEXO 7 – Relatório de Rui Barbosa publicado no periódico Diário de Notícias	108
ANEXO 8 – Exemplo de trecho do quadro comparativo das <i>OCRB</i> sobre os projetos de Constituição	109
ANEXO 9 – Exemplo de página das <i>OCRB</i> com emendas em próprio punho de Rui Barbosa	110

ANEXO 10 – Quadro 12 – Sistematização das emendas de Rui Barbosa e seus efeitos à <i>Constituição de 1891</i>	111
Bibliografia	111
Referências bibliográficas às <i>OCRB</i>	112
Referências bibliográficas	113

Introdução

Esta breve introdução resumirá os principais elementos da pesquisa. Caso o leitor ou a leitora prefira não desenvolver uma visão completa do estudo desde seu início, deixando seus resultados para o final, sugiro que pule para o capítulo 1. No entanto, caso considere pertinente compreender os argumentos desenvolvidos em cada um dos capítulos desde já e o modo como a pergunta de pesquisa foi respondida, este é o espaço. A preocupação que enseja a pesquisa é a de contribuir com a herança política e jurídica do país com especial ênfase ao compartilhamento de competências entre instâncias locais e nacionais. Esta dissertação pode ser útil para pesquisadores e pesquisadoras que buscam investigar temas como (i) os meandros história constitucional brasileira, (ii) o liberalismo político manifesto no pensamento de Rui Barbosa ou, então, (iii) a formação do federalismo brasileiro.

Rui Barbosa é um dos juristas e políticos mais relevantes da história brasileira e ao longo do Governo Provisório entre 1889 e 1891 teve a oportunidade de influenciar a elaboração do texto constitucional em função de sua posição de protagonismo naquele contexto político. Por este motivo, sua concepção de Federação pode contribuir com o campo do direito constitucional ajudando a elucidar o sentido fundacional do pacto federativo brasileiro. Será trabalhada a seguinte pergunta de pesquisa: *qual o conceito histórico de Federação utilizado por Rui Barbosa na construção da Constituição de 1891?*

Como o ambiente de elaboração do texto constitucional envolve a construção de consensos políticos para a produção de normas, verificarei se a tradicional visão radicalizada de federalismo geralmente atribuída a Rui Barbosa foi posta em prática também nesta arena. Por este motivo, a hipótese com a qual trabalharei será a de que *o pensamento ruisiano não foi essencialmente orientado à descentralização, mas sim à apresentação de um projeto de organização política do Estado brasileiro.*

Procurarei estar afastado de interpretações que narram a figura de Rui Barbosa como mitológica, buscando um realismo sobre os fatos históricos por intermédio, na medida do possível, da utilização de fontes primárias de interpretação. Grande parte da literatura especializada sobre Rui Barbosa o apresenta, nos termos de Bolívar Lamounier, de maneira folclorizada, ou melhor, como um sonhador distante da realidade prática. Para evitar esse tipo

de abordagem, buscarei privilegiar a utilização do acervo constante nas *Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)*.

O capítulo 1 apresentará a dissertação. Indicarei os motivos que tornam pertinente uma abordagem histórica do federalismo no pensamento político de Rui Barbosa no contexto de uma pesquisa no campo do direito. Em seguida, descreverei o material primário analisado neste estudo, apontando quais as escolhas feitas sobre as *Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)*.

O capítulo 2 descreve os elementos do contexto histórico e político necessários para compreender o conceito de Federação utilizado por Rui Barbosa. Em primeiro lugar, explico os acontecimentos que marcaram a ascensão política de Rui, desde sua condição de político isolado na redação do *Diário de Notícias* até a de Ministro da Fazenda do Governo Provisório. Em segundo lugar, por sua vez, passo a explorar os espaços de construção do texto constitucional e como se deu a presença de Rui Barbosa em cada um deles. Por fim, em terceiro lugar, apresento as considerações de Rui Barbosa sobre a construção da institucionalidade financeira do país, elemento central na compreensão do papel de cada ente na nova Federação. Por fim, identificarei onde se localiza o pensamento federativo de Rui Barbosa dentro do quadro intelectual de sua época, o que pode ser resumido com base em seu apreço às instituições anglo-saxãs.

Os dois capítulos seguintes analisam as contribuições de Rui Barbosa ao texto da *Constituição de 1891*. O capítulo 3 apresenta suas contribuições mais significativas do ponto de vista da organização federativa – lastreado nos quadros comparativos constantes nas *OCRB*, descrevo especificamente as emendas propostas pelo político baiano ao texto constitucional e, destas, quais permaneceram no texto constitucional. O capítulo 4 discutirá a questão do federalismo fiscal, o que à época era intitulado como *discriminação das rendas*, tendo sido discutido o modelo de repartição das receitas tributárias a ser adotado pelo país. O debate se deu em termos de projetos, e não de emendas específicas, o que demanda um esforço metodológico diverso do capítulo anterior. No caso, o projeto de Rui Barbosa foi antagonizado pela coalizão ultrafederalista, que buscava articular um sistema de distribuição de receitas amplamente favorável aos Estados, em detrimento da União.

No capítulo 5 apresento minhas percepções sobre o conceito de Federação extraído da análise dos capítulos anteriores. Preliminarmente, indico que a Federação implantada por Rui Barbosa na *Constituição de 1891* é fruto de dois vieses. O primeiro é decorrente dos esforços de defesa pragmática da União por meio de normas capazes de proteger politicamente o Governo central. O segundo, por seu lado, consiste na descentralização idealista do poder

político às instâncias locais, consequência do contexto político que influenciou os trabalhos de elaboração da Constituição. A somatória desses dois vieses indica que a Federação de Rui Barbosa era orientada para a *sustentabilidade federativa*, ou melhor, para a criação de arranjos constitucionais capazes de proteger o pacto federativo ao longo do tempo.

Por esse motivo, pode-se dizer que de fato a racionalidade política da Federação de Rui Barbosa esteve orientada para a criação de um projeto concreto de país, o que a distancia da percepção mais comum na produção jurídica, calcada na crença de um Rui utópico e, por consequência, de um federalismo idealista. O conceito de Federação ruisiano tem como elemento a descentralização política, mas ela está longe de representar sua totalidade. Para compreendê-lo é necessário também levar em consideração as dinâmicas particulares do momento de construção da Constituição de 1891, e, especialmente, suas consequências à normatividade do texto constitucional. Segundo a pesquisa indicou, mais do que organizar politicamente o país, o federalismo de Rui Barbosa foi orientado para a construção de arranjos deveriam perdurar através dos anos, servindo de base para a estruturação civil e moral da sociedade brasileira.

Capítulo 1 – A pesquisa, suas premissas e suas escolhas

1.1. - Introdução: Por que um estudo sobre a Federação de Rui Barbosa – 1.2. Como pretendo chegar à “questão” da Federação ruissiana na *Constituição de 1891*? – 1.3. Obstáculos metodológicos à interpretação de Rui Barbosa – 1.4. O material da pesquisa: as Obras Completas de Rui Barbosa – 1.5. Conclusões do capítulo

1.1. Introdução: Por que um estudo sobre a Federação de Rui Barbosa?

Não encaro com surpresa o retorno do debate público sobre as dinâmicas políticas do jogo federativo nos últimos meses, em função da calamidade que acomete o Brasil – a Federação nunca esteve morta, só precisava de um mote para retomar seu protagonismo no espaço republicano. As inquietudes que levam a me interessar sobre o federalismo são muito conhecidas por estudiosos das ciências sociais aplicadas: (i) o desastre fiscal em que diversos Estados e Municípios se encontram na atualidade prejudica substancialmente o desenvolvimento do país e a prestação de serviços públicos, com consequências nocivas em especial à população brasileira mais carente; (ii) desde o surgimento da República brasileira, o federalismo sempre emergiu como uma reação ao estabelecimento de sistemas políticos com fortes traços autoritários. Esse segundo ponto, inclusive, torna o tema especialmente atraente no contexto político brasileiro contemporâneo.

No entanto, parece-me que os centros de produção acadêmica mais influentes no campo do direito deram pouca atenção à realidade sistêmica desses complexos e profundos fenômenos. Apesar de terem sido elaboradas valiosas produções em termos de competências constitucionais concorrentes, consórcios públicos interfederativos ou sobre intervenções federais, os estudos que me conduziram ao objeto desta dissertação indicam serem escassos, ao menos nas últimas décadas, os esforços de juristas que tentaram compreender o fenômeno federativo – ou melhor, o significado das tensões decorrentes da luta política entre agentes constituídos e regulados pelo direito. Tentarei, na medida da minha capacidade e dos recortes particulares deste estudo, dar um passo modesto neste sentido, a partir da busca por uma concepção de Federação que foi amplamente influente em determinado momento da história constitucional brasileira. Início este

texto expondo minha percepção de que a pesquisa pode ajudar a explicar uma pequena parte da herança jurídico-política nacional e minha convicção de que esta dissertação é fruto de um desejo de contribuir com a nossa realidade objetiva.

Pois bem, o objetivo aqui será o de investigar o papel que o federalismo desempenhou na obra de Rui Barbosa durante o Governo Provisório da Primeira República brasileira. A *Constituição de 1891* foi a primeira Carta nacional orientada para uma ordem democrática, trazendo inovações jurídicas à regulação do poder político que, em parte, até hoje persistem no arcabouço constitucional. Em sua construção, conforme justificarei em maior profundidade, Rui Barbosa adquiriu uma posição de significativo destaque. Estabeleceu suas premissas, conduziu parte significativa dos trabalhos de elaboração do texto e lutou para evitar influxos antidemocráticos. Pretendo, assim, contribuir com a compreensão histórica da construção normativo-constitucional do federalismo através da identificação do conceito de Federação adotado por Rui Barbosa e proposto nos trabalhos de construção do texto constitucional

Tendo em vista o protagonismo de Rui ao longo do Governo Provisório, sua concepção pode contribuir com o campo do direito constitucional ajudando a elucidar o sentido fundacional do pacto federativo brasileiro. Por este motivo, buscarei identificar qual a racionalidade política do conceito de Federação trabalhado por Rui Barbosa, um dos mais influentes políticos e juristas da história brasileira. A trajetória do pensador baiano é longa, mas o momento de maior implementação criativa de suas ideias foi durante o Governo Provisório anterior à promulgação da *Constituição de 1891*. Nesse momento Rui pôde influenciar de maneira mais significativa o direito constitucional brasileiro e, em especial, a implementação do federalismo no país. Por esses motivos, a pergunta de pesquisa que tentarei responder é a seguinte: *qual o conceito histórico de Federação utilizado por Rui Barbosa na construção da Constituição de 1891?*

Rui é muito conhecido por ter visões radicais, compromissadas com seu ideário de valores. No que diz respeito ao federalismo, essa perspectiva é evidente de modo mais significativo nos primeiros anos de sua trajetória, quando militou pela descentralização política. No entanto, o período analisado no presente estudo é o da construção da institucionalidade brasileira a partir da normatividade constitucional. A necessidade promover consensos políticos com o objetivo de gerar normas constitucionais, em princípio, parece incompatível com narrativas políticas radicalizadas em função de demandar propostas concretas dos agentes públicos envolvidos. Neste sentido, para responder à pergunta de pesquisa testarei a hipótese

de que *o pensamento ruiliano não foi essencialmente orientado à descentralização, mas sim à apresentação de um projeto de organização política do Estado brasileiro.*

Importante destacar desde já que não faz parte deste estudo uma análise da dimensão prática da normatividade da *Constituição de 1891*. Isto é, não buscarei compreender os efeitos das normas positivadas no texto constitucional na realidade política e social após sua promulgação. A chamada *Política dos Governadores*, um modo de funcionamento do regime político nacional segundo o apoio mútuo de elites estaduais, cumpre papel relevante na compreensão das dinâmicas federativas na Primeira República. No entanto, esta está inserida dentro dessa dimensão prática, que explica a relação entre o arranjo jurídico-político da Constituição e as dinâmicas concretas do jogo político, e por isso foge ao escopo desta dissertação. Ao longo da pesquisa, à medida que o material selecionado me permitir, apresentarei a relação e as contradições entre a Federação efetivamente empenhada na Constituição e a Federação idealizada pelo político baiano.

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar a pesquisa. Em primeiro lugar aprofundarei as considerações sobre o método utilizado nesta dissertação. Em seguida, justificarei os cuidados metodológicos que a literatura secundária demonstrou em abordagens à sua obra, em especial, a preocupação de Bolívar Lamounier de evitar folclorização do político baiano. Na terceira seção, tecerei comentários às *Obras Completas de Rui Barbosa*, com o propósito de auxiliar na compreensão a respeito do como foi selecionado o material básico do presente estudo. Por fim, concluirei resumindo o capítulo e tecendo considerações finais sobre o desenvolvimento da pesquisa.

1.2. A “questão” da Federação ruiliana para além da Constituição de 1891

Como dito na seção anterior, a preocupação que enseja o presente estudo é de contribuir com a compreensão da construção normativo-constitucional do federalismo no país. Especificamente, buscarei identificar a dimensão histórica do federalismo no pensamento de Rui Barbosa, ou melhor, da *racionalidade política* demonstrada pelo autor no recorte temporal escolhido.

O período que antecedeu a promulgação da *Constituição de 1891* foi o do Governo Provisório, que pode ser compreendido entre a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e a assinatura do texto constitucional, em 24 de fevereiro de 1891. A despeito da extensa trajetória de Rui Barbosa, foi durante esse período que houve um adensamento de sua

atuação política na ditadura liderada por Marechal Deodoro. Tal protagonismo foi alcançado em função do seu respaldo junto à coalizão republicana, conforme será visto nos capítulos a seguir. O Governo Provisório consistiu no momento em que Rui Barbosa pôde operacionalizar seu ideário na construção do arcabouço constitucional democrático e federativo. Nesse sentido, o objeto principal do presente estudo serão os discursos, artigos e documentos oficiais constantes nas *OCRB* referentes a este período.

No entanto, é importante considerar o alerta de Koselleck sobre os requisitos para a reconstrução de um conceito. Segundo afirma, “todo conceito articula-se a um certo contexto sobre o qual também pode atuar, tornando-o compreensível”,¹ composto por critérios explicativos que o tornam único dentro de um determinado recorte. Assim, federalismo de Rui Barbosa na Constituição precisa ser vislumbrado em conjunto com elementos históricos de diferentes naturezas que compõem seu contexto. Por esse motivo opto por não analisar apenas o texto constitucional, mas também a trajetória política de Rui Barbosa que precedeu o Governo Provisório e o cenário intelectual que influenciou seu pensamento federativo.

Sendo assim, apesar de o foco da pesquisa ser o Governo Provisório, para apresentar o contexto da assunção de Rui Barbosa à condição de protagonista do movimento republicano, bem como identificar as premissas de seu pensamento federativo, é necessário ter como marco inicial da pesquisa sua entrada no periódico *Diário de Notícias*, em março de 1889. Ao assumir sua redação em março de 1889, Rui publica uma série de artigos que tanto contribuem para a derrocada do regime monárquico quanto o alçam da condição de isolamento político para a de protagonista no movimento republicano. Nos meses que antecederam o golpe republicano, o pensador baiano apresenta as premissas do que seria o modelo federativo brasileiro a ser considerado para o novo projeto de país. Esses dois motivos tornam pertinente a consideração de elementos históricos presentes no contexto que antecedeu o golpe republicano e que a literatura secundária intitula *Campanha Federalista*.

1.3. Obstáculos metodológicos à interpretação de Rui Barbosa

Estudar Rui Barbosa implica desafios metodológicos significativos ao pesquisador ou pesquisadora. Destaco três com base na tese de doutorado de Flávia Maria Ré, que buscou apresentar o ideário de Rui Barbosa através das propostas de reformas apresentadas pelo

¹ KOSELLECK, 1992, p. 136.

político baiano no decorrer de sua trajetória. O primeiro deles consiste na *extensão da obra*: segundo a compilação que vem sendo realizada pela Casa Rui Barbosa² ao longo de anos, há disponíveis 46.700 páginas, catalogadas ao longo de 137 tomos. Naturalmente, são necessários recortes para uma análise precisa de suas contribuições, sobretudo em um programa de mestrado.

O segundo obstáculo, por sua vez, consiste na *diversidade de naturezas do conteúdo*. A maior parte de suas obras são transcrições de discursos políticos ou textos jornalísticos publicados, nos termos de Ré, “no calor dos episódios políticos”.³ Tal característica aproxima a produção do autor de sua biografia e, por consequência, dos próprios acontecimentos políticos que marcaram a história brasileira. Essas condições legitimam a utilização de materiais biográficos como fonte, mas o pesquisador deve se precaver para não tornar sua abordagem mais descritiva do que analítica. Para tanto, prevalecerão sempre citações diretas às *Obras Completas de Rui Barbosa*, sendo a literatura secundária utilizada de maneira complementar.

A *pluralidade de interpretações* sobre a obra Rui Barbosa é também apontada por Ré como um obstáculo metodológico. De acordo com o Dicionário Bibliográfico de Autores Brasileiros, ao menos até 1999 teriam sido publicados 135 estudos biográficos sobre Rui Barbosa. Outras 126 publicações de natureza diversa possuíam o autor como objeto principal do estudo.⁴

No entanto, a despeito dessa pluralidade, o que a literatura secundária indica é a existência de uma latente homogeneidade da massa crítica à obra de Rui Barbosa. Esse apontamento é feito por Bolívar Lamounier, que coloca a *folclorização* do político baiano como um dos grandes problemas na sua leitura.⁵ A valorização da figura de Rui em detrimento de seus feitos concretos gera complicações à criação de um método de investigação preciso a respeito de sua produção. Há dois polos muito claros na interpretação folclorizada de Rui Barbosa.

O primeiro é decorrente da leitura de Oliveira Vianna, constante sobretudo em sua obra *Instituições Políticas Brasileiras* (1949), segundo a qual o político baiano seria um idealista desconectado da realidade prática, que buscava em modelos institucionais estrangeiros as

² Vide o repositório constante no link: [Obras Completas - Rui Barbosa Online](#). Acesso em: 18 de abril de 2020.

³ RÉ, 2016, p. 29.

⁴ CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO, 1999 *apud* RÉ, 2016, p. 30.

⁵ “Foi justamente aí - nessa folclorização da figura de Rui, na lenda que em torno dele se formou, que Rui começou a mirar na consciência das gerações que sucederam. Quanto mais exaltávamos esses traços por assim dizer exteriores de sua figura, mais o perdíamos como ideia e como conteúdo - ou seja, como pensador e protagonista de primeiro plano no debate substantivo dos problemas brasileiros” (LAMOUNIER, 1999, p. 52).

respostas às mazelas brasileiras.⁶ Segundo Lamounier, essa crítica proviria mais da importação institucional em si, da Inglaterra ou dos Estados Unidos, do que de seus efeitos à construção da institucionalidade democrática brasileira.⁷ A figura de Rui Barbosa, lido como um sonhador mais utópico do que estadista, é apresentada segundo uma personalidade *quixotesca* pois, apesar de Vianna reconhecer o compromisso de Rui com seus valores pessoais, interpreta que este não traduziria as reais necessidades do país. Segundo Boris Fausto, a interpretação de Vianna despreza os esforços de Rui Barbosa de solidificação das instituições brasileiras.⁸

Igualmente folclorizada, mas radicalmente diversa, foi a leitura de João Mangabeira em *Ruy, O Estadista da República* (1946). Na obra, um apanhado de diversos episódios históricos e análises pelo autor, Mangabeira apresenta Rui como o criador das instituições democráticas brasileiras.⁹ No contexto da construção da República brasileira – o “apogeu de Rui Barbosa”¹⁰ –, teria derrotado praticamente sozinho o atraso monarquista, persuadido os republicanos à ordem democrática e isolado politicamente as oligarquias rurais.¹¹ O Anexo 1 traz charge exemplificativa dessa perspectiva, que coloca o político baiano na condição de *idealista imortal*.

Tanto a leitura saudosista da figura de Rui Barbosa como a quixotesca tornam temerárias as avaliações concretas da ação política de Rui que se fundamentam nesses referenciais. Procuro despir-me de tais abordagens sem ignorá-las. Sobretudo no caso de João

⁶ “Pensando os problemas da sua pátria, ele era, insensivelmente, levado a pensá-lo em termos ingleses, com elementos ingleses, com sua mentalidade inglesa, ou de acordo com as inclinações inglesas. Mais tarde, esta identificação ou simpatia se transferiria para os americanos do norte. [...] Daí ele presumir que o povo brasileiro, que tem o seu modo de ser próprio, podia, desde que se dispusesse realmente a isto, executar qualquer regime exótico: o parlamentar, da Inglaterra; o presidencial federativo, dos Estados Unidos; a democracia, dos enciclopedistas franceses” (VIANNA, 1999, p. 373).

⁷ “Crítico-se o ‘ativismo’, o ‘voluntarismo’, o ‘idealismo utópico’ e até o ‘quixotismo’ de Rui, em função não tanto do conteúdo de seu pensamento, e sim, no mais das vezes, de pré concepções deterministas que supostamente demonstravam a inutilidade desse fazer, dada a alegada inviabilidade da construção de instituições liberal-democráticas no Brasil. No que se refere a seu conteúdo, as preconcepções a que me refiro foram se alterando, é claro, com o passar do tempo” (LAMOUNIER, 1999, p. 53).

⁸ Para o historiador, ainda, o que ajuda a explicar a propagação deste tipo de interpretação foi o predomínio de correntes políticas autoritárias e nacional-desenvolvimentistas no Brasil nas décadas que seguiram sua morte (FAUSTO, 1999).

⁹ “Construiu a República, erigindo-lhe as instituições. Assegurou-lhe a estabilidade, pela sua gestão financeira. E por mais de trinta anos pregou o Direito, apostolou a Justiça defendeu a Liberdade, abriu um curso prático de Democracia. E desses princípios impregnou o nosso ser. E o que existe entre nós de estável, de perpétuo, através de tôdas as decepções, desenganos e derrotas, é o nosso instinto democrático, o nosso sentimento jurídico, a nossa aspiração de Liberdade. Eis porque êle é o estadista da República. Ao Brasil sempre presente. Vivo, era o maior dos nossos homens. Morto, é o maior dos nossos símbolos. Um brasileiro não pode pensar na Democracia ou na Liberdade, ou sangrar nos atentados perpetrados contra elas, sem que ao seu pensamento ou sentir surja desde logo Ruy, como se êle com aqueles valores se houvesse consubstanciado” (MANGABEIRA, 1946, p. 354).

¹⁰ Termo utilizado por João Mangabeira para se referir ao período histórico analisado nessa pesquisa. Idem, p. 29.

¹¹ Idem, p. 29-32.

Mangabeira, há passagens de diálogos com relevância histórica,¹² capazes de contribuir com uma análise realista da trajetória de Rui Barbosa. A literatura secundária principal foi selecionada levando em conta esse cuidado com a folclorização.

1.4. O material da pesquisa: as *Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)*

As *OCRB* foram organizadas através do Decreto-Lei nº 3.668 de 1941, que atribuiu ao então Ministério da Educação e Saúde a publicação do material em 50 Volumes. Cada Volume, a depender de sua extensão, poderia ser dividido em dois ou mais Tomos.¹³ As *OCRB* foram publicadas entre as décadas de 1940 e 1980, em ordem não cronológica, mas sim dependendo da importância e disponibilidade do material.¹⁴ Digitalizadas em 2007, as *OCRB* foram compiladas no portal *OCRBdigital*¹⁵, que é administrado pela Fundação Casa Rui Barbosa. Em função de ser a maior catalogação da obra do autor disponível de maneira online, utilizei o portal como fonte de identificação do material primário a ser pesquisado. O sistema possui mecanismo de pesquisa livre e permite àqueles que o consultam o download do material em PDF.

O primeiro passo para a seleção do material consistiu na identificação e dos Volumes e Tomos correspondentes aos recortes temporal e temático escolhidos. Os Volumes XVI, XVII e XVIII correspondem aos anos de 1889, 1890 e 1891, respectivamente. Uma vez impressos, estes foram organizados a partir da linearidade temporal de cada Tomo.¹⁶ Cada uma dessas unidades também possui um Prefácio elaborado por pesquisador da Casa Rui Barbosa¹⁷, que

¹² Como é o caso do Anexo 2, utilizado no Capítulo 2.

¹³ Segundo versa o decreto em seu Art. 1º, §1º: “O primeiro volume abrangerá os trabalhos produzidos até o ano de 1871; o segundo, os trabalhos de 1872 a 1874; o terceiro, os trabalhos de 1875 e 1876; cada um dos demais volumes compreenderá respectivamente os trabalhos correspondentes a cada ano, de 1877 (quarto volume) a 1923 (quingentésimo volume)”; e §2º: “Quando o exigir o número ou extensão dos trabalhos, poderá um volume desdobrar-se em dois ou mais tomos. A distribuição da matéria, neste caso, atenderá ao critério cronológico, ao dos assuntos ou a outro, conforme for julgado mais conveniente”.

¹⁴ Cf. [Sobre a Fundação](#). Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

¹⁵ Sobre o portal: “**OCRBdigital** apresenta a versão digital da coleção *Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)*, com 137 tomos publicados, dos trabalhos de Rui Barbosa em suas diversas áreas de atuação: jurídica, política e jornalística. A coleção pode ser pesquisada por tomos, volumes ou por palavras. A digitalização é resultado de cooperação da Fundação com o Supremo Tribunal Federal”. Vide: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/rbonline/obrasCompletas.htm>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

¹⁶ Os Tomos são organizados majoritariamente pela linha do tempo da produção de Rui Barbosa. No entanto, há exemplos, sobretudo nos anexos de cada Tomo, de documentações alocadas em função de sua pertinência temática ao assunto da unidade.

¹⁷ Na maior parte das vezes tais Prefácios são subscritos pelos próprios revisores dos tomos. Alguns tomos também recebem notas intituladas Advertência, sempre pelos revisores, com uma pequena ementa do material que a segue.

reúne explicações sobre a metodologia de montagem dos Tomos, sobre o contexto histórico da produção e resumos do material primário. A seguir, apresento quais elementos de cada Volume foram considerados como material pertinente para a pesquisa.

O Volume XVI das *OCRB* é intitulado *Queda do Império* e corresponde ao ano de 1889. A literatura secundária intitula o período entre a assunção de Rui ao cargo de redator chefe do periódico o Diário de Notícias e o golpe que instituiu a República como *Campanha Federalista*, em função do destaque obtido por Rui no cenário político nacional e da centralidade do argumento federalista em suas publicações. O Volume compila as centenas de artigos publicados por Rui Barbosa, distribuídos de maneira temporalmente linear ao longo de oito tomos. No Tomo VIII, além dos últimos artigos publicados por Rui, consta também seu primeiro relatório já feito como Ministro da Fazenda em dezembro de 1889, no qual é resumida a situação financeira do país deixada pela Monarquia.¹⁸

O Volume XVII das *OCRB* é composto por dois Tomos. O primeiro deles, intitulado *A Constituição de 1891*, apresenta contribuições sobre a participação de Rui Barbosa na elaboração da Constituição Brasileira e foi utilizado em sua totalidade na presente pesquisa. Seu prefácio, assinado pelo jurista Pedro Calmon, descreve quais trechos do texto de 1891 foram objetos de uma intervenção mais incisiva de Rui Barbosa. O Tomo apresenta um quadro com o comparativo entre os três projetos de Constituição¹⁹ e sua redação final. Segue com quatro discursos proferidos por Rui Barbosa no Congresso Constituinte e é finalizado por artigo publicado por Campos Sales em 1894, no qual são descritos detalhes sobre os bastidores da elaboração da *Constituição de 1891*.²⁰

Já no Tomo II, intitulado *Atos Legislativos. Decisões Ministeriais e Circulares*, são apresentados documentos oficiais que são de autoria ou contaram com uma colaboração incisiva por Rui Barbosa.²¹ Estes datam de 15 de novembro de 1889 a 19 de janeiro de 1891 – dias antes da assinatura da Constituição. O material possui uma amplitude temática elevada, contemplando conteúdos que tangenciam questões monetárias, societárias, de organização da

¹⁸ O Tomo ainda conta com conclusões do Congresso Liberal de 23 de maio de 1889, que teve participação de Rui Barbosa.

¹⁹ Maiores informações sobre esses projetos podem ser observadas na seção 2.3. Um exemplo do quadro mencionado pode ser observado no Anexo 8.

²⁰ A ser tratado na seção 2.3.2.

²¹ “Volvem à circulação, pela primeira vez em conjunto, cerca de 90 anos mais tarde, dispersos, correspondentes a um período de pouco mais de quatorze meses em que participou o seu Autor [Rui Barbosa] do primeiro Governo Provisório da República. Reveste-se tal produção de um caráter *sui generis* - aquele consistente em tratar-se de matéria eminentemente normativa, de cunho dogmático, na sua elaboração e execução ou aplicação - tudo quanto em sua variada e múltipla atividade de homem público de labor intelectual, quase sem par, com essa índole, redigiu na fase inaugural da era republicana”. CÂMARA, José Gomes. Prefácio. In: *OCRB*. Vol. XVII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1986, p. XXXI.

vida civil e de organização administrativa.²² Do ponto de vista formal, também há grande variação entre os três tipos de documentos constantes no Tomo.²³

Uma leitura transversal do conteúdo do Tomo indica uma baixa pertinência à pesquisa. Em primeiro lugar, os atos legislativos vêm desacompanhados das suas Exposições de Motivos, o que impede um aprofundamento analítico de seu conteúdo. Em segundo lugar, mesmo tais atos são, em sua maioria, de baixo valor analítico, o que também dificulta a observação do objeto da pesquisa.²⁴ Dadas essas circunstâncias, o Tomo foi descartado.

O Volume XVIII, relativo ao ano de 1891, é composto por quatro Tomos. O primeiro deles abrange os discursos parlamentares de Rui Barbosa após a assinatura da *Constituição de 1891*, sendo descartado da presente pesquisa. Os Tomos II e III, por seu lado, consistem em extenso Relatório do Ministro da Fazenda, apresentado por Rui em janeiro daquele ano. Nesse sentido, para a presente pesquisa se apresentaram como pertinentes: (i) prefácio do revisor que resume o material; o (ii) capítulo chamado *Reconstituição Tributária*, no qual Rui apresenta sua perspectiva sobre a organização dos tributos nacionais; (iii) bem como o capítulo intitulado *Garantia de Empréstimos aos Estados*, em que o pensador baiano justifica apoio financeiro para a contração de empréstimos pelas unidades da Federação.²⁵ O Tomo IV é composto por anexos técnicos sem pertinência à pesquisa.

²² São exemplos destes temas, respectivamente: Decreto nº 255, que determina a reutilização do papel moeda (p. 73), Decreto nº 164, que regula as Sociedades Anônimas (p. 12), Decreto nº 119, que determina a Separação entre Igreja e Estado (p. 10) e o Decreto nº 947-A, que regula as concessões de isenção de direitos de importação e de consumo (p. 159).

²³ Sobre os tipos de documentos constantes no Tomo: “Percebe-se que decreto - a partir de 15 de novembro de 1889 - tanto poderia abranger um texto constitucional, ou com vigor de norma de tal caráter, como simples alteração de uma cláusula estatutária de banco ou sociedade comercial. A circular tinha caráter normativo, de cunho abstrato, de ordem geral, mas também o tinha, e não raro, a decisão, por vezes abrangendo esta o teor de circular, sem a denominação desta última. Ainda que oriundas, as decisões [ministeriais], de processos ou de casos concretos envolvendo soluções de consulta, reminiscência dos reescritos de outrora, era comum a sua edição como providência de ordem geral, não lhe retirando essa característica a circunstância de serem endereçadas a certo grupo de autoridades, e até mesmo a ministros de Estado e Governadores”. CÂMARA, José Gomes. Prefácio. In: *OCRB*. Vol. XVII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1986, p. XXXVII.

²⁴ Para ser mais preciso: 230 das 430 páginas de conteúdo são dedicadas às Decisões Ministeriais e Circulares. Há exemplos de atos que até exemplificam questões de ordem relacional entre a União e os Estados. No entanto, mesmo estas não refletem propriamente tensões políticas de natureza federativa, capazes de contribuir com a pesquisa. Alguns exemplos são (i) Restabelecimento da Coletoria de Rendas Gerais da Vila Parati, Santa Catarina (p. 182); (ii) Isenção de impostos para a compra de prédios destinados às Intendências Municipais (p. 235); (iii) e Remessa ao Ministério da Agricultura de mapas mensais dos produtos exportados pelos Estados (p. 386).

²⁵ Importante ressaltar que há outros exemplos de capítulos que tratam de circunstâncias nas quais há relações entre a União e os Estados. Entretanto, tal como no Volume XVII, estas relações não consistem em tensões acerca da alocação de recursos financeiros ou de capacidade decisória entre os entes da Federação. Tratam-se em verdade de descrições de ações do Governo Federal nos Estados, como pode se ver no seguinte trecho: “Várias têm sido as medidas decretadas pelos nossos governos, para impedir ou atenuar o contrabando que se faz nos diversos pontos do país, com especialidade nas fronteiras do Rio Grande do Sul. De longa data vem o contrabando na fronteira meridional do país, zombando sempre dos expedientes adotados para sua repressão

1.5. Conclusões do capítulo

O estudo constante nesta dissertação buscará identificar a racionalidade política relacionada ao federalismo, colocada em marcha por Rui Barbosa para a construção da *Constituição de 1891*. Para tanto, apresentarei o contexto político que marcou sua trajetória nos meses que antecederam a Proclamação da República até a assinatura do texto constitucional. Tomarei cuidado com os diversos obstáculos metodológicos presentes tanto na obra de Rui Barbosa quanto em seus intérpretes. O material principal da pesquisa é primário, sendo a literatura secundária utilizada para complementar pontos em branco ou apoiar interpretações.

É possível que o presente capítulo tenha se alongado por um tamanho não usual para seções explicativas da metodologia de uma dissertação de mestrado. É importante constar que, além de apresentar os aspectos metodológicos deste trabalho, houve um esforço para elucidar os passos de um pesquisador que enfrentou a sinuosa obra de Rui Barbosa. Espero que a banca compreenda que o intuito deste esforço foi também o de contribuir com outras pesquisas que porventura venham a ter de se debruçar sobre o mesmo material.

Uma última consideração que merece ser apontada para aclarar o ponto de partida do estudo. Este pesquisador é também servidor público e acredita que a melhoria das capacidades estatais passa pela instrumentalização de valores democráticos por meio de instituições públicas eficientes e aderentes às necessidades do país. A trajetória de Rui Barbosa vai ao encontro dessa premissa, especialmente no período analisado dentro do recorte desta pesquisa. Há, portanto, uma tendência natural à apresentação dos fatos históricos e das análises com algum saudosismo, aproximando esta abordagem da visão de João Mangabeira. Esforcei-me para não o fazer, mas aceitarei as críticas da banca em eventuais deslizos.

efetiva” (BARBOSA, Rui. Repressão do Contrabando no Rio Grande do Sul. In: *OCRB*. Vol. XVIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 223).

Capítulo 2 – O que é preciso saber sobre a trajetória de Rui Barbosa para compreender sua concepção de federalismo?

2.1. Introdução – 2.2. Federalismo, decadência monárquica e ascensão republicana: a ebulição política que originou o protagonismo ruisiano – 2.2.1 A crítica ruisiana à displicência centralizadora da Monarquia e o movimento federalista – 2.2.2. Compromisso federalista: as negativas de Rui Barbosa a uma Federação para inglês ver – 2.2.3. – Rui, um republicano de última hora – 2.3. O protagonismo de Rui para a construção da *Constituição de 1891* – 2.3.1. A Comissão dos 5 e a ausência de Rui Barbosa – 2.3.2. Como se Fez a Constituição da República: a participação de Rui Barbosa no projeto do Governo Provisório – 2.3.3. A Assembleia Constituinte, federalismo e ultrafederalismo – 2.4. Rui Barbosa e a institucionalidade financeira federativa – 2.5. A inclinação anglo-saxã do federalismo ruisiano – 2.5.1. Um pequeno passo além do federalismo: notas sobre o direito em Rui Barbosa – 2.5.2. Retomando o objeto: federalismo e anglofilia em Rui Barbosa – 2.6. – Conclusões do capítulo

2.1. Introdução

A trajetória de Rui Barbosa ao longo do Governo Provisório e dos meses que o precederam é a de um ícone histórico que saltou da condição de um político renegado à de protagonista na elaboração da *Constituição de 1891*. Este capítulo tem como objetivo explicitar os acontecimentos que marcaram a ascensão política de Rui, sua relação com os espaços de construção do texto constitucional e as premissas do seu pensamento federativo. Utilizo o termo *trajetória* por acreditar que acompanhar a linearidade dos passos percorridos pelo pensador é uma maneira eficaz de compreender o significado da concepção de Federação de Rui Barbosa no momento da elaboração do texto constitucional. Os episódios históricos serão narrados a partir das disputas relevantes para uma compreensão do federalismo em seu pensamento.

Nesse sentido, tomei a liberdade de dividir os grupos de disputas em três seções: (i) os conflitos entre Rui Barbosa e o regime monárquico; (ii) a disputa sobre o protagonismo nos trabalhos de elaboração do texto constitucional; (iii) e as disputas pela construção de uma institucionalidade financeira adequada à lógica federativa. Em cada uma delas destacarei o contexto no qual cada disputa estava inserida, que tipos de agentes antagonizaram Rui Barbosa e, especialmente, qual foi seu posicionamento. Importante ressaltar que disputas essencialmente

ligadas às características do texto constitucional foram alocadas nos capítulos seguintes. A quarta seção é dedicada a explicar a inclinação *anglo-saxã* do pensamento federativo de Rui Barbosa, principal premissa de sua proposta para nova organização do Estado brasileiro.

2.2. Federalismo, decadência monárquica e ascensão republicana: a ebulição política que originou o protagonismo ruisiano

Ao longo das primeiras décadas de sua trajetória, Rui Barbosa se demonstrou fiel à premissa de que o Brasil deveria ser uma monarquia representativa.²⁶ No entanto, em 1889, com o acirramento da tensão política entre as principais forças nacionais – liberais, militares e oligarquias rurais – e o regime monárquico, Rui se viu na necessidade de reconsiderar sua opinião sobre o sistema político. O político baiano se tornara redator-chefe do periódico *Diário de Notícias* em maio daquele ano e, através de seus artigos, transmitia duras críticas à coroa. Estas se centravam sobretudo na maneira distante como a aristocracia brasileira comandava a nação. Seu tom não diminuiu mesmo quando o partido liberal, do qual era um filiado histórico, obtivera a oportunidade de retornar ao poder. Negava-se a fazer concessões à premissa federativa, o que implicou seu distanciamento do núcleo político governamental e, paulatinamente, da própria ideia de uma monarquia representativa. Nesse cenário, o federalismo assumiu a condição de *instrumento crítico à monarquia* pelas classes políticas organizadas, em função da crença de que a distribuição do poder poderia renovar as práticas políticas nacionais. O clímax do período fora atingido quando Rui, vendo a República como uma alternativa inevitável ao regime político nacional, embarca no movimento que destituiu o império e instalou o Governo Provisório.

2.2.1. A crítica ruisiana à displicência centralizadora da Monarquia e o movimento federalista

Durante o império, o modelo monarquista de administração estatal tinha como característica primordial a centralização decisória, mesmo no caso de assuntos relacionados a

²⁶ Cf. BARBOSA, Rui. O Manifesto do Centro Liberal [Artigo publicado em *O Radical Paulistano* em 2 de maio de 1869]. In *OCRB*. Vol. I (1865-1871), Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1951, p. 97-107.

interesses locais. Como aponta Renato Lessa, essa *hipercentralização administrativa* era evidenciada pela escassez de ações governamentais no âmbito local, bem como por intensa rotatividade dos líderes regionais, prejudicando o estabelecimento de redes políticas locais.²⁷ O Estado brasileiro era, assim, pujante em seu centro, mas fraco em suas extremidades, o que abriu margem para a consolidação de um padrão de institucionalidade local marcadamente privado, em função do protagonismo político das elites oriundas, sobretudo, da produção agrícola.²⁸ Em virtude da estrutura estatal monárquica, entretanto, esse protagonismo era incapaz de influenciar formalmente o exercício das capacidades estatais,²⁹ resultando em uma “combinação de centralismo exacerbado e proliferação de ordens privadas locais”.³⁰

Rui Barbosa, a esse tempo, ainda acreditava que apenas a adoção de uma monarquia parlamentar poderia garantir harmonia entre os poderes. Um modelo republicano clássico, em sua percepção, apesar de permitir o controle do poder político pela população através do voto, seria incapaz de evitar que governantes medíocres fossem alçados ao poder.³¹ Ao mesmo tempo, Rui também acreditava que o modelo de monarquia convencional seria incompatível com a ideia de liberdade em razão da ausência do controle republicano à coroa. O Brasil precisaria, assim, *republicanizar a monarquia*³² por meio da instituição de um parlamento capaz de formar uma *oposição constitucional*, ou seja, capaz de levar a cabo as reformas

²⁷ “Uma das características estruturantes do modelo político e institucional adotado no Império brasileiro foi o da hipercentralização administrativa, materializada, entre outras formas, no controle que o Poder Moderador, através do Poder Executivo, exercia sobre as administrações provinciais. Como notaram de modo arguto Francisco Iglesias e Sérgio Buarque de Holanda, as administrações das províncias, exercidas por prepostos do governo central, eram marcadas por uma extrema rotatividade: “os presidentes (de províncias) mandados da Corte só ficavam geralmente o tempo preciso para garantir o predomínio da orientação partidária do ministério no poder”. [...] Além da rotatividade, a administração durante o império foi marcada pela ausência de políticas governamentais e pela indefinição de funções, caracterizando um padrão de baixa institucionalização dos governos provinciais” (LESSA, 2015, p. 103).

²⁸ “Por todo o território, espalhavam-se sistemas autônomos de poder local ou privado, baseados na propriedade da terra e em vínculos patrimoniais, cuja dinâmica era independente da lógica do sistema político imperial, Separação que, por um lado, garantia-lhes intocabilidade, mas, por outro, dadas as condições do espaço político imperial, impedia a formação de corpos políticos regionais com instrução no mundo político”. Idem, p. 105.

²⁹ “De modo surpreendente, o demos parece ter operado à margem de tudo aquilo. A impeniência do edifício monárquico coexistia com a baixa intensidade da ação do governo no varejo e com a impermeabilidade que caracterizava as relações entre demos e polis no plano local”. Idem, p. 104.

³⁰ DUARTE, Nestor *apud*. Ibidem.

³¹ “O mal grandíssimo e irremediável das instituições republicanas consiste em deixar exposto à ilimitada concorrência das ambições menos dignas o primeiro lugar do Estado, e, desta sorte, o condenar a ser ocupado, em regra, pela mediocridade. [...] Nas repúblicas de molde presidencial, em que aqui se levava a mira, os reis temporários e corrilheiros, designados a capricho das camarilhas oligárquicas e máquinas eleitorais, escondendo mal escondida a sua onipotência real no eufemismo convencional de *presidência*, obram sem corretivo, com um poder irresponsável e, por consequência, ilimitado, imoral, absoluto.” BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 25.

³² “Não há monarquia compatível com a liberdade, se não for essencialmente republicana”. Idem, p. 26.

impostas pelo direito.³³ A garantia dos valores democráticos seria obtida mediante o respeito aos valores constitucionais.³⁴

Apesar disso, Rui não se furtava de criticar severamente o regime monárquico. A racionalidade central da crítica consistia na incapacidade de a coroa promover as reformas necessárias ao avanço histórico do país.³⁵ Nem sequer as reformas substanciais em institutos jurídicos, promovidas ao longo das décadas, tais como a reforma eleitoral de 1880 ou a abolição da escravatura em 1888,³⁶ seriam demonstrações suficientes de uma atuação pujante pela coroa. A normalização de práticas políticas inescrupulosas e abusivas por parte dos agentes públicos ligados a ela não eram mais aceitas nem pelas elites políticas liberais ou pelas conservadoras. Tal quadro se acentuou no fim dos anos 1880, com o enfraquecimento físico e político de D. Pedro II.³⁷

Em 1889, com a assunção de Rui Barbosa ao cargo de redator-chefe do jornal *Diário de Notícias*, seus artigos no periódico passaram a canalizar suas críticas ao regime monárquico.³⁸

³³ “Éramos, assim, o a (sic) que, na Inglaterra, se chama oposição de Sua Majestade: uma oposição constitucional, que, em matéria de reformas, não ultrapassava a raia traçada pela sanção do próprio imperador”. Idem, p. 25. Nota-se aqui, o papel do direito no ideário de Rui. O direito, sobretudo o direito constitucional, é constitutivo da arena política, tendo as reformas jurídicas a função de aumentar a capacidade de uma nação prosperar. Tal relação será aprofundada no capítulo 5.

³⁴ “As monarquias republicanizam-se mediante as instituições parlamentares, assim como a república se cesariza pela ditadura. Cientificamente, o que lhes distingue o caráter, são os princípios constitucionais”. BARBOSA, Rui. Nossos Ídolos [Artigo no Diário de Notícias de 7 de abril de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 421

³⁵ “Qual o nosso progresso político desde 1840? Se o desenvolvimento de uma nacionalidade de mede pela difusão das virtudes cívicas, pela expansão da consciência popular, pela moralização das instituições constitucionais, não há progresso: há decadência, nos homens, nas práticas, nos resultados, na perspectiva moral. Os cinquenta anos, que datam da maioridade, consistem numa longa história de resistência às reclamações reformistas da opinião: resistência da coroa, estribada nas leis e nos abusos dela, na ingenuidade e corrupção dos homens, na volubilidade, avidez e inconsciência dos partidos.” BARBOSA, Rui. E se a monarquia não quiser? [Artigo no Diário de Notícias de 2 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 226.

³⁶ Para uma análise de toda a obra de Rui Barbosa sob as lentes de suas ações reformistas, cf. a tese de doutorado de Flávia Maria Ré “Ideias em ação. Liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2016.

³⁷ “O seu reinado, pois, foi a expressão fiel das suas tendências interiores. Estas, fôsse natureza, fôsse reflexão, distinguiam-se por uma desconfiança profundíssima dos homens e, ao mesmo tempo, uma fé inviscerada no valor das aparências oficiais. Daí o seu desprezo do elemento humano, em que as combinações da sua autocracia enxergavam meramente a matéria plasmável dos interesses imperiais, Daí, ainda, o uso habitual da corrupção política em acentuado contraste com a sua moralidade doméstica e pessoal, Seu despotismo preservou cuidadosamente as exterioridades da vida constitucional, e viveu dessa hipocrisia, que, aos seus olhos, a razão de Estado santificava”. BARBOSA, Rui. Direito de Reunião [Artigo no Diário de Notícias de 14 de março de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 158.

³⁸ “[Sobre a decadência de D. Pedro II] O Diário de Notícias o disse, o mostrou, o demonstrou, o proclamou, o incutiu nas consciências, dando-lhe a evidência, a todos sensível, de verdade certa, notória, familiar, a opinião nacional, fazendo ao imperador a justiça de manifestar a sua irresponsabilidade nas intrigas e crimes do ano fatídico, em que a monarquia se abisimou, e sustentando que, se ele não estivesse reduzido a uma como sombra de si mesmo, a coroa não se teria afundido naquela subitânea crise”. BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 37.

Nesse contexto, a crítica à monarquia tinha dois direcionamentos. Em primeiro lugar, à inabilidade política do Imperador D. Pedro II que, para Rui, não exercia mais qualquer tipo de influência aos assuntos nacionais.³⁹ Em segundo lugar, ao modo palaciano⁴⁰ como a Princesa Isabel e Conde d'Eu – governantes de fato aos olhos de Rui – lidavam com a coisa pública.⁴¹ Justamente essa condução aristocrática e centralizadora do país teria como consequência a ascensão de movimentos separatistas espalhados pelas diferentes províncias do país.⁴²

Nota-se aí uma lacuna: de um lado, uma monarquia displicente que relevava demandas políticas locais e recolhia-se à vida palaciana; de outro, grupos políticos locais, que por décadas clamaram por maior autonomia e participação política enxergavam na decadência das elites políticas reinantes uma oportunidade de assunção ao poder. Rui reconhecia essa lacuna e

³⁹ “Sua Majestade já não exerce nenhuma das três funções que as várias escolas constitucionais lhe atribuíram: ocupa o trono; mas não administra, não governa, nem reina.” BARBOSA, Rui. O Príncipe Consorte [Artigo no Diário de Notícias de 28 de março de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 294.

⁴⁰ Por palacianismo, Rui se referia ao distanciamento entre o núcleo decisório da monarquia e o interesse público. Tal crítica fica evidenciada na seguinte passagem: “A epiderme da humana vaidade facilmente se identifica aos parasitas da lisonja, que envenenam o organismo, titilando-lhe suavemente a pele. As festas de Petrópolis são as festas da corte, não do povo, que se distancia dessas alturas por um abismo; e sempre foi pendor geral entre os príncipes de molde antigo regímen entregarem-se à adulação das côrtes, até acabarem vitimados por elas.” *Ibidem*.

⁴¹ “Quando o Diário, em março de 1889, abriu a sua campanha de anti-imperialismo, reformação geral dos costumes políticos, e conversão das províncias centralizadas em Estados autônomos, a inteligência do príncipe reinante entrava em estado crepuscular; e, dali por diante, até aos 15 de novembro de 1889, quem, realmente, governou o país, foi a herdeira presuntiva, o príncipe consorte e o aulicismo, em cujos manejos presidia o consórcio bragantino-orleanista, já em pleno exercício de uma sucessão aberta ainda em vida aparente do testador.” BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 37.

⁴² “Sintoma sôbre todos minaz de decomposição do império, o impulso separatista vai-se apoderando das províncias, onde reside especialmente a energia, a inteligência, a riqueza, o nervo político e econômico desta nacionalidade, das que prosperam, das que mostram desenvolvida a sua consciência moral, das que sentem o seu futuro e procuram construí-lo. O Pará, borbulhante de seiva, transbordando na opulência da sua natureza prodigiosa, crescentemente democratizado pela frequência das suas relações diretas com os Estados Unidos, mais vizinho, pela celeridade das suas comunicações regulares, à grande república americana do que à metrópole imperial, pesa, dia a dia, a exuberância de sua renda aduaneira, contempla a indústria, o seu comércio, o valor da sua fortuna, os recursos infinitos de seu solo, dos seus rios, da sua costa, da sua população vigorosa, da sua mentalidade florescente, e sente penetrar-se profundamente pela tentação violenta da independência. Pernambuco, abalada sempre por todas as agitações generosas, minada incessantemente pelas influências revolucionárias de sua histórica, simpatizando em todos os tempos, com a resistência popular às usurpações da monarquia centralizada, inclina-se vagamente para as correntes, que, do norte e do sul, trabalham com atividade contínua na erosão da integridade nacional. Em São Paulo o separatismo lançou raízes, que dis-se-iam inextirpáveis. O comércio, a imprensa, a política, a agricultura colaboram ali enérgicamente pelo rompimento dos vínculos com o nosso agregado constitucional. [...] O Rio Grande do Sul é o que foi sempre: um membro impaciente da União, que os chefes mais influentes dessa província nunca aceitaram, senão sob reservas mentais. Outras frações do império não hesitariam um momento em aderir a esses núcleos de desmembração, desde que eles a iniciassem”. BARBOSA, Rui. Federação [Artigo publicado no Diário de Notícias no dia 22 de setembro de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1948, p. 195-196.

identificava no princípio federativo o único e inevitável remédio capaz de pulverizar institucionalidade às províncias e, ao mesmo tempo, a existência de uma união robusta.⁴³

Ao longo de suas publicações no *Diário de Notícias*, a questão federativa fora deslocada ao centro do debate público, protagonizando movimento denominado pela literatura secundária⁴⁴ como *campanha federalista*. Rui ainda era fiel, por princípio, ao modelo monarquista, mas acreditava que ao se manter tais práticas políticas malfazejas, a derrocada da coroa seria um futuro inevitável.⁴⁵ Pregava, assim, por um modelo no qual a monarquia, *republicanizada* pelo sistema parlamentar, teria suas práticas políticas renovadas em função da participação do poder político local através do federalismo, conforme descreve Rui em passagem autobiográfica:

Para consolidar legitimamente a monarquia, a fórmula era, idealmente, simples; mas, na realidade, a embaraçava ao ponto de a tornar impraticável a coligação espontânea e geral dos interesses escusos. Essa fórmula estava em praticar seriamente o governo parlamentar e conceder à opinião nacional, inclinada nessa direção desde 1831, a grande descentralização, a saber: a federalização das províncias, sob a presidência parlamentar da monarquia.⁴⁶

2.2.2. *Compromisso federalista: as negativas de Rui Barbosa a uma Federação para inglês ver*

A inevitável necessidade de descentralização política pôs o federalismo ruisiano em xeque em duas oportunidades nos meses seguintes. O partido liberal – no qual Rui ascendeu politicamente – e a monarquia – já enfraquecida –, não ficaram silentes à questão federativa, mas, ao mesmo tempo, não se curvaram às pressões pela instalação da República no início de

⁴³ “Renasce o princípio federativo, abrindo dissidências profundas no seio de ambas as parcialidades constitucionais, e combalindo solapadamente com os mais poderosos elementos de triunfo a unanimidade parlamentar forjada para neutralizá-lo. Na associação habitual entre êsses dois fenômenos - a reação contra a coroa e a aparição do federalismo - está evidentemente indicada a lacuna, qualificado o vício, que impopulariza a monarquia, soprando contra ela os ressentimentos que hão-de acabar por varrê-la da superfície do continente americano. Reparando êsse vício, preenchendo essa lacuna, mediante a descentralização federal das províncias, irritadas contra uma unidade que as condena à perpetuidade da indigência, o império teria eliminado a causa essencial das indisposições que o ameaçam, restituindo aos interêsses locais êsse contentamento, que é a garantia fundamental, e a única estável, entre tôdas, das instituições estabelecidas”. Ibidem, 193-194.

⁴⁴ Cf. RÊ, 2016, p. 345.

⁴⁵ “Ou a monarquia aceita a federação, [...] ou a monarquia não aceita a federação, e, tornando-se por demais incompatível com a felicidade do Brasil, se recolherá às entranhas do seu túmulo, o atual trono imperial, para daí ouvir o povo solenemente a expulsá-la do território brasileiro e a aclamar pela ordem a República Federativa”. Ibidem, p. 198-199.

⁴⁶ BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 26.

1889. O Congresso do partido liberal e a posterior assunção de Visconde de Ouro Preto ao gabinete ministerial foram oportunidades nas quais os liberais debateram que tipo de reorganização administrativa poderia ser levada a cabo ainda dentro do regime monárquico. Nesse contexto, travou-se uma disputa sobre qual seria a extensão de liberdades e prerrogativas adequada às províncias do país.

O partido liberal estava, àquela época, há quatro anos na oposição. Segundo Ré, os liberais reconheciam sua desconexão da opinião pública média, cuja evidência maior seria a maneira como o partido se portou ao longo da reforma abolicionista – uma pauta flagrantemente liberal entregue ao partido conservador.⁴⁷ Por outro lado, apesar de combalido, o Imperador ainda tinha papel de relevo no desenho institucional do país, apontando se liberais ou conservadores deveriam assumir seu ministério.⁴⁸ A tônica do Congresso do partido, que ocorrera em maio de 1889, consistiria na tentativa de identificar a narrativa adequada para conseguir se alçar novamente ao gabinete ministerial.

Apesar de a premissa da descentralização administrativa ter sido consenso entre os liberais há décadas, qual seria sua profundidade ante a necessidade de retomada do poder político do partido?

A leitura de Rui Barbosa era a de que opinião popular estava ávida por reformas, e a questão federativa, como não poderia deixar de ser, seria a principal delas. O político acreditava que o partido liberal deveria radicalizar sua narrativa reformista, demonstrando à população que teria plenas condições de promover as reformas políticas necessárias ao país.⁴⁹ Em sua percepção, o arranjo político nacional havia se esgotado, não existindo mais hipótese de

⁴⁷ RÉ, 2016, p. 351.

⁴⁸ Sobre a relação entre as dinâmicas partidárias e o desenho institucional do Segundo Reinado, assinala Sérgio Eduardo Ferraz: “Não causa surpresa, portanto, que os estudiosos tenham enfatizado o papel do imperador na dinâmica política do Segundo Reinado, considerado ator central e fiador do processo político da época. Munido das prerrogativas assinaladas, o Trono teria controle sobre o sistema, mantendo sob suas rédeas os gabinetes e regulando as alternâncias partidárias entre conservadores e liberais. Assim, para Sérgio Buarque de Holanda, era Pedro II que escolhia os gabinetes e estipulava as diretrizes de governo. Francisco Iglésias sustenta que Pedro II reinou, governou e administrou. O outro lado dessa moeda teria sido o caráter formal, nunca efetivo, das instituições representativas parlamentares. Raymundo Faoro concorda: o governo pessoal do imperador era realidade reconhecida. Era dele a escolha do partido que subia ao poder e a responsabilidade pela entrega a este dos meios de fazer a maioria legislativa. As funções da Câmara eram secundárias quando comparadas à força de que gozavam as instituições vitalícias, o Senado e o Conselho de Estado. Para esses autores, o parlamentarismo imperial funcionava às avessas por fluir de cima para baixo, como já denunciara à época o conselheiro Nabuco”. FERRAZ, 2017, p. 67.

⁴⁹ [O partido liberal] “precisa de mover a incredulidade pública, justificada por um passado largo de decepções, mostrando que é capaz de reformar, e não apenas sabe resistir, nem que é hábil em conservar. [...] Resistir à quê? À maré republicana? Só há um meio de conseguir: é abrir-lhe às ondas a ampla curva liberal das maiores reformas, por onde a vaga crescente se estenda por escolhoes. Reformar é o nosso modo de resistir. Progredir é o nosso sistema de conservar.” BARBOSA, Rui. E se a monarquia não quiser? [Artigo no Diário de Notícias de 2 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 225-226.

manutenção do regime monárquico sem o controle popular através do gabinete ministerial. A reabilitação do partido liberal perante a opinião pública ocorreria, assim, quando fosse substituído, nos termos do próprio Rui, “o governo do rei pelo governo do povo”.⁵⁰

Às vésperas do congresso liberal, Rui Barbosa publicou artigo direcionado ao partido, no qual faz a indagação necessária para compreender a extensão de seu argumento sobre a implantação da República Federativa: “*E se a monarquia não quiser?*” A resposta: “*quereremos contra ela*”.⁵¹ Isso significa que a necessidade de mudanças político-institucionais promovidas pela pressão popular era tamanha que manter apoio acrítico à coroa representaria, à luz das premissas do partido, um retrocesso. Na hipótese de o Imperador não aderir a tais reformas, um gabinete liberal representaria uma inconsistência em termos, dado que o partido se aproximaria do imperialismo “à medida que a nação se aproxima da república.”⁵² Trata-se de um ponto de inflexão na trajetória política de Rui, haja vista que pela primeira vez ele sugeriria abdicar da monarquia parlamentar (ou *republicanizada*), mesmo que por artifício retórico. Essa publicação seria o prenúncio do rompimento de Rui Barbosa com o partido liberal.

O programa produzido no Congresso do partido liberal previa um arranjo apenas *embrionariamente federativo*, apesar de propor reformas político-institucionais com apelo liberal.⁵³ Respeitado o elemento da eleição popular de lista tríplice, a indicação dos presidentes das províncias ainda seria feita pelo imperador.⁵⁴ Segundo o programa, ainda estaria dentro da discricionariedade do governo imperial a suspensão dos líderes dos entes subnacionais.⁵⁵ Assim, a autonomia provincial seria garantida por meio da eleição indireta, do aumento de repasses do governo central e da liberdade legislativa sobre os municípios. O esforço em

⁵⁰ Idem, p. 227.

⁵¹ Idem, p. 224.

⁵² Idem, p. 228.

⁵³ “Outras medidas constavam no programa, como a ampliação do voto, estabelecida pela presunção de que todo aquele que soubesse ler e escrever teria a renda necessária para exercer tal direito, e o sufrágio passaria a ser secreto. Os recursos financeiros das províncias seriam aumentados e as assembleias provinciais poderiam legislar sobre as Câmaras Municipais, ou seja, poderiam estatuir a forma de sua eleição, o seu regime, e os seus recursos pecuniários, de modo que tenham os municípios a maior soma possível de vida própria e os meios de ação e organização adaptada às circunstâncias locais. O Senado seria temporário, com mandato de nove anos, mas os direitos dos senadores vitalícios seriam mantidos. O Conselho de Estado teria a função administrativa e não política, direito de reunião seria garantido e o casamento civil seria implantado, sem prejuízo do religioso, e a liberdade religiosa seria concedida. A liberdade e o melhoramento do ensino também constavam no programa”. RE, 2016: p. 354.

⁵⁴ Art. 1º - “O presidente será nomeado pelo Imperador, dentre os cidadãos eleitos em lista tríplice, de quatro em quatro anos, por votação direta dos eleitores da província.” Programa do Partido Liberal [Votado em 23 de maio de 1889] In: OCRB. Vol. XVI. Tomo VIII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 184.

⁵⁵ Art. 4º - [Os presidentes das províncias] “Só poderão ser suspensos por ato judicial ou por decreto do governo imperial para mandá-los responsabilizar.” Idem, p. 185.

reorganizar administrativamente a nação pela descentralização existiu, mas nem mesmo os próprios liberais reconheciam esse programa como representativo da implantação de uma reforma federativa.

Rui Barbosa identificou a questão federativa como o ponto central de sua discordância. Seu programa foi derrotado na votação do Congresso liberal em 23 de maio de 1889, mas em voto em separado reafirmou seu apego ao princípio federativo por inteiro:

Parece-me que este [a forma federativa] é o ponto capital do programa; pelo que, reduzida a reforma às proporções limitadas no questionário, ficaríamos aquém do que a nação espera de nós, e não nos habilitaríamos a assumir o governo, com a autoridade moral que a situação reclama.⁵⁶

A profundidade do compromisso federalista de Rui impedia-lhe de relativizar seu ideal a depender do contexto político, mesmo com a desautorização feita pelo partido liberal.

Os liberais foram indicados pelo Imperador para compor o gabinete ministerial, sendo Visconde de Ouro Preto⁵⁷ apontado como presidente do corpo de ministros, e Rui Barbosa convidado para o primeiro escalão do governo. O ministério, nas palavras de João Mangabeira, seria “o sonho de todo o político daquela época”, o que tomava proporções ainda mais significativas no caso de Rui, em função de ter sido preterido por mais de uma vez na composição de gabinetes liberais.⁵⁸ O político baiano, no entanto, era irredutível quanto à necessidade de implantação do federalismo para seu embarque no império. Incrédulos, o Conselheiro Manuel de Souza Dantas – padrinho político de Rui – e Ouro Preto, por sete vezes em um mesmo dia intimaram Rui a aceitar o cargo de Ministro.⁵⁹ A resposta, sempre negativa, foi sacramentada em carta direcionada ao presidente do Conselho Ministerial na seguinte forma:

Infelizmente subsistem no meu espírito, cada vez com mais fôrça, os motivos, que, há uma hora, expendi a v. exa., declarando-me não poder aceitar honra tão superior ao meu merecimento. Não posso ser membro de um ministério, que não tome por primeira reforma a federação. É com extremo constrangimento que recuso a v. exa. A minha cooperação. Faço-o em obediência ao mais severo dos deveres.⁶⁰

⁵⁶ BARBOSA, Rui. Voto em Separado [Derrotado na votação de 23 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 190.

⁵⁷ Sobre as circunstâncias políticas que permearam sua indicação, cf. RÉ, 2016: p. 355-356.

⁵⁸ MANGABEIRA, 1946: p. 30-31.

⁵⁹ O Anexo 2 contém passagem da biografia *Ruy: O Estadista da República (1946)*, de João Mangabeira, exemplificativa da profundidade do compromisso federalista de Rui. Este, de tão arraigado, torna quase anedótico o episódio das sete negativas de Rui ao convite de Ouro Preto, quem se enfurecera com a situação.

⁶⁰ BARBOSA, Rui. Aos Pais [Carta de Rui para Ouro Preto do dia 7 de junho publicada no *Diário de Notícias* na forma de artigo em 9 de junho 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 234.

O partido liberal assumiu o gabinete em 7 de junho de 1889. Logo nos dias seguintes, Rui Barbosa intensificara suas críticas à sua antiga filiação, direcionadas agora a Ouro Preto⁶¹ e ao gabinete ministerial,⁶² pela falta de comprometimento aos seus próprios princípios em troca do apoio da coroa.⁶³ Rui acreditava que se os liberais não assumissem a causa federativa em sua plena extensão, os conservadores o fariam⁶⁴ e quanto à república, esta já era dada como certa.⁶⁵

2.2.3. *Rui, um republicano de última hora*⁶⁶

As circunstâncias que permearam a entrada de Rui Barbosa no movimento republicano não contribuem significativamente para a explicação de seu conceito de federalismo. No entanto, são ricas para a compreensão do papel desempenhado pelo político baiano ao longo do Governo Provisório, sobretudo no que se refere à construção da *Constituição de 1891*. O prestígio de Rui ante os mais diferentes grupos políticos foi construído ao longo de décadas de vida pública, mas suas decisões tomadas nos momentos finais da queda do império tanto auxiliaram o golpe militar – uma vez que derrubaram a monarquia – quanto o permitiram

⁶¹ “Mas como dissimular que o sr. visconde de Ouro Preto faltou à fé de nossa religião política. S. exa. deixada de abraçar a federação, não por medo a esta, não por ver nesse regimen um princípio incompatível com as instituições constitucionais, mas declaradamente por que essa aspiração esbarraria na resistência da coroa, e o nobre senador queria obter alguma coisa, não podendo conseguir tudo”. BARBOSA, Rui. O Ministério [Publicado no *Diário de Notícias* em 10 de junho 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 238.

⁶² “Parlamentarmente, é um ministério de bastardia. Moralmente, é um ministério falido. Liberalmente, é um ministério de inconfidência. Monárquicamente, é um ministério perigoso. Patrioticamente, é um ministério de mau exemplo, de má vida e de mau fim.” Idem, p. 224.

⁶³ Durante algumas semanas, Rui Barbosa e Ouro Preto seguiram a disputa na imprensa nacional. Explica Ré que “as respostas a Rui não tardaram. A Tribuna Liberal, jornal de Ouro Preto, começou também uma polêmica com Rui, a propósito do seu voto em separado no Congresso do Partido Liberal. Para A Tribuna, ‘o voto não era absolutamente de sua lavra, mas cópia completa da Constituição americana. Não sabemos qual o motivo por que o sr. Rui Barbosa tem ocultado do público esta circunstância importante’. [...] [Rui] negava que havia ocultado as influências de seu projeto, e admitia na ocasião que era ‘mister realizar a federação à americana, tendo por modelo os Estados Unidos’. Rui observava, ainda, que em política, ‘todas as reformas são cópias ou adaptações da experiência efetuada noutros tempos por outros povos. Há alguma coisa original na Constituição do Império? No Ato Adicional? Se é plágio o voto em separado, não o é igualmente o programa liberal em todos os seus artigos’.” RÉ, 2016: p. 357-358. As referências são de passagens de Rui constantes em seu artigo Deus nos dê a pachorra, publicado no *Diário de Notícias* em 13 de junho de 1889.

⁶⁴ “Neste sentido a federação nos mostra o aspecto da maior das ideias conservadoras, sem deixar de ser a mais bela das aspirações liberais. É, portanto, uma bandeira à espera de um partido, e que, se o liberal continuar a deixar no chão, pode amanhã estar legitimamente nas mãos do conservador [...] Pode o país ainda esperar do partido liberal a monarquia federativa? Não; não o deve, se este ministério prevalecer.” BARBOSA, Rui. Federação, Conservação [Publicado no *Diário de Notícias* em 17 de junho 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 303-306.

⁶⁵ “A república está feita, se a federação não se fizer”. Idem, p. 307.

⁶⁶ Cf. NRP 74.

adquirir o cacife político necessário para desempenhar suas funções públicas de maior relevo do ponto de vista da história constitucional brasileira.

Nos meses que seguiram o rompimento de Rui Barbosa com o partido liberal, o político baiano continuou a tecer críticas ferrenhas à sua antiga filiação e, sobretudo, à coroa. A perspectiva de um terceiro reinado, pela então Princesa Isabel, causava-lhe desconforto pela crença na manutenção das práticas aristocráticas que tanto destoavam de sua visão de República.⁶⁷ A caneta do *Diário de Notícias* afastou Rui dos corredores palacianos, mas não da política, pois permitiu que ele fosse capaz influenciar significativamente o debate público. Por detrás dela, inflamou o ambiente político e angariou apoio das forças contrárias ao regime monárquico.⁶⁸

O estopim para o envolvimento em maior profundidade de Rui com a coalizão republicana foi seu artigo-denúncia intitulado *O Plano Contra a Pátria*, publicado no *Diário de Notícias* em 9 de novembro de 1891. Segundo a publicação, estaria sendo desenhada uma conspiração por parte dos agentes do Império, na qual o exército, já com fortes núcleos de insubordinação à coroa, seria dissolvido.⁶⁹ A conjuração, capitaneada pelo Conde d'Eu com o apoio do partido liberal, teria o objetivo criar uma nova guarda nacional e lotear seus batalhões com grupos empresariais aliados.⁷⁰ Essa estratégia permitiria uma transição tranquila ao terceiro reinado sem qualquer tipo de ameaça republicana.

Benjamin Constant, um dos líderes do movimento republicano, reúne-se com Rui no mesmo dia e lhe diz: “O seu artigo de hoje – *O Plano Contra a Pátria* – fez a República e nos

⁶⁷ “As reformas propostas por Ouro Preto lhe pareciam aquém daquelas exigidas pelo tempo histórico, e a perspectiva de a caridosa e impulsiva Dona Isabel assumir o trono também não o empolgava. Pelo contrário: Rui acreditava que seria um reinado pessoal, socialmente intervencionista e ultramontano, e que havia sido para consolidar-lhe o advento que Ouro Preto tentara cooptá-lo – a ele, Rui Barbosa, um liberal puro”. LYNCH, 2007: p. 14.

⁶⁸ “Em vez do poder, cercado de áulicos, preferiu ficar sozinho no ostracismo, mas abraçado com a sua ideia. E daí por diante, no *Diário de Notícias*, fuzila e troveja todos os dias. Em cinco meses, raio sobre raio, inflama o ambiente, abraça o Exército, sidera o Gabinete, arrasa o Império”. MANGABEIRA, 1946: p. 33.

⁶⁹ “Os atos sucessivos do ministério da guerra e do ministério da justiça, providencialmente reunidos nas mesmas mãos, em relação ao exército e à guarda nacional não deixam dúvida nenhuma sobre o projeto subterrâneo que o gabinete acaricia e cujo desenlace se aproxima rapidamente”. BARBOSA, Rui. *O Plano Contra a Pátria* [Publicado no *Diário de Notícias* em 9 de novembro 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 83.

⁷⁰ “Contra todos os compromissos do partido liberal, sem a menor explicação plausível na situação interior e exterior do país, organiza-se rapidamente na corte, a guarda nacional. Os banqueiros apresentados pelo ministério, co-interessados na política mercantil que o absorve, são chamados a comandar os novos batalhões, atropeladamente recrutados, retribuindo ao governo em atividade na consumação deste seu empenho os benesses, com que ele profusamente os mimoseia nas horas heráldicas, nos arranjos bancários, nas empresas industriais. Graças a essa permuta de serviços, o fardamento, o armamento, o municionamento, completam-se com uma celeridade inaudita, que não se poderia exceder se tivéssemos o inimigo devastando-nos a fronteira, e a salvação da nossa integridade territorial pusesse urgentemente em contribuição toda a energia do governo.” Idem, p. 85.

convenceu da necessidade da Revolução”.⁷¹ Como explicado na seção anterior, para Rui a assunção da República já era um fato consumado, sendo uma questão de tempo a migração para um modelo institucional diverso.⁷² Nesse momento, Constant o convida para fazer parte da ampla coalizão republicana, descrita por Lynch da seguinte forma:

Espehando o espectro político que derrubara a Monarquia com o golpe militar, era bastante díspar a coalizão que sustentava o governo provisório. Ela reunia generais como Deodoro e Floriano, inclinados à ditadura pura e simples; militares e civis positivistas, como Benjamin Botelho [Constant] e Demétrio Ribeiro, propensos a uma república autoritária, científica e progressista; aristocratas rurais conservadores, como Campos Sales e Francisco Glicério, que queriam uma república oligárquica como a Argentina de Júlio Roca, e jornalistas democratas, como Aristides Lobo e Quintino Bocaiúva.⁷³

Sob essas circunstâncias Rui se torna, nos termos propostos pela narrativa de Gonçalves a respeito dos fatos históricos, “um republicano de última hora”.⁷⁴ Seu profundo conhecimento da coisa pública, da técnica jurídico-legislativa e o reconhecimento por parte da sociedade civil, somados a uma relação de proximidade com Marechal Deodoro,⁷⁵ tornaram Rui um balizador técnico do movimento. O político baiano tinha interesse nessa posição, pois era seu desejo impedir que o movimento republicano, uma vez instaurado o golpe, se convertesse em algum tipo de regime não democrático.⁷⁶ O Governo Provisório, uma ditadura de fato, que teve Marechal Deodoro como líder supremo, deveria ocorrer da maneira mais rápida possível. Além disso, fazendo valer seu ideário liberal, a construção de uma Constituição seria fundamental para garantir que a ordem democrática, republicana e federativa fosse mantida após a implantação do regime democrático.

Na manhã de 15 de novembro de 1889, Rui estava redigindo seu próximo artigo ao *Diário de Notícias* quando recebeu ligação com o aviso de que a tropa dos militares estaria ocupando o Campo da Aclamação, atual Praça da República, no Rio de Janeiro. Ao fim daquele dia, saíra da pena de Rui o Decreto nº 1, de 15 de novembro 1889, que apresenta a estrutura básica do Governo Provisório e a estabelece algumas das premissas do novo projeto de país, dentre as quais – e a mais relevante – a inserção da descentralização política através do federalismo.

⁷¹ MANGABEIRA, 1946: p. 33.

⁷² Cf. NRPs 64 e 65.

⁷³ LYNCH, 2007, p. 15.

⁷⁴ GONÇALVES, 2000, p. 58.

⁷⁵ LYNCH, 2007, p. 15.

⁷⁶ *Ibidem*.

2.3. O protagonismo de Rui para a construção da *Constituição de 1891*

Como dito no Capítulo 1, este estudo parte da premissa de que uma análise consistente deste momento histórico deve afastar de Rui Barbosa a pecha de *pai* ou *autor* da *Constituição de 1891*. Essa adjetivação se deve ao corriqueiro emprego das visões saudosistas ou quixotescas sobre o pensador, que podem tornar imprecisa a análise de sua obra. Nesse sentido, faz-se necessário, antes de descrever suas contribuições à história constitucional, identificar como os trabalhos para a elaboração da Carta foram organizados, quais foram os tipos de disputa relevantes para sua compreensão e qual foi o papel de Rui em cada um desses momentos.

O Governo Provisório vigorou como uma ditadura de fato, presidida pelo Marechal Deodoro entre o golpe republicano de 15 de novembro de 1889 e a promulgação da Constituição em 24 de fevereiro de 1891. Conforme apresentei na seção anterior, a coalizão republicana contemplava um amplo espectro político, e Rui fora o último a embarcar no golpe que destituiu o Império. Não obstante, devido à sua proximidade com Deodoro, seu profundo conhecimento do Estado e seu prestígio perante a opinião pública, logo adquiriu liderança no movimento. Rui ocupou de maneira não simultânea⁷⁷ ao longo do Governo Provisório os cargos de Vice-chefe do governo, de Ministro da Justiça, de Ministro da Fazenda – função exercida pelo maior período –, além da presidência da comissão responsável por elaborar o projeto de Constituição do Governo Provisório, enviado à Assembleia Constituinte.

Pode-se dizer que Rui Barbosa teve um protagonismo itinerante. Exerceu liderança por onde passou, e passou por diversas instâncias; mas nem sempre como a única figura a comandá-las. Houve momentos em que Rui se dedicou quase exclusivamente às suas funções de Ministro da Fazenda, ficando a elaboração da Constituição nas mãos de órgãos colegiados. Em outros, dedicou-se diretamente à confecção do texto constitucional, por meio de sugestões redacionais ou à organização dos trabalhos dos demais membros do Governo Provisório. Houve também circunstâncias nas quais estas duas funções se confundiram, gerando contribuições para a construção da institucionalidade financeira nacional. Nas próximas páginas, irei me debruçar sobre cada uma destas, buscando diferenciar espaços institucionais, disputas e os seus respectivos aportes ao texto constitucional.

⁷⁷ Exceto por alguns dias após a instituição do Governo Provisório, oportunidade em que cumulou as funções.

Nesse sentido, as próximas três seções abordarão o papel desempenhado por Rui em cada um dos espaços de construção da *Constituição de 1891*. É significativo o consenso entre biógrafos e intérpretes do momento histórico do Governo Provisório de que Rui Barbosa teria um papel central na elaboração da *Constituição de 1891*.⁷⁸ Inclusive o próprio Rui se autoproclamou *Autor da Constituição* por mais de uma vez ao longo de seus trabalhos.⁷⁹

Especificamente no que diz respeito à construção da Constituição, conforme poderá ser visto mais adiante, a interpretação de Rui como protagonista da elaboração da Constituição foi contestada. Este não será o espaço para sanar esses questionamentos, contudo, especialmente no que tange à questão da Federação, não restam dúvidas de que partiram de sua pena os principais dispositivos construtores da institucionalidade federativa.⁸⁰ Para uma localização mais efetiva dos avanços históricos, um cronograma completo de marcos do Governo Provisório poderá ser consultado no Anexo 5.

2.3.1. A Comissão dos 5 e a ausência de Rui Barbosa

O primeiro órgão colegiado formalmente designado para pensar o texto constitucional foi a *comissão de juristas* composta para construir sua primeira minuta. O ato inaugural da iniciativa foi o Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, que nomeou cinco republicanos para

⁷⁸ “Construindo o sistema político-jurídico do Estado, exercendo uma influência benéfica de cordura e tolerância para com os vencidos, atuando na defesa do direito contra o arbítrio, assegurando a possibilidade material de vida ao novo regime, e dando-lhe estabilidade, em meio da tormenta, por uma gestão financeira incomparável, Ruy foi de fato o Construtor da República, de que Benjamin e Deodoro haviam sido os Fundadores, e o último, além disso, o Proclamador”. MANGABEIRA, João. Ruy o estadista da República. Editora Livraria Martins, 2ª edição, 1946, p. 45. “Rui Barbosa tem seu nome indissolavelmente ligado à primeira constituição republicana [...] De sua pena saíram de fato todos os artigos do projeto definitivo que foi aprovado por decreto e considerado a contribuição oficial do governo à obra da constitucionalização do Brasil”. LACOMBE, Américo Jacobina. *Rui Barbosa e a Primeira Constituição da República*. Rio de Janeiro, Casa Rui Barbosa, 1949, p. 7-8. “Na qualidade de um dos mais respeitados membros do primeiro ministério republicano, Rui foi um dos grandes artífices do arcabouço institucional do novo regime. Seria muito exagero afirmar que quase todo o trabalho de organização da República coube a ele, como pretendem alguns entusiastas, mas não se pode negar que sua ação foi bastante importante para a institucionalização que então se deu”. GONÇALVES, João Felipe. *Rui Barbosa: pondo as ideias no lugar*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000, p. 61. “Como seu redator principal, ao revisar o projeto original da *Constituição de 1891*, não teria sido ele [Rui Barbosa] o responsável por uma imprudente descentralização do poder em benefício de oligarquias regionais, deixando o Brasil à beira da desagregação e condenando a Primeira República ao fracasso?” LAMOUNIER, Bolívar. *Rui Barbosa* (Fotografias de Cristiano Mascaro). Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1999, p. 84.

⁷⁹ Vide exemplo nas OCRB: “[Eu, como] autor da Constituição Republicana, estremecendo-a pelas afinidades morais da paternidade, sinto-me obrigado a defendê-la contra os sofistas armados, que a retalham, a pugnar pela integridade de suas intenções e evidenciar que a teoria dêste crime a difama na sua moralidade, no seu senso, no seu patriotismo”. BARBOSA, Rui. “Oração Perante o Supremo Tribunal Federal em 23 de Abril de 1892”. In: OCRB. Vol. XIX, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, p. 206.

⁸⁰ Esta afirmativa será aprofundada nesta seção, mas é no capítulo 3 que darei mais atenção às influências de Rui Barbosa sobre o texto constitucional.

a função.⁸¹ Conforme descreve Lynch, o contexto da assunção do movimento republicano ao poder continha uma disputa entre positivistas ortodoxos, desejosos da manutenção de um regime autoritário e, de outro lado, conservadores e liberais republicanos que queriam fazer prevalecer um regime nos moldes do Estado americano.⁸² Este seria o primeiro foro a rascunhar o projeto de Constituição, cuja relevância metodológica esteve em sua capacidade de capaz de ancoragem dos conceitos democráticos básicos a serem trabalhados pelas demais instâncias.

Segundo Feloniuk, a *Comissão dos 5*, como foi apresentada na literatura secundária, teve como característica mais marcante a homogeneidade no que se refere ao pensamento político de seus membros.⁸³ Todos os juristas eram representantes ou indicações de oligarquias rurais interessadas na implantação de um federalismo capaz de conferir ampla autonomia aos Estados e, por consequência, influência política às elites locais. Essa homogeneidade contrastava com a amplitude ideológica da coalizão republicana e permitiu com que o grupo assegurasse a implantação de um federalismo profundamente favorável aos entes subnacionais desde o primeiro esboço de Constituição.

Antes de apresentar um anteprojeto final de Constituição, a comissão elaborou três projetos.⁸⁴ Cabe aqui apenas pontuar que existiram diferenças substanciais entre estes no que concerne à questão federativa. O projeto de Américo Brasiliense previa a transformação das províncias em Estados e a intervenção federal. Já o projeto de Santos Werneck e Rangel Pestana propôs uma federação composta por Estados, distrito federal, províncias e territórios, amplos poderes na arrecadação tributária aos entes locais e a permissão para a organização de milícias pelos Estados. O projeto de Magalhães Castro, por fim, previa uma divisão nacional entre Estados e territórios.⁸⁵ Após debates, concessões e revisões, o projeto final consolidado foi entregue ao corpo de ministros do Governo Provisório em 30 de maio de 1890. Sobre este, explica Agenor de Roure:

⁸¹ “A data de 3 de dezembro, escolhida para o decreto de nomeação da comissão - dos cinco -, lembrava o manifesto republicano de 1870 e o aparecimento do jornal A República na capital do Império. Dos nomeados para essa comissão, dois haviam assinado aquele manifesto - Saldanha Marinho e Rangel Pestana. Os outros três eram amigos republicanos - Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Pedreira de Magalhães Castro.” ROURE, 1979: p. 1.

⁸² LYNCH, 2007: p. 16. Ainda segundo o autor, este era apenas um dos objetivos da aliança entre liberais republicanos e conservadores. O outro seria “garantir o novo regime contra a reação monárquica promovida por uma imprensa aguerrida e por militares insurretos (como o do 2º batalhão de artilharia, no Rio).” Ibidem.

⁸³ FELONIUK, 2017: p. 134.

⁸⁴ “Reunida em Petrópolis, a comissão, sob a presidência de Saldanha Marinho, resolveu que cada um dos quatro membros restantes elaborasse um anteprojeto para ser discutido e votado, embora Rangel Pestana entendesse que o trabalho devia ser coletivo. Vencido, resolveu trabalhar com Santos Werneck”. ROURE, 1979: p. 1. Não cabe neste espaço um detalhamento em profundidade de cada um destes. Para tanto, cf. FELONIUK, 2017.

⁸⁵ Aos três casos, cf. ROURE, 1979, p. 1-2.

[A Comissão dos 5] elaborou o projeto definitivo e entregou-o ao Governo Provisório em 30 de maio de 1890. Nesse trabalho coletivo as antigas províncias passaram a ser consideradas Estados; não se falava em territórios, porque o Dr. Magalhães castro cedeu a empenhos do Governo Provisório e abandonou sua primitiva opinião. Na distribuição das rendas prevaleceu o projeto Werneck-Pestana; mas entendeu-se dever suprimir os impostos de importação, a datar de 1897.⁸⁶

E segue:

O Governo Provisório, recebendo o projeto “dos cinco” resolveu que Rui Barbosa o retocaria antes de ser publicado o decreto ad referendum da Assembleia Constituinte.⁸⁷

A Comissão dos 5 foi responsável por sedimentar as bases do texto constitucional, ancorando o federalismo em premissas amplamente descentralizadoras. Pela inexistência de materiais primários sobre o assunto, não foi possível mensurar a extensão da influência de Rui Barbosa neste espaço, mas certamente é possível estabelecer alguma relação entre o contexto de assunção da nova República, da qual a Federação seria elemento constitutivo, e a normatividade proposta pelo grupo de juristas. Os episódios que seguiram foram de um protagonismo mais evidente de Rui, conforme exporei.

2.3.2. Como se Fez a Constituição da República: a participação de Rui Barbosa no projeto do Governo Provisório

O segundo espaço da construção da *Constituição de 1891* foi composto pelo corpo de ministros do Governo Provisório que, em conjunto com os juristas que compuseram a *Comissão dos 5*, revisaram o texto enviado à Assembleia Constituinte. Esse foro merece atenção em um estudo sobre a projeção de Rui Barbosa sobre a *Constituição de 1891*, pois, dentre os espaços de construção constitucional, foi neste que Rui Barbosa aparenta ter desempenhado efetivo protagonismo, liderando os trabalhos dos demais ministros e propondo sugestões amplamente incorporadas ao texto.⁸⁸ A despeito de sua aparente relevância histórica, não foram identificadas na literatura secundária produções capazes de apresentar o período com a mesma sistematização e profundidade dos demais espaços de elaboração da *Constituição de 1891*.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Outros dois motivos se somam a este mas que, por organização do raciocínio deste estudo, deixarei para explorá-los apenas no capítulo 3. Adianto que, em primeiro lugar, a Assembleia Constituinte não reviu a totalidade das disposições do projeto enviado, sendo este o espaço de criação de parte significativa do texto constitucional. Em segundo lugar, pois por mais que a Assembleia tenha alterado diversos dispositivos do projeto, a essência da Constituição, compreendida pela lógica de organização do texto e pelas principais regras de regulação democrática, permaneceu praticamente inalterada.

As *OCRB*, no entanto, trazem uma disputa capaz de aclarar as circunstâncias do momento histórico. Em 1894, dois artigos publicados no periódico *A Notícia* colocaram lado a lado versões diferentes sobre o desenvolvimento dos trabalhos da comissão do Governo Provisório, cuja pedra de toque foi a contestação do papel de Rui Barbosa sobre os trabalhos.

Em 12 de outubro daquele ano, foi publicado artigo sem assinatura intitulado *Como se Fez a Constituição da República*.⁸⁹ O autor desconhecido afirmava ser “testemunha presencial dos fatos” ocorridos durante as reuniões de ministros do Governo Provisório. Seu argumento era de que Rui seria conhecido como autor da *Constituição de 1891* devido ao saudosismo à sua figura e que, por meio da publicação, traria a “verdade histórica”. Nesse sentido, afirma que “a Constituição é obra do Sr. Ruy Barbosa porque se disse que o era e porque não houve quem dissesse o contrário”.⁹⁰ Segundo Pedro Calmon, revisor do Tomo referente à *Constituição de 1891* das *OCRB*, apenas anos mais tarde veio a ser descoberto, através de depoimento do diretor do periódico *A Notícia*, que o autor do artigo seria Campos Sales, algoz de Rui Barbosa nos primeiros anos da república.⁹¹

A publicação posiciona o próprio Campos Sales, ministro da justiça do Governo Provisório, como figura central nos primeiros trabalhos de construção da *Constituição de 1891*. Segundo ela, a *Comissão dos 5* teria ido se consultar com Campos Sales, tendo “na pessoa do ministro da justiça um assíduo e genuíno órgão das suas ideias junto dos membros da comissão, aos quaes o ligavam laços de cordial afinidade”.⁹² Além disso, teria sido Sales quem convencera Américo Brasiliense, então vice-presidente da comissão de juristas e ferrenho defensor da centralização política, a abandonar sua posição e concordar com a redação de artigos garantidores do regime federativo.⁹³

⁸⁹ Sem autor. *Como se fez a Constituição da República*. *A Notícia*. Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1891.

⁹⁰ E segue: “Os collegas do ministro da fazenda, recolhidos à mais modesta circumspecção, não quiseram provavelmente dar ao paiz o deplorável espectaculo de uma disputa pueril apparencia e por tal menos digna de homens que se occupavam dos altos destinos de uma nação que d’elles esperava a patriótica solução da grande crise que atravessava. Dest’arte, o desprezo por aquillo que se afigurava no momento uma questiuncula de vaidade pessoal, deu ingresso ao erro.” Sem autor. *Como se fez a Constituição da República*. *A Notícia*. Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1891, p. 2. O artigo não foi publicado nas *OCRB*. Foi possível encontrá-lo através de pesquisa na base de dados da hemeroteca digital da Biblioteca Nacional. Segundo o jurista Pedro Calmon, revisor do tomo em questão das *OCRB*, “a narrativa [da publicação] visava diminuir consideravelmente o papel de Rui Barbosa naqueles acontecimentos”. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, p. 393.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ “Em uma polemica de caracter político que andou pela imprensa paulistana no correr do anno de 1891 revelou o Sr. Campos Salles que foi devido à esforços seus que o Sr. Americo Brasiliense, o vice-presidente da comissão especial, abriu mão de princípios centralistas e parlamentaristas que havia adoptado no seu plano”. *Ibidem*.

O artigo posiciona o corpo de ministros do Governo Provisório como um núcleo coeso e organizado que levou a cabo a construção do projeto de Constituição. Nele, Sales afirmou, por exemplo, que a iniciativa para a revisão do texto da comissão de juristas teria vindo dos ministros,⁹⁴ e não da ordem de Marechal Deodoro que incumbiu Rui Barbosa de tal tarefa. Em outra passagem afirma que, quando o chefe do Governo Provisório, em junho de 1889, quis implantar novo sistema de saneamento básico no município do Rio de Janeiro – medida que gerava desconfiança popular e preocupação quanto às finanças públicas –, teria sido o corpo de ministros os responsáveis por reverter a situação.⁹⁵ Segundo Sales, em troca da desistência de Marechal Deodoro, os ministros prometeram acelerar os trabalhos de elaboração do projeto do Governo Provisório.

O papel de Rui Barbosa nesses episódios, segundo apresentado no artigo, seria o de mero anfitrião da comissão responsável pelo texto; apenas mais um dentre os demais.⁹⁶ Sales narra a assiduidade dos ministros, descrevendo os trabalhos como espaços democráticos de trocas de ideias e de construção coletiva do texto constitucional.⁹⁷ Descreve também que quando sobreveio um “incidente”, sem especificar seus motivos, entre o novo Governo Provisório e um grupo de juízes, que de acordo com Sales “contrariava formalmente o plano da nova Constituição e destruía pela base a federação”, teria sido ele mesmo o responsável por convencer Deodoro de permanecer patrocinando a elaboração do projeto.⁹⁸ Em suma, segundo a descrição teria sido Sales o grande responsável pela implantação do federalismo no país.

Em 15 de outubro de 1894, o assistente pessoal de Rui Barbosa durante o Governo Provisório chamado Tobias Monteiro escreve réplica no mesmo *A Notícia*, também intitulada

⁹⁴ “O seu projecto era bom [da *comissão dos 5*], porque fôra substancialmente calcados sobre as idéias substancialmente capitaes anteriormente apostoladas pelos propagandistas da República. Na organização dos poderes e na distribuição das suas prerogativas foram bem delineados os principios da República presedencial-federativa. Mas não só os senões de fôrma, como o desaccordo sobre alguns pontos, tornaram indispensável a revisão do projecto. Os ministros do governo provisório tomaram para si essa tarefa.” Ibidem.

⁹⁵ “Os ministros meditaram e resolveram não acompanhar o chefe do governo provisório, dispostos antes a se retirarem do que a acceitarem a responsabilidade de semelhante acto. [...] Deliberaram apresentar no mais breve prazo possível o projecto de Constituição, procurando, no correr d’esse trabalho, evitar em conferencia ministerial a questão do saneamento”. Ibidem.

⁹⁶ “Convencionaram que se reuniriam em noites concecutivas em um ponto determinado. O ponto escolhido foi a casa de residência do Sr. Ruy Barbosa, situada na praia do flamengo e offerecendo todas as facilidades para a reunião”. Ibidem.

⁹⁷ “Reunidos no gabinete do Sr. Ruy, trabalhavam até tarde na noite, estudando e emendando o projecto da comissão. Opportunamente cada um emitia a sua opinião, indicava emendas, propunha correcções, eliminações, additivos, substitutivos etc., que provocavam as deliberações collectivas.” Ibidem.

⁹⁸ “E Deodoro ia ceder [à representação dos magistrados]. O Sr. Campos Salles teve de sustentar em larga conferencia com o chefe do governo provisório a necessidade de indeferir a reclamação para não se falsear o systema”. Ibidem.

*Como se Fez a Constituição da República.*⁹⁹ No artigo são apresentadas considerações que refutam a interpretação de que Rui Barbosa teria tido uma participação equânime aos demais membros da comissão. Ao revelar detalhes dos bastidores dos trabalhos, Monteiro posiciona Rui como o articulador central do processo de construção da Constituição.

O depoimento apresenta uma nova leitura sobre a questão da implantação de novo sistema de saneamento no Rio de Janeiro. No episódio, Marechal Deodoro tinha planos para promover a renovação completa do saneamento da capital e já estava em tratativas com empresa para a prestação do serviço. Rui, como Ministro da Fazenda, sabia que as obras demandariam um fôlego orçamentário de que o Governo Provisório não dispunha no momento – duas vezes a receita total anual da União. Foi de autoria de Rui o relatório elaborado para subsidiar a decisão pelo líder do Governo Provisório.¹⁰⁰ Já como federalista, sabia que esse esforço financeiro era incompatível com a lógica de descentralização que se estava querendo implantar no país.¹⁰¹ Rui conseguira convencer Deodoro a desistir do plano mas, como moeda de troca, prometeu adiantar a entrega do projeto de Constituição pela comissão de ministros.¹⁰²

Os comentários de Monteiro apresentam tamanha riqueza de detalhes que, de fato, sugerem que ele havia sido uma testemunha presencial dos trabalhos de elaboração do projeto de Constituição.¹⁰³ Um de seus comentários traz uma ponderação que ajudou a guiar

⁹⁹ MONTEIRO, Tobias [Artigo publicado no periódico A Notícia]. *Como se fez a Constituição da República* [publicado no periódico A Notícia]. In: OCRB, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946.

¹⁰⁰ No relatório, publicado no dia 26 de junho de 1890, Rui rechaça qualquer possibilidade de aprovação da contratação dos serviços: “Não fora sério discutir se à vaidade da Capital da República assiste o direito de autorizar, sob a garantia do Tesouro, despesas equivalentes a dous anos da receita federal”. BARBOSA, Rui. *Saneamento da Capital Federal* [Parecer]. In: OCRB, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1986, p. 457. O encaminhamento dado por Rui Barbosa é o de que o próprio município do Rio de Janeiro buscasse alternativas para o financiamento da obra.

¹⁰¹ “Tem o Governo federal o direito de, com a mesma mão com que acaba de dar aos Estados Unidos do Brasil a carta da descentralização federativa, assumir a responsabilidade desta absorção, que a Monarquia não ousou em proporções muito menores, de todas as forças do País nos interesses da sua Capital, ainda que esse benefício seja nacional até certo ponto? Estarão os Estados dispostos a subscrever este ato de renúnciação de tamanha parte de sua substância em vantagem do Rio de Janeiro? Não são meramente locais, por certo, as conveniências empenhadas nesta questão”. Idem, p. 461.

¹⁰² “Todos os ministros consideravam êsse negócio [de renovação do saneamento do Rio de Janeiro] ruinoso para o tesouro, que não poderia suportar a responsabilidade de uma garantia de juros sobre cerca de duzentos mil contos. O marechal Deodoro, mal aconselhado, inexperiente em assuntos dessa magnitude e seduzido pelas vantagens advindas do saneamento do Rio de Janeiro, fazia disso questão de govêrno. [...] Quando a situação era essa, o Sr. Rui Barbosa, contando com a honestidade e o desejo de ser esclarecido que sempre revelara o marechal Deodoro, procurou a êste, com quem teve longa conferência. [...] Ficou assentado que, enquanto se preparavam no tesouro os elementos que deviam esclarecer o marechal, o ministério aceleraria os seus trabalhos para confeccionar o projeto definitivo da constituição, que, de todo aprovado, seria publicado em decreto”. MONTEIRO, op. cit, p. 394.

¹⁰³ “Combinado com o marechal Deodoro que os seus companheiros iriam todas as noites, às 7 1/2, estudar com ele o projeto de constituição, começaram, de dia, as conferências prévias na casa do Sr. Rui Barbosa. Às 3, 3 1/2 da tarde começavam a chegar os ministros, que se reuniam, só eles, no gabinete de estudo do dono da casa. [...] Às 5 1/2, terminada a reunião, terminada a reunião, realizada sempre com a maior cordialidade, desciam os

metodologicamente esta dissertação. Monteiro informa que cada ministro recebeu um exemplar do texto base da Constituição para anotações, sendo a comparação dos manuscritos de Rui com o texto final da Constituição, um método capaz de depreender sua influência nos trabalhos.¹⁰⁴ As *OCRB* apresentam essas transcrições em *fac-simile*, sendo tais comparações realizadas nos capítulos seguintes desta dissertação. Cabe adiantar que, de fato, parte muito significativa das alterações promovidas por Rui sobre o texto da *Comissão dos 5* permaneceram ao todo ou em partes no texto final da *Constituição de 1891*.

O projeto de Constituição elaborado pelo Governo Provisório foi publicado sob a forma do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, o qual, além do projeto de texto constitucional, também convoca a Assembleia Constituinte para o dia 15 de novembro do mesmo ano. Algumas normas entraram em vigor já com a publicação do ato administrativo,¹⁰⁵ mas o Governo Provisório sentiu a necessidade de modificações pontuais no texto. Estas foram todas feitas apenas por Rui Barbosa,¹⁰⁶ e em 23 de outubro foi publicado o Decreto 914-A, contendo nova versão da proposta de texto constitucional enviada à Assembleia Constituinte.

Não faz parte do escopo desta dissertação apresentar uma aferição definitiva sobre a centralidade ou não de Rui Barbosa na construção da Carta de 1891. O debate entre Sales e Monteiro é exemplificativo de que essa, ao menos aos agentes da época, não foi uma questão pacificada.¹⁰⁷ No entanto, o que as *OCRB* apresentam é um contundente compilado de documentos favorável à tese de que Rui teria sido o principal agente construtor do texto constitucional, sobretudo durante os trabalhos do corpo de ministros do Governo Provisório. Nas palavras do jurista Pedro Calmon, revisor do Tomo das *OCRB* que compila as contribuições

ministros, jantavam juntos e seguiam, de carro, para o Itamarati, onde todos de língua passada conferenciavam com o marechal Deodoro”. Idem, p. 395.

¹⁰⁴ “Seria curioso conhecer o que contém cada exemplar anotado pelos membros do govêrno provisório. Reconhecida a autenticidade de tudo o que foi escrito naquela época, seria um meio de avaliar o contingente de todos e conhecer autores das idéias vencedoras”. Ibidem.

¹⁰⁵ Decreto 510 de 22 de junho de 1890: “Art. 3º A Constituição ora publicada vigorará desde já unicamente no tocante á dualidade das Camaras do Congresso, á sua composição, á sua eleição e á funcção, que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder em seguida na conformidade das suas disposições”.

¹⁰⁶ “A imprensa nacional imprimiu o trabalho modificado, e o Sr. Rui Barbosa reviu, êle próprio, três provas tipográficas, que alguém deve possuir, e que contém tôdas as emendas de sua letra”. Idem, p. 396.

¹⁰⁷ Sobre a contestação da centralidade de Rui Barbosa nos trabalhos de construção da *Constituição de 1891*, afirma o revisor do tomo A *Constituição de 1891*: “Puseram-lhe em dúvida, entretanto, essa autoria confessada e proclamada. “Impertinente”, chamou-lhe Felisberto Freire, e outros, pelo mesmo tom - achando que obra tamanha, sugerida pelo Govêrno Provisório, confiada à douda Comissão de Cinco, destrançada e resposta pelos debates da Assembléia Constituinte, lançada por fim na fôrma rigida da redação final, promulgada em 24 de fevereiro de 1891 como “Lei Magna” do regime - não podia ter sido plano e sabedoria dum homem apenas. Rui Barbosa, diziam, devera estar equivocado quanto à parte essencial que nisso tivera. Fôra o trabalho coletivo, impessoal, ou de “êquipe”, como hoje se quer... [...] A verdade [de que Rui foi o autor da Constituição], entretanto, é fácil de provar. Prova-a a presente publicação.” CALMON, 1946, p. 16.

relativas à *Constituição de 1891*, “pode-se afirmar que não ficou artigo do projeto da comissão que não fôsse por êle revisto, melhorado, ou substituído”.¹⁰⁸

O exercício que será feito nos capítulos 3 e 4 será o de identificar com precisão as consequências dessa centralidade ao momento de elaboração do texto. Isso será feito através da comparação entre os diferentes projetos de Constituição, conforme oportunamente explicado, visando colocar luz especificamente à questão federativa. Antes, entretanto, cabe aprofundar a organização Assembleia Legislativa e o contexto político inserido neste espaço.

2.3.3. *A Assembleia Constituinte, federalismo e ultrafederalismo*

O terceiro espaço de construção do texto constitucional consiste na Assembleia Constituinte, entre 15 de novembro de 1890 e 24 de fevereiro de 1891. A organização dos trabalhos foi dividida entre sessões plenárias e debates fechados em comissão especial eleita pelos assembleístas. Nesse contexto, a atuação de Rui, exposta nas *OCRB*, indica um comportamento orientado para a garantia do pacto federativo através da proteção do texto constitucional ante a ação política coordenada das elites locais. Os representantes das oligarquias estaduais tinham como interesse maior a expansão ao máximo do conceito de autonomia federativa constante no texto constitucional. Para compreender a concepção de federalismo presente no pensamento de Rui Barbosa, é necessário aprofundar essa disputa relativa a que tipo de características político-administrativas estavam em jogo.

Após a votação de seu regimento interno, foi eleita comissão especial para oferecer parecer ao projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório. Nenhum dos parlamentares da chamada *Comissão dos 21* esteve presente nas comissões anteriores e cada um dos deputados era representante de um estado da Federação.¹⁰⁹ Com sessões entre dezembro de 1890 e janeiro de 1891, a versão final com emendas revistas foi votada em fevereiro desse ano e, no dia 24, assinada pelos parlamentares assembleístas.¹¹⁰

Segundo o jurista Pedro Calmon, a *Assembleia Constituinte* não apresentou reformas profundas ao texto constitucional. Em comparação entre a Constituição promulgada e o texto submetido pelo Governo Provisório, verifica “que 75 artigos dêste se incluem intactos, ou

¹⁰⁸ Continuando: “e também é certo que essas modificações obedeceram invariavelmente o espírito do regimen - de que era o intérprete mais perfeito e à técnica de sua liberal adaptação.” Idem, p. 22.

¹⁰⁹ Cf. FRANCISCO, 2015 p. 341.

¹¹⁰ Idem, 342.

apenas ligeiramente alterados, nos 90 daqueles”.¹¹¹ Agenor de Roure explica o baixo índice de dispositivos reformados: “O desejo de apressar a votação da Constituição, para que o país entrasse quanto antes no regime legal, levou os constituintes a só discutirem os pontos principais do projeto.”¹¹² As principais mudanças foram em temáticas como a diminuição do mandato presidencial, a eleição direta para o Senado Federal e, sobretudo em regras relativas à autonomia política e financeira dos Estados.¹¹³ São estas últimas as regras que importam para o presente estudo.

O padrão das disputas sobre a amplitude da autonomia dos entes sub-nacionais vis-à-vis aos deveres constitucionais da União federal é ponto chave para compreender a concepção do federalismo ruisiano projetado sobre a Constituição ao longo do Governo Provisório. Após a consumação do golpe de 1889 e a ascensão da coalizão republicana, Rui Barbosa era antagonizado por grupos que almejavam autonomia política irrestrita aos Estados. Como dito anteriormente, dado o baixo grau de institucionalização do Estado brasileiro nas esferas locais, a potencialização das capacidades governamentais locais em detrimento do centro significaria maior poder às suas elites.

A despeito da presença de militares e positivistas ortodoxos, foram as oligarquias regionais que, ao tomarem corpo no processo de elaboração da Constituição, fizeram frente aos republicanos liberais, capitaneados sobretudo por Rui Barbosa.¹¹⁴ Tais grupos, chamados de *ultrafederalistas* ou *hiperfederalistas* pela literatura secundária,¹¹⁵ segundo Flávia Maria Ré “estavam interessados em transferir para os Estados o centro de gravidade das competências,

¹¹¹ CALMON, 1946, p. 22.

¹¹² ROURE, 1979, p. 5.

¹¹³ Sobre as alterações promovidas pela Assembleia Constituinte não conectadas com a questão federativa: “O texto propunha poucas alterações, tendo sido as principais: a diminuição do mandato presidencial de seis para quatro anos; a eleição direta para o Senado Federal; a criação de um Tribunal de Contas e um Supremo Tribunal Militar; a abolição da pena de morte em qualquer caso, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra; a proscrição do banimento judicial; e a substituição do artigo 26 – o qual previa que não poderiam se candidatar a uma cadeira no Congresso Nacional os religiosos regulares e seculares, os governadores, os chefes de polícia, os comandantes de corpos policiais, os magistrados (salvo se estivessem avulsos por mais de um ano), os funcionários administrativos demissíveis e os comandantes de armas, bem como os demais funcionários militares, que exercessem comandos de força de terra e mar equivalentes ou superiores – pela seguinte prescrição: ‘Congresso, em lei especial, declarará os casos de incompatibilidade eleitoral.’ Outras mudanças sugeridas indicavam a tendência à concessão de autonomia política e financeira aos Estados.” FRANCISCO, 2015, p. 343.

¹¹⁴ “A presença de partidários da centralização e de um regime ditatorial foi rarefeita, a despeito de numerosa bancada militar (¼ da Assembleia) e de alguns positivistas.” LESSA, 2015, p. 120.

¹¹⁵ Há exemplos de todos os termos no material elaborado por Rui Barbosa. Além destes dois, Rui também o define como anti-federalistas, termo comum na produção de origem americana, definindo-os como “a exageração da escola que reclama para os Estados uma soberania paralela à soberania da União, olhava com desconfiança para tôdas as instituições destinadas a cimentar a unidade nacional”. BARBOSA, Rui. Unificação gradual do meio circulante e resgate do papel-moeda [Capítulo do relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 183.

dando-lhes, por conseguinte, o máximo possível de autonomia e de recursos tributários”.¹¹⁶ A proposta ultrafederalista para a elaboração do texto constitucional era a de utilizar sua capacidade de coordenação política para influenciar sua redação, alocando recursos e poder decisório nas mãos dos Estados. O debate no qual a projeção do grupo sobre o texto constitucional ficou mais evidente consistiu no que ficou conhecido à época como *discriminação das rendas*, que será mais bem aprofundado no capítulo 4.

Dentre o grupo dos ultrafederalistas, aqueles que fizeram frente a Rui com maior evidência foram o paulista Campos Sales e o gaúcho Júlio de Castilhos. O primeiro, Ministro da Justiça ao longo de quase todo o Governo Provisório, representava a elite rural paulista na capital desde o fim dos anos 1880 e era o expoente de uma classe política cuja concepção de federalismo provinha da flexibilização de ideais separatistas.¹¹⁷ Já Castilhos fora o expoente principal do argumento ultrafederalista no contexto da *discriminação das rendas* na Assembleia Constituinte, tendo defendido a revisão completa do sistema proposto pelo Governo Provisório. O impasse entre Castilhos e Rui também será pormenorizado no capítulo 4.

Nas palavras de Renato Lessa, “Rui Barbosa passa agora a identificar na *superexcitação mórbida* e no *apetite desvairado e doentio* dos ultrafederalistas, a porta de entrada do Brasil na barbárie caudilhесca, caracterizada por uma hobbesiana competição de potentados locais”.¹¹⁸ A ação política de Rui é no sentido da defesa de um pacto federativo que, considerando a autonomia estadual, fosse capaz de garantir a centralidade da União como eixo organizador da Federação. A preocupação de Rui Barbosa com o desmantelamento do Estado brasileiro, em função da ameaça ultrafederalista, pode ser resumida na seguinte passagem de discurso proferido na Assembleia Constituinte, em novembro de 1890:

A União é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União.¹¹⁹

¹¹⁶ RÉ, Flávia Maria. *Ideias em ação: liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa* (tese de doutorado). Orientador: Bernardo Ricupero. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - USP. p. 398.

¹¹⁷ “Talvez houvesse aí [no debate entre federalistas e ultrafederalistas] um pouco da influência das idéias separatistas, das quais um dos grandes pregoeiros fora Campos Sales, que entrou no federalismo vindo do separatismo. Ele entrou na campanha republicana e se elegeu - foi talvez o primeiro republicano no parlamento do Império vindo do ideal separatista.” Passagem de Cotrim Neto em MENEZES, 1980, p. 85.

¹¹⁸ LESSA, 2015, p. 120.

¹¹⁹ BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 177-178.

O projeto-Rui, como chamou Agenor de Roure o projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório à Assembleia Constituinte, adotava como racional a concessão de autonomia aos Estados pelos representantes da União.¹²⁰ A premissa era o fortalecimento dos laços existentes entre o centro e os entes subnacionais a partir da criação um emaranhado de regras político-administrativas que os inter-relacionavam. Para tanto, seria necessário, ao mesmo tempo: ressignificar o papel da União dentro do Estado brasileiro;¹²¹ criar uma estrutura capaz de captar as vontades locais organizadas; e conferir efetiva liberdade política aos *sub-demos*.¹²² Com isso, nas palavras de Pedro Calmon, seria possível garantir “aos Estados uma dignidade correspondente à sua importância na formação da nacionalidade”.¹²³

Amplamente diversa, no entanto, era a premissa do pensamento federativo da classe política ultrafederalista. Pedro Calmon classifica o federalismo de Campos Sales como *filosófico*, devido à valorização da ideia de soberania dos Estados em seu pensamento.¹²⁴ O objetivo da Assembleia Constituinte, nesse sentido, seria o de consagrar regras fortemente tendenciosas à autonomia local, fazendo valer o espírito das vontades locais, genuíno representante da democracia. Para Rui, a supervalorização do federalismo, feita pela sua leitura levemente principiológica, tinha como consequência a desvirtuação da própria reforma federativa, o que fica evidente na seguinte passagem:

¹²⁰ “O pensamento do projeto-Rui Barbosa, que o Governo Provisório mandou à Constituinte, era esse mesmo que já guiava os passos das Federações constituídas por acordo ou pacto entre Estados autônomos: - apertar e fortalecer os laços de união, em vez de relaxá-los ou enfraquecê-los, como se pretendeu no Brasil, onde não se reuniam Estados para formar a União, mas, ao contrário, onde os representantes de uma nação única se reuniam para conceder autonomia às suas partes componentes” (ROURE, 1979, p. 11).

¹²¹ “A União deixou de ser a opressão sistematizada das localidades pelo centro. Sob o regimen federal, a União não é mais do que a substância organizada dos Estados, a individualidade natural constituída por êles, desenvolvendo-se pelo equilíbrio das fôrças de todos. Com êsse organismo vivo, subordinado a leis fisiológicas, os que põem de uma parte os Estados, da outra a União, estabelecem uma discriminação arbitrária e destruidora. Os Estados são órgãos; a União é o agregado orgânico. Os órgãos não podem viver fora do organismo, assim como o organismo não existe sem os órgãos.” BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., p. 191.

¹²² LESSA, 2015, p. 105.

¹²³ Passagem de Pedro Calmon em MENEZES, 1980, p. 109.

¹²⁴ “Campos Sales era o federalista tipo filosófico. Com aquela referência à soberania dos Estados, no prólogo da Constituição de São Paulo, etc. ele obedecia à filosofia federalista de que seu irmão, Alberto Sales, foi um dos intérpretes equívocos. Quer dizer, é um federalismo que eu chamaria de teórico. Prudente de Moraes, e um pouco depois Campos Sales, seguir-se-ia criando a política dos governadores”. Passagem de Pedro Calmon em MENEZES, 1980, p. 108. Sobre o conceito de soberania adotado, afirmou Clovis Ramallete que “palavra soberania estava sendo empregada apenas com um conceito pouco definido no seu conteúdo, a tal ponto que, salvo uma exceção, as províncias transformadas em Estados não se sentiam com competência e personalidade internacional de Estados”. Passagem de Clóvis Ramallete em MENEZES, 1980, p. 110.

Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo da federação mesma.¹²⁵

A próxima seção apresentará as perspectivas de Rui Barbosa sobre a construção de uma institucionalidade financeira ao país, ou melhor, de que maneira a máquina estatal deveria se amoldar à lógica federativa. Serão, assim, apresentadas as disputas e os respectivos posicionamentos de Rui relevantes para um estudo do federalismo que marcaram sua atuação como Ministro da Fazenda. A escolha do regime de compartilhamento de receitas tributárias, conhecido à época como a questão da *discriminação das rendas*, foi o debate mais relevante do ponto de vista constitucional que tangenciou a questão financeira. Este será analisado sobretudo no capítulo 4.

2.4. Rui Barbosa e a institucionalidade financeira federativa

Com o advento do Governo Provisório, sai da pena de Rui Barbosa o Decreto nº 1, de 15 de novembro 1889 que, após a assinatura de Marechal Deodoro, cria a proto-estrutura do que viria a ser a República brasileira. Logo após o golpe militar, Rui Barbosa assume o posto de Ministro da Fazenda, sendo incumbido de conduzir a transição das finanças públicas nacionais de uma estrutura monárquica e centralizada para a federativa, cujo nível de descentralização ainda sequer havia sido convencionado ao final daquele ano. Nas palavras de Oscar Bormann, revisor dos Tomos das *OCRB* que analisaram as ações de Rui Barbosa como Ministro da Fazenda, sua tarefa seria a de “delinear a administração financeira [do país], em circunstâncias especiais, pois as antigas instituições haviam sido destruídas, e as novas ainda não se achavam construídas”.¹²⁶

Foge do escopo desta dissertação uma análise totalizante sobre a situação das finanças nacionais ao final do Século XIX,¹²⁷ ou mesmo uma avaliação específica sobre a atuação de Rui Barbosa como Ministro da Fazenda.¹²⁸ Importa, entretanto, compreender *o que Rui*

¹²⁵ BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 179.

¹²⁶ BORMANN, 1949, p. 27.

¹²⁷ Uma análise do cenário econômico brasileiro da época pode ser encontrada em CARREIRA, Liberato de Castro. História financeira e orçamentaria do Imperio do Brazil desde sua fundação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889, 729 pp.

¹²⁸ Sobre as principais características da atuação de Rui Barbosa enquanto Ministro da Fazenda, resume João Mangabeira: “Prestai bem atenção, porque por eles se pode medir a capacidade do titão desaparecido: 1º) não contraída empréstimo; 2º) não criara nem levantara impostos, e, ao contrário, abolira o adicional de 5%; 3º) não

acreditava ser necessário ao país para a garantia da sustentabilidade financeira da nova Federação. A identificação disso justifica o conjunto de diretrizes defendidas por Rui nos espaços de elaboração do texto constitucional. Nesse sentido, são importantes tanto seu diagnóstico sobre as contas públicas deixadas pela monarquia, quanto suas considerações sobre como a União deveria promover o desenvolvimento nacional.

Essas ideias foram utilizadas por Rui no momento da construção da *Constituição de 1891* para a defesa de um sistema tributário – ou, nas palavras da época, de um sistema de *distribuição de rendas* – adequado à nova ordem federativa, respeitando a autonomia dos Estados e as capacidades da União. Para tanto, são de alto relevo os relatórios por ele apresentados na condição de Ministro, constantes nas *OCRB*.¹²⁹

Podemos iniciar a análise das percepções de Rui Barbosa sobre as finanças nacionais fazendo a relevante diferenciação dos diagnósticos da situação fiscal do país em dois momentos diversos: (i) *logo após a proclamação da República*, em novembro de 1889; e (ii) *ao final do Governo Provisório*, em janeiro de 1891. Rui enxergava o período provisório como um momento político muito particular, no qual as finanças nacionais não deveriam traduzir, de modo obrigatório, uma organização político-administrativa propriamente coesa ou hierárquica. A fragmentação política do núcleo administrativo nacional seria esperada nesse contexto, e teria como consequência a atuação dispersa e, muitas vezes displicente, de ministros de Estado.¹³⁰

suspendera o pagamento da dívida flutuante e mantivera sempre em dia os compromissos do Tesouro; 4º) não fechara os postigos das caixas econômicas; 5º) aumentara a arrecadação das rendas, em números redondos, de réis 19.600:00\$000; 6º) reduzira o orçamento de seu Ministério de 1.086:000\$000 em relação ao orçamento organizado pelo seu antecessor, e ainda devia ser reduzido, de fato, de 3.440:000\$000, destinados ao pagamento do empréstimo de 89 que ele recolhera, importando tudo numa redução de 4.520:000\$00. 7º) recolhera empréstimo de 89, na importância de 109.000:000\$000, deixando somente em circulação 18.350:000\$000; 8º) emitira, apenas, e porque impossível, então, deixar de emitir, 97.000:000\$000 de papel-moeda, como apurou o sr. Homero Batista, num dos seus relatórios, retificando o algarismo constante do relatório Murtinho; mas emissão bancária e lastrada e somente decretada diante das reclamações instantes da Associação Comercial, das Assembléias de Banqueiros, da Comissão Militar, de todo o comércio brasileiro, que se dizia ameaçado pela escassez de numerário, e toda ela destinada ao desenvolvimento econômico do país, e nem um real sequer aplicado ao pagamento das despesas do Tesouro; 9º) reservara ao meio circulante 28.700.000\$000, reduzindo, assim, praticamente a 68 mil contos as emissões realizadas sob seu Ministério; 10º) reprimira o contrabando na fronteira do Sul, diante do qual tinha esbarrado impotente o governo monárquico [...]; e graças a tal medida, a arrecadação alfandegária quase que duplicara; 11º) malgrado toda a campanha de descrédito mantida contra o governo, aqui e no estrangeiro, aguentara o câmbio, cuja inédia anual em 90 foi de 22 ½%. MANGABEIRA, 1946, p. 39-40. No que diz respeito à *política* ou *ato do Encilhamento*, da qual Rui foi objeto de críticas, e suas consequências à economia nacional, cf. NASSIF, 2007, p. 319.

¹²⁹ A atuação de Rui Barbosa enquanto Ministro da Fazenda ao longo dos 14 meses da ditadura de Deodoro está documentada especialmente nos Tomos II, III e IV do Vol. XVIII das *OCRB*, que compilam suas atas, decretos e relatórios.

¹³⁰ “Na situação sui generis do Governo Provisório, sem programa, nem praxes, não sendo nem um ministério parlamentar, nem um ministério presidencial, com a autoridade fracionada por igual entre todos os seus membros, com a ausência de voto predominante para o ministério da fazenda em matérias de despesa, com a distribuição por várias pastas do poder de obrigar o crédito da nação, e diminuir-lhe a renda, [...] todo o cálculo orçamentário devia tornar-se impossível, nem podia haver meio de atalhar a reiteração de exagerações mais ou

Tal cenário não representaria descaso, mas sim uma desordem momentânea em função da necessidade de se criar as bases da renovação nacional:

Os governos revolucionários não são, não podem ser, governos econômicos. Entre as instituições que desabam e as instituições que se planejam, o terreno de transição, semeado de ruínas e esperanças, de ameaças e reivindicações, franqueia campo vasto e indefinido na luta de forças contraditórias.¹³¹

Rui encarava com naturalidade esse estado de coisas, sob o argumento de que um governo revolucionário, como a ditadura de Deodoro, não deveria se ocupar apenas com assuntos corriqueiros, mas sobretudo com o planejamento reformista do Estado vindouro.¹³² Tendo em vista tal cenário, são de maior pertinência seu diagnóstico sobre o legado orçamentário da monarquia aos cofres públicos e suas perspectivas para o desenvolvimento nacional.

Logo nas primeiras semanas do Governo Provisório, Rui desenvolveu estudos para esmiuçar o real estado do tesouro nacional.¹³³ A análise demonstrou que a monarquia deixara ao Brasil um legado de crise fiscal generalizada, possuindo a União passivos que superavam em sete vezes sua receita à época da proclamação da República.¹³⁴ Além disso, diversas políticas públicas ainda eram carregadas pelos vícios da monarquia, conforme será apresentado, sendo, na perspectiva de Rui, necessário que a nova República tomasse cuidado para não repetir os mesmos erros.

menos consideráveis nos encargos contraídos para os exercícios futuros”. BARBOSA, Rui. A Situação Financeira [Relatório do Ministro da Fazenda]. In: OCRB, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 124-125.

¹³¹ Idem, p. 107.

¹³² “Por outro lado, se os homens empossados na ditadura nutrem idéias de reforma longamente afagadas, convicções de progresso arreigadas ao espírito pelos sentimentos que se criam no porfiar das longas oposições, sede impaciente de melhoramentos obstinadamente negados ao país pela rotina cega e desidiosa, o patriotismo, o sentimento da pureza das próprias intenções, a consciência da eficácia da vontade que as anima, as mais elevadas influências morais, portanto, as mais irresistíveis aos espíritos crentes e desinteressados, impelem êsses governos de transição a aproveitar os breves dias de sua existência, multiplicando-lhes a atividade em audazes medidas renovadoras, em soluções imediatas dos grandes problemas retardados até então pela morosidade das formas constitucionais, em cometimentos de longo alcance e proporções arrojadas”. Ibidem, p. 108-109.

¹³³ No dia 31 de dezembro de 1889, no periódico *Diário de Notícias*, publica relatório no qual são apresentados os aspectos mais relevantes do cenário nacional em sua visão. Cf. *Anexo 7* para uma perspectiva da forma como o relatório foi apresentado.

¹³⁴ “Avantaja-se, portanto, a um milhão de contos de réis a soma do débito nacional, que nos deixou em herança a monarquia. Essa enorme adição orça pela da receita do Estado no decurso de quase sete anos, computando-se em cento e cinquenta mil contos de réis a nossa renda anual. Seria preciso, pois, superpôr sete orçamentos, para vencer a altura dêsses compromissos, os quais estão longe de cifrar em si tôdas as nossas responsabilidades, uma vez que as temos também de outro gênero, em escala mui considerável, nas garantias em que se acha empenhada a fé pública em relação a importantes cometimentos de várias ordens.” BARBOSA, Rui. A Fazenda Nacional em 15 de novembro de 1889 [Publicado em *Diário de Notícias* em 31 de dezembro de 1889]. In: OCRB, Vol. XVI, Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, p. 173.

Para Rui Barbosa, o caminho para o desenvolvimento do Brasil passaria por três eixos: a *otimização dos gastos estatais*, a *diminuição do tamanho da máquina pública da União* e o que chamou de uma *atividade criadora do Estado*. Sobre o primeiro aspecto, apesar de reconhecer que era necessário oferecer um enquadramento à questão da seca no país, julgava que a União gastava demais com iniciativas nas regiões mais afetadas.¹³⁵ Reconhecia a agricultura como o setor de maior necessidade de atuação estatal, sendo oportuna a substituição do modelo de assistencialismo à lavoura, que vigorou ao longo da monarquia, pelo de crédito bancário aos produtores rurais.¹³⁶ No que tange à diminuição do Estado, acreditava ser necessário abstrair os vieses aristocráticos que permeavam a gestão da máquina pública, prevendo a necessidade de reformas administrativas, a moralização da administração e o combate de aposentadorias desnecessárias.¹³⁷ Já por atividade criadora do Estado, Rui Barbosa se referiu às circunstâncias nas quais os valores liberais demandavam atuação estatal. A esse respeito, cita nominalmente a necessidade de intervenção para a garantia do processo de naturalização de europeus imigrantes, bem como da liberdade religiosa na sociedade brasileira.¹³⁸

¹³⁵ “As despesas com os Estados afligidos pela sêca formam, no orçamento, uma voragem, cujas exigências impõem continuamente ao país sacrifícios indefinidos. Elas reclamam do govêrno a mais severa atenção. porquanto firmadas, como parece estarem, numa situação de cronicidade, perpetuada de ano a ano, e acumulando continuamente sacrifícios irreprodutivos, tornaram-se uma causa permanente de desorganização orçamentária, a que os mais prósperos exercícios financeiros não poderiam resistir, Cumpre que a política republicana, ao enas (sic) consiga desvencilhar-se dos grandes problemas que envolvem a sua inauguração, busque penetrar seriamente as regiões obscuras dessa parte das nossas finanças, e descobrir a esse problema uma solução mais inteligente e menos decrimentosa”. Idem, p. 166-167.

¹³⁶ Apesar de reconhecer que o apoio à agricultura era central ao desenvolvimento nacional, Rui Barbosa desconfiava das políticas rurais levadas a cabo pela Monarquia: “O capítulo dos auxílios à lavoura é um dos mais graves nos inventários dos nossos compromissos. [...] A oitenta e seis mil contos, dos quais até o dia 15 de novembro [de 1889] já se tinham desembolsado vinte e seis mil cento e cinquenta, avulta, pos, a soma dos sacrifícios aparentemente destinados a socorrer a agricultura, no sistema de finanças estabelecido pelo ministério que se propôs à salvação da monarquia, e que lhe consumou a ruína. [...] Outros interesses prosperaram à sombra desse artifício, e essa operação, quando se lhe liquidarem as contas, não terá deixado em sim, na história econômica do país, outros vestígios mais que o fardo de cento e nove mil contos, em que a transação de traduzir para o erário nacional. [...] Antes de adotar novo rumo, compriria substituir êsse mecanismo ilusório pelo verdadeiro regímen de proteção à lavoura, emancipando-a dêsse sistema de tutela e mendicância, organizando sólidamente o crédito rural, modelado no exemplo dos povos onde se cha cientificamente estabelecido o melhor tipo de semelhante reforma.” Idem, p. 167-170.

¹³⁷ “Cortemos energicamente nas despesas. Eliminemos as repartições inúteis. Estreitemos o âmbito ao funcionalismo, reduzindo o pessoal e remunerando-lhe melhor os serviços. Fortaleçamos, e moralizemos a administração, norteados escriptulosamente o provimento dos cargos do Estado pela competência, pelo merecimento, pela capacidade. Limitemos as aposentadorias aos casos taxados na lei e, fora dêstes, apenas às exigências mais imperiosas de uma seleção severa. Não multipliquemos as pensões, em que gôta a gôta, se podem avolumar torrentes de despesa arruinadora”. Idem, p. 173-174.

¹³⁸ “A grande naturalização e a liberdade religiosa são instrumentos prodigiosos para a recomposição da nossa nacionalidade, debilitada pelos vícios da monarquia, que prolongava parasiticamente entre nós os hábitos da vida colonial. Mas êsses dous reconstituintes morais demandam uma vigorosa colaboração dos poderes do Estado, ao menos nos primeiros anos da república, a fim de que a imigração européia comece a cavar neste país o álveo largo, estável, profundo, por onde corra depois caudalosa, fertilizadora e crescente”. Idem, p. 175.

Observando os trabalhos de Rui como Ministro da Fazenda, foram identificadas duas questões relevantes para um estudo sobre a concepção de federalismo ruiano utilizada no período de construção da *Constituição de 1891*.

A primeira questão diz respeito ao que Rui Barbosa chamou de *reforma bancária*,¹³⁹ ou melhor, à disputa sobre a titularidade da emissão de ativos circulantes no país em que se polarizaram duas teses. Por um lado, a tese da *monoemissão* defendia a exclusividade da regulação monetária pelo Governo Federal. Por outro, a *poliemissão* permitiria com que Estados ou regiões criassem instituições emissoras de moeda. Dado que a monarquia detinha a capacidade de instituir bancos capazes de emitir moeda, tal qual o Banco do Brasil, teriam os governos locais a mesma autonomia? O risco de se adotar o modelo de poliemissão, a despeito da premissa da autonomia federativa, seria a falta de controle inflacionário, hipótese preocupante em um país em formação já com as finanças públicas em estado periclitante, como era o caso brasileiro. Rui não acreditava que essa questão poderia ser resolvida através de debates em nível de tecnicidade econômica, sendo necessário revisitar a lógica federativa constitucional para compreender o melhor enquadramento.¹⁴⁰

Para compreender qual seria o desenho mais eficaz de emissão de moedas ao país, Rui Barbosa estudou os modelos da Suíça e dos Estados Unidos. A nação helvética se encontrava, no ano de 1863, em ampla dispersão bancária, com 18 instituições capazes de instituir moedas.¹⁴¹ O modelo encontrado para evitar a hiperinflação foi a inclusão de um dispositivo na Constituição de 1864, que permitia a edição de lei nacional capaz de regular a política monetária, atribuindo ao ente federal a liberdade de determinar como seria realizada a emissão pelas instituições bancárias, mesmo que privadas.¹⁴²

Já a situação da formação do Estado americano, aos olhos de Rui, era a que mais se assemelhava a do Brasil. No início da década 1790, o grande federalista Alexander Hamilton ocupava o posto de Ministro da Fazenda, e sofria pressões de classes *anti-federalistas* lideradas

¹³⁹ Cf. BARBOSA, Rui. Unificação gradual do meio circulante e resgate do papel-moeda [Artigo do Relatório do Ministro da Fazenda, publicado em 15 de janeiro de 1891]. In: OCRB. Vol. XVIII (1891), Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 194, p. 180-251.

¹⁴⁰ “Não há de desconhecer a relação íntima entre a questão econômica e a questão constitucional.” Idem, p.181.

¹⁴¹ Esse número cresceu para 29 em 1869 e, então para 36 em 1880. Idem, p. 210.

¹⁴² “A Assembleia Federal reserva a si a prerrogativa superior de fixar, a todo tempo, conforme as circunstâncias, a cifra total da emissão no país, e partilhar, proporcionalmente a quota da circulação quinhooda a cada estabelecimento. [...] A matéria dos bancos de circulação, na Suíça, perdeu o seu primitivo caráter particularista e assumiu, franca e absolutamente, o caráter federal. São as autoridades federais que determinam a importância geral da emissão que a repartem entre os bancos, que prescrevem a estes as condições de organização e atividade, que os autorizam a funcionar, que os destituem dessa faculdade, que lhes examinam, avaliam, e legalizam os depósitos, que lhes inspecionam as operações, levando a sua fiscalização até o estado diário da caixa, que lhes julgam os litígios de direito privado, que lhes sancionam as convenções de aliança. A constituição dos bancos de emissão helvéticos é, portanto, essencialmente federal.” Idem, p. 214-215.

por Thomas Jefferson, tendentes a reforçar ao máximo a autonomia dos Estados.¹⁴³ Nos Estados Unidos a resolução ocorreu pela criação do *First Bank of the United States* em 1791, instituição capaz de centralizar a emissão de moedas, regular seu valor e emitir bilhetes de crédito.¹⁴⁴ A constitucionalidade da política monetária do banco foi discutida pela Suprema Corte americana, cuja interpretação foi a de que a Constituição teria outorgado *poderes implícitos* à União para criar sua política monetária, mesmo que à revelia dos Estados.¹⁴⁵

No caso brasileiro, baseado substancialmente na experiência americana, Rui pregou pela regulação da política monetária de emissão de moedas nas mãos da União por dois motivos. Em primeiro lugar, sob um argumento de ordem técnico-pragmática, afirmou ser indesejável a coexistência de dois ou mais sistemas legislativos sobre a emissão de moeda, uma vez que seu custo tornaria inócua qualquer política regulatória nacional.¹⁴⁶ Em segundo lugar, do ponto de vista de teoria constitucional, afirmou que a autonomia federativa não poderia se confundir com o conceito de soberania, o qual seria exclusivo do Governo Federal.¹⁴⁷ Com isso, Rui Barbosa, através do Decreto 1.154, de 1890, proibiu a concessão do direito de emissão de moeda a outras instituições bancárias.¹⁴⁸

A segunda questão relevante para um estudo da concepção de Federação de Rui Barbosa consistiu no enquadramento das dívidas dos Estados da Federação. Como dito anteriormente, a situação financeira do Brasil deixada pela coroa era alarmante, sendo parte destas dívidas pertencentes aos Estados. No entanto, Rui não acreditava que os entes subnacionais deveriam

¹⁴³ “Quando Hamilton, o primeiro ministro do Tesouro logo após a independência, fundou as finanças americanas, uma das bases do seu edifício foi a criação de um banco nacional, cujas notas possuísem força liberatória em todo o território dos Estados Unidos”. Cf. BARBOSA, Rui. Unificação gradual do meio circulante e resgate do papel-moeda [Capítulo do relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 183.

¹⁴⁴ Com o passar os 20 anos de duração do banco, ele expirou em 1811, mas “após longos e porfiosos embates restabeleceu-se, em 1816 (10 de abril), a instituição de Hamilton, modelada estritamente no seu plano, sob a designação de Banco dos Estados Unidos, com a sede em Filadélfia e ramos nas principais cidades da República.” Idem, p. 187.

¹⁴⁵ Trata-se do caso *McCulloch v. Maryland*, com decisão emitida em 1819. Para uma análise aprofundada do *leading case*, inclusive identificando sua aplicação na realidade brasileira, cf. CASAGRANDE e BARREIRA, 2018.

¹⁴⁶ “Se se admitir a coparticipação dos Estados com a administração federal na autoridade soberana para legislar sobre a moeda bancária, os perigos da pluralidade serão dobrados pela coexistência simultânea de duas circulações, a geral e a regional, dirigidas por leis independentes e diversas; e, por outro lado, a solução da unidade, quando abraçada pelo Governo da União, será neutralizada e anulada pela contracorrente da pluralidade, com o múltiplo concurso de legislações divergentes e autônomas nos bancos de Estados.” BARBOSA, Rui. Unificação gradual do meio circulante e resgate do papel-moeda [Artigo do Relatório do Ministro da Fazenda, publicado em 15 de janeiro de 1891]. In: *OCRB*. Vol. XVIII (1891), Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 194, p. 181.

¹⁴⁷ “Não é a eloquência dos tribunos nem a sutileza dos professores de concepções aprioristas que nos hão de traçar a linha divisória, no pacto federativo, entre os direitos dos Estados e a soberania da nação (pois, mesmo no governo federal, só a nação é soberana).” Idem, p. 182-183.

¹⁴⁸ BORMANN, 1949, p. 47.

assumi-las. A premissa, exposta em seu relatório final de Ministro da Fazenda, é a de não ser possível, e muito menos desejável, desconsiderar o entrelaçamento financeiro entre União e Estados para a constituição da Federação, sendo necessária a criação de vínculos que fortalecessem as relações interfederativas.¹⁴⁹

Nesse sentido, Rui Barbosa justifica a contração pela União dos empréstimos tomados pelos Estados antes do momento do Governo por dois motivos. Primeiro, acreditava que a União teria um dever moral de apoio financeiro em função de, ao longo da monarquia, o país ter sido governado por um único corpo estatal.¹⁵⁰ Segundo, em sua percepção a União tampouco conseguiria prosperar se aos Estados coubessem a responsabilidade de superar sozinhos o desastre financeiro deixado neles pela monarquia.¹⁵¹ Rui não acreditava que essa ação geraria dependência entre União e Estados, pois o federalismo libertaria o potencial de desenvolvimento econômico e social inserido em cada ente federativo: “Tôdas as antigas províncias encerram no seu seio elementos de riqueza exuberantes, prodigiosos, que a centralização abafa, e que ao primeiro influxo da federalização republicana já se estão manifestando em frutos inesperados”.¹⁵² Via, pois, o papel do Governo Federal como “mediador benévolo para com os Estados e moralizador severo da operação”.¹⁵³

Tais considerações compilam o que Rui Barbosa encarava como sendo necessário para a construção da institucionalidade financeira capaz de promover o desenvolvimento adequado ao país. Trata-se de uma trajetória de busca por um arranjo financeiro harmônico e adequado à nova realidade institucional do país. Com base nessas percepções se originou o modelo de

¹⁴⁹ É oriunda de sua leitura de Hamilton tal premissa: “Depois de vencerem a luta da independência, e atravessarem os dias longos, sombrios e desanimados da gestação do pacto nacional, as colônias inglesas da América do Norte acharam-se para logo a braços com o problema, em que sôbre todos se encerrava a sorte do novo govêrno e o porvir da grande nacionalidade nascente. Tratava-se de levantar desde os alicerces, sôbre a confusão financeira dos Estados mal unidos, mal contentes, mal parados na situação de sua renda, o edifício das finanças federais. Coube essa tarefa ao gênio de Hamilton, a maior capacidade de organização assinalada entre os construtores da república anglo-americana. Hamilton resolveu o árduo problema. Mas, na escolha dos elementos postos em contribuição para êsse resultado, nunca deixou de ter em mira, acima de tudo, estas duas considerações: de um lado, a relação inseparável entre as circunstâncias financeiras dos Estados; de outro a conveniência de enlaçar os Estados mediante um sério vínculo de interêsses comuns na administração da fazenda nacional”. BARBOSA, Rui. *Garantia de Empréstimos aos Estados [Relatório do Ministro da Fazenda]*. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 338.

¹⁵⁰ “Nós, porém, saímos da comunhão de uma monarquia unitária, de um império centralizado. A nação inteira vivia sob o domínio de leis feitas por uma só assembleia na qual todas as províncias se representavam, e as suas presidências eram delegação do govêrno, que essa assembléia autorizava e sustentava com seus votos. Cada uma delas, portanto, era parte na política do país inteiro e solidária na administração de tôdas”. *Idem*, p. 346.

¹⁵¹ “Não pode haver boas finanças na União se os Estados que a compõem, impossibilitados de acudir a compromissos instantes e sagrados, inibidos de consolidar a sua dívida dispersa, virem-se paralisados entre as consequências funestas do regímen extinto e as severas exigências do novo regímen. De Estados encravilhados por credores não se poderá jamais constituir uma federação próspera e estável”. *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Idem*, p. 348.

distribuição de rendas constante no projeto do Governo Provisório. A disputa pela sistemática tributária no texto constitucional será mais bem explicitada no capítulo 4.

2.5. A inclinação anglo-saxã do federalismo ruisiano

O apreço pela história, filosofia e herança jurídica inglesa e americana consiste em particularidade marcante do pensamento de Rui Barbosa, que o distingue de outros pensadores de seu tempo.¹⁵⁴ Sua *inclinação anglo-saxã* é observável desde seus artigos no *Radical Paulistano* na década de 1860, e atinge mais campos do seu pensamento do que a questão federativa. Todavia, como este é um estudo sobre o conceito de Federação trabalhado por Rui Barbosa no momento de construção da *Constituição de 1891*, o foco será a anglofilia aplicada ao federalismo. Para melhor compreensão dessa característica será necessário antes tecer comentários sobre a relação entre o pensamento ruisiano e o direito.

Importante pontuar que não será feita uma reconstituição genealógica das bases do pensamento político de Rui Barbosa. Analisarei as consequências dessa inclinação para sua ação política no que concerne aos recortes particulares do presente estudo. Nesse sentido, apontarei as bases teóricas que o influenciaram e a extensão dessa influência para a construção do texto constitucional. Sempre que possível, citarei exemplos capazes de explicitar tal ascendência do federalismo ruisiano. Espero com esta seção demonstrar que, por mais que a *inclinação anglo-saxã* seja elemento presente no contexto do pensamento liberal brasileiro, e por mais que não estivesse adstrita apenas à questão federativa, esta consiste em característica marcante do seu conceito de Federação.

2.5.1. Um pequeno passo além do federalismo: notas sobre o direito em Rui Barbosa

¹⁵⁴ “Por todos os motivos, falava-se francês, estudava-se francês. Então, estudava-se o direito público de um Estado unitário. Daí o ‘tatibitati’ do federalismo nesses autores todos, inclusive Tavares Bastos. Eles não sabiam federação. Rui Barbosa, no entanto, porque seu pai tivera uma paixão pela democracia inglesa e o induzira a estudar inglês, que ficou sendo sua segunda língua, Rui Barbosa formou-se dentro do direito público anglo-saxão. Rui Barbosa sabia totalmente o caminho da federação americana e sabia o parlamentarismo, também, à inglesa”. Fala de Clóvis Ramallete em mesa redonda realizada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política em 13 de novembro de 1979. Cf. MENEZES et al., p. 87.

O florescimento político e intelectual de Rui Barbosa se deu em um contexto de consolidação do pensamento liberal no Brasil oitocentista. A forma de pensar ruisiana tinha como norte a busca por um modelo de *democracia liberal* que interpreta o direito como elemento constitutivo da liberdade nacional. Acima de qualquer outra instituição, o direito seria uma expressão de um “ideal de justiça intangível pela classe política”,¹⁵⁵ capaz conduzir a nação à prosperidade intelectual. Dessa forma, a modernização de arranjos jurídicos seria o método para a promoção do avanço civilizatório.¹⁵⁶

A democracia liberal de Rui Barbosa foi centralmente influenciada pela tradição anglo-saxã de pensamento, cujo expoente mais significativo, no caso do pensador baiano, fora John Stuart Mill¹⁵⁷ - o “mestre dos mestres”.¹⁵⁸ No modelo teórico adotado por Rui, a condução do progresso intelectual é o grande objetivo legitimador da ação estatal. Segundo Lynch, os desenhos institucionais oriundos da “ética republicana e constitucional da tradição anglo-saxã” seriam capazes de proporcionar uma ordem civil centrada no trabalho e na prosperidade.¹⁵⁹ Para tanto, as maiores preocupações de Rui estariam na adoção de uma forma de governo representativa somada à garantia da liberdade de expressão.¹⁶⁰ Ao mesmo tempo, tal inclinação é antagonizada ao desprezo pelo conhecimento de origem francesa, cuja cultura política era vista como a herança de um ambiente revolucionário autoritário e que, portanto, deveria ser rechaçada.¹⁶¹

Para Rui, o direito enquanto estrutura transcendental capaz de proporcionar o avanço civilizatório não se confunde com o direito positivo, maleável às vicissitudes da política.¹⁶² Nos termos de Lynch, o “tipo ideal do *bom* governo” para Rui Barbosa seria aquele no qual os

¹⁵⁵ LYNCH, 2007, p. 5.

¹⁵⁶ “Rui Barbosa, de fato, proferia um liberalismo jurídico, em que o direito estaria acima de todas as coisas e era a garantia de êxito na sociedade moderna, cuja concepção partilhavam a crença num direito natural que presidia a trajetória do homem na história”. RÉ, 2016: p. 93.

¹⁵⁷ “Mais do que qualquer filósofo, porém, foi John Stuart Mill ‘o maior pensador político do nosso tempo, o autor dos melhores livros modernos sobre a democracia e a liberdade, o sábio bem temperado nas suas opiniões’. Foram obras como *Da Liberdade* e *Do Governo Representativo* que forneceram a Rui a concepção liberal democrática que lhe permitiria expandir seu moralismo político”. LYNCH, 2007: p. 4.

¹⁵⁸ Adjetivação conferida por Rui a Mill. Cf. BARBOSA, Rui. Federação [Artigo no Diário de Notícias de 4 de outubro de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 35.

¹⁵⁹ “Pensando o direito como expressivo de um ideal de justiça intangível pela vontade política, a ética republicana e constitucional da tradição anglo-saxã, apresentada pelo liberalismo democrático de Stuart Mill, foi a fôrma que moldou politicamente o intelecto de Rui Barbosa e lhe permitiu organizar o tipo ideal do bom governo que nortearia a sua vida pública” (LYNCH, 2007, p. 4).

¹⁶⁰ “O governo representativo ou parlamentar era o pináculo das formas de governo justamente porque conciliava a participação da maioria ignorante com a direção da minoria esclarecida. Na medida em que só as pessoas mais evoluídas, moral e intelectualmente, favoreciam e difundiam na massa os princípios da obediência e do trabalho, cabia a elas governar a sociedade, para assegurar seu aperfeiçoamento, e evitar o retrocesso que resultaria da sua direção pela maioria ignorante.” Ibidem.

¹⁶¹ LYNCH, 2007, p. 6.

¹⁶² Idem, p. 5.

detentores do poder político são capazes de beber da fonte do imperativo ético contido na norma jurídica para tomar decisões moralmente adequadas e garantir as liberdades individuais.¹⁶³ A antítese desse modelo, ou o “tipo ideal do *mau* governo”,¹⁶⁴ decorre da subversão do direito pelas práticas políticas, atuando de maneira a desmoralizar as capacidades estatais e impedir o avanço civilizatório. Nessa acepção, quando a política molda e condiciona a racionalidade jurídica, a condução do poder se distancia da moralidade, tornando-se o próprio arbítrio.¹⁶⁵

As demonstrações da presença dessa dialética ao longo da trajetória de Rui Barbosa são diversas,¹⁶⁶ mas este estudo apresentou na 2.2.2. um exemplo paradigmático inserido no contexto da questão federativa. Trata-se do episódio no qual o Visconde de Ouro Preto e os demais correligionários do partido liberal convidam o político baiano para ingressar em seu projeto de poder com a condição da flexibilização da premissa federativa. Rui Barbosa negou com veemência o convite, sendo o ponto de maior demonstração da força de seu compromisso federalista o diálogo exposto por João Mangabeira, constante no Anexo 2. Em sua percepção, apenas a adoção de arranjos federativos capazes de descentralizar o poder político e garantir o controle democrático pelos *sub-demos* permitiria a construção de um ambiente de legalidade capaz de refletir a moralidade política.

Ao argumento de que “não há, pois, autonomia, a não ser na Federação”,¹⁶⁷ afirmou ser incompatível com a lógica federalista o sistema proposto pelo partido liberal, no qual os presidentes provinciais seriam escolhidos pela coroa após indicação de lista tríplice elaborada pelo Senado. A consequência da adoção do sistema significaria a manutenção da centralização política das províncias, já posta em xeque pelas forças que pressionavam a monarquia por

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ “A concepção anglo-saxã da lei como imperativo ético de liberdade permitiu a Rui elaborar também um tipo ideal do mau governo, onde a imoralidade, associada à injustiça, à opressão e ao desprezo da lei, resultavam num governo arbitrário, patrimonial e militarista. Além de encarnar-se na ditadura pura e simples, ou disfarçada pelo uso abusivo do estado de exceção, Rui também associava esse mau governo à concepção francesa hegemônica de Estado de direito e que, à noção de limitação do poder predominante no mundo anglófono, sobrepunha, a soberania do príncipe ou do povo como princípio ordenador da ordem política”. Idem, p. 6.

¹⁶⁵ “Tôda a política se há de inspirar na moral. Tôda a política há de emanar da moral. Tôda a política deve ter a moral por norte, bússola e rota. Mas a política brasileira é radicalmente amoral, é, convencida e professamente, imoral. [...] Renegou a moral, caluniando as nossas instituições com a profissão de irreligiosidade, que êles confundem com a liberdade religiosa. Renegou a moral, estabelecendo como coisas distintas duas leis da moralidade: uma para os indivíduos, outra para o Estado” (BARBOSA, Rui. A Corrupção Política [Discursos da Campanha Presidencial de 1919]. In: *OCRB*, Vol. XLVI, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, p. 62).

¹⁶⁶ Para uma avaliação sistematizada da manifestação intermitente do ideal de democracia liberal de Rui em sua ação política, cf. a tese de doutorado de Flávia Maria Ré “Ideias em ação. Liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2016.

¹⁶⁷ BARBOSA, Rui. Autonomia, Federação [Artigo no Diário de Notícias de 18 de junho de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 315.

mudanças.¹⁶⁸ As concessões requisitadas por seus correligionários a Rui representariam a subversão do direito em função das negociatas espúrias, dos ganhos individuais que não condizem com os reais objetivos da adoção do federalismo.

Em função da concepção de democracia liberal adotada por Rui Barbosa, o direito teria o propósito de construir o ambiente de legalidade necessário para garantir o progresso da nação. Dada a relevância do sistema de governo nesse modelo teórico, a existência de regras formais de controle democrático seria condição *sine qua non* para a promoção desses objetivos. Resta saber, entretanto, *quais* os pressupostos teóricos subjacentes às normas reguladoras da Federação ruisianas. A resposta para tanto passa pelo aprofundamento da inclinação anglo-saxã do federalismo de Rui Barbosa.

2.5.2. *Retomando o objeto: federalismo e anglofilia em Rui Barbosa*

Partindo dessa noção transcendental de direito, o estudo de Rui Barbosa sobre arranjos jurídicos em esferas públicas onde em sua interpretação as instituições funcionavam faz parte de uma investigação sobre métodos de desenvolvimento nacional, não sendo necessariamente uma demonstração da subserviência. Para melhor apresentar a anglofilia presente na ação política de Rui Barbosa ligada ao federalismo, proponho dividi-la em dois níveis distintos: um instrumental e outro constitutivo. O primeiro consiste no aproveitamento dos estudos de Rui sobre a construção do Estado americano no contexto do Governo Provisório, o que pode ser especialmente observado em sua atuação como Ministro da Fazenda. O segundo nível da anglofilia ruisiana consta nas premissas teóricas de seu pensamento político, que às vezes se confundem com as próprias premissas do pensamento federativo do liberalismo político brasileiro oitocentista. A presente seção pretende explicar os dois níveis a partir dos teóricos que o influenciaram, ilustrando-os quando possível a partir dos exemplos já trazidos neste estudo.

Vamos ao primeiro: Rui Barbosa estudou com profundidade a experiência de formação do Estado americano, em especial o papel de Alexander Hamilton. Como dito na 2.4., assim como Rui Barbosa, Hamilton fora Ministro da Fazenda no início da República americana e

¹⁶⁸ “Se o Imperador, pois, fôr o eleitor supremo dos presidentes, mediante a regalia da escolha, essa alta ascendência sôbre a eleição popular levará ao seio de tôdas as posições sociais o elemento corruptor que presentemente amolda os sentimentos, as opiniões e as vontades à classe de cidadãos que fornece os membros ao nosso pariato. E é esse *subtractum* de fino imperialismo que o ministério manda envernizar pelos seus engraxadores como o *nec plus ultra* da democracia liberal!” Ibidem, p. 320.

sofria pressões de grupos com interesses similares aos ultrafederalistas no contexto brasileiro. Em mais de uma oportunidade, a história americana foi o referencial para a tomada de decisão de Rui Barbosa.

Nesse sentido merecem destaque a questão da *reforma bancária* e a questão da *contração das dívidas dos Estados pela união*. Na primeira, estava em disputa o modelo de emissão de ativos circulantes no país. Enquanto os Estados pleiteavam a liberdade para a criação de instituições com capacidade de emissão de moeda, o modelo da monoemissão garantiria a exclusividade da regulação monetária pela União. A experiência de Hamilton serviu de referência para que Rui Barbosa optasse pela concentração da emissão de moedas pela União. Na segunda, estaria em jogo o enquadramento adequado para o legado financeiro deixado aos Estados pela monarquia. Seguindo seus estudos sobre a construção da República americana, Rui argumentou pela contração das dívidas pela União em função da necessidade do aprofundamento dos vínculos institucionais interfederativos. O conhecimento das particularidades e debates que emergiram durante o processo de formação do Estado americano permitiu que Rui antevisse quais tipos de disputas poderiam acometer a arena política brasileira – conhecimento que conferiu a ele capacidades tanto argumentativa quanto propositiva.

O segundo nível da anglofilia ruisiana, em função de sua abstração, merece uma explicação em maior profundidade. As premissas teóricas do pensamento federativo de Rui Barbosa, transformadas em ação política durante o período do Governo Provisório, apresentam pontos de intersecção com teóricos relevantes do federalismo americano. Em parte, tais inclinações se devem ao ambiente de formação do pensamento liberal brasileiro na segunda metade do século XIX, mas em parte à interpretação própria de Rui Barbosa dos fenômenos políticos e sociais daquele momento histórico.¹⁶⁹ Nesse sentido, merecem destaque as produções de James Madison e de Alexis de Tocqueville.

O federalismo consistia em pauta relevante entre os liberais brasileiros como Rui Barbosa, mas não era a única. Passou ao centro do debate público apenas após a abolição da escravidão. Até lá, o expoente mais incisivo da questão federativa no pensamento liberal brasileiro foi Tavares Bastos.¹⁷⁰ Sua obra mais aguda sobre o tema foi o livro *A Província*

¹⁶⁹ Foge ao escopo da presente pesquisa uma avaliação sobre a tradição do liberalismo político no Brasil que influenciaria Rui. Para uma apresentação aprofundada sobre as origens do liberalismo no Brasil, cf. “O Conceito de Liberalismo no Brasil”, de Christian Lynch (2007).

¹⁷⁰ Pode-se dizer que Tavares Bastos é um dos maiores representantes da narrativa liberal radicalizada que influenciou o pensamento de Rui Barbosa na década de 1870 e início de 1880. Foi Bastos, inclusive, quem encabeçou a criação do *Clube da Reforma*, grupo de liberais radicais do qual Rui fez parte nos anos 1860. O mesmo grupo depois criaria o periódico *Radical Paulistano*, onde Rui Barbosa publicaria alguns de seus primeiros artigos acerca da questão federativa no Brasil: “Convençam-se todos de que só há para o Brasil um

(1870), no qual é feita uma crítica à centralização política no Brasil, equivalendo-a ao absolutismo, e um estudo das estruturas políticas locais do país. Bastos tinha no sistema político americano sua base teórica e referência histórica de maior significância.¹⁷¹ Em suas palavras, os Estados Unidos eram “o protótipo das federações modernas,”¹⁷² o que torna possível afirmar, com alguma segurança, que a narrativa federativa adotada por liberais como Rui Barbosa tem como base teórica o ambiente de formação do Estado americano.

A concepção liberal-republicana do federalismo americano possui origem nos *Artigos Federalistas*¹⁷³ e, sobretudo, nas contribuições de James Madison.¹⁷⁴ O *federalista* estava especialmente preocupado com as consequências da ascensão política de grupos locais organizados – as *facções*¹⁷⁵ – dentro da nova estrutura governamental. Para ele, o modelo republicano seria uma arena dentro da qual as facções disputariam o poder político, devendo sua estrutura ser orientada a fim de evitar que interesses espúrios transformassem o poder popular em tirânico. Nesse sentido, a estrutura federativa permitiria a divisão do poder político em porções territoriais menores, de maneira a impedir empreitadas tirânicas, fossem elas feitas pelos próprios Estados ou por agentes democraticamente eleitos. Por esse motivo, o desenho republicano federativo seria a única estrutura democrática possível para conter, nos termos de Madison, as *doenças republicanas*.

No contexto de formação da Federação brasileira, é importante lembrar que o sistema político modal, para Rui Barbosa, consistia na monarquia parlamentarista federativa. Rui interpretava a adoção das estruturas políticas descentralizadas como uma maneira de *republicanizar* a monarquia. O grupo de liberais brasileiros do qual Rui fazia parte não interpretava o modelo monárquico como essencialmente ruim, mas lia no aulicismo presente

meio de reabilitação: é o sistema federativo, é a iniciativa provincial.” BARBOSA, Rui. A Emancipação Progrida [Artigo publicado em *O Radical Paulistano* em 25 de junho de 1869]. In: *OCRB*, Vol. I, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1951, p. 145.

¹⁷¹ Cf. o Capítulo V, *A Federação nos Estados-Unidos*, em *A Província* (BASTOS, 1870, p. 37-60).

¹⁷² Idem, p. 38.

¹⁷³ Com o objetivo de persuadir as antigas colônias da Nova Inglaterra a colaborarem com a formação de um poder central, nos Estados Unidos, Alexander Hamilton, John Jay e James Madison publicaram, sob o codinome PUBLIUS, em jornais de grande circulação em Nova York os famosos Artigos Federalistas. O documento com 85 artigos compila algumas das ideias basilares à formação de uma República forte capaz de manter a autonomia local, contemplando noções e justificativas de se adotar um modelo federativo com separação de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Foram fundamentais para a posterior assinatura da Constituição americana em 1787 e até hoje podem servir como fonte de interpretação do Estado ocidental moderno. Para um aprofundamento sobre este momento histórico e sua relação com o direito, cf. BERCOVICI, 2013, p. 118-134.

¹⁷⁴ As obras de Madison que mais transmitem estas ideias são os *Artigos Federalistas* de números 10 e 51. Cf. HAMILTON, MADISON e JAY, p. 59 e 317.

¹⁷⁵ “By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community”. Idem, p. 62.

na aristocracia brasileira como a própria tirania.¹⁷⁶ De certo modo, esse posicionamento poderia até tornar inconsistente uma análise da premissa de Madison no pensamento ruiliano – como pode o federalismo conter as doenças republicanas se não há República? No entanto, Rui embarca no projeto republicano após o convite de Benjamin Constant nas condições expostas na seção 2.2.3.

A leitura da história e do direito expostas nos capítulos anteriores demonstram a preocupação de Rui em criar estruturas de contenção do poder popular, tal como proposto por Madison. Em primeiro lugar, as críticas de Rui Barbosa ao plano de descentralização administrativa, arquitetado pelo partido liberal, mencionadas também na seção anterior, são exemplificativas dessa inclinação. Para Rui, apenas a lógica federativa americana de controles mútuos entre instituições locais e nacionais permitiria uma repartição harmônica dos interesses políticos entre os entes nacionais.¹⁷⁷ Quaisquer relativizações significariam a manutenção do arbítrio.

Em segundo lugar, os espaços de construção da *Constituição de 1891* se mostraram um campo de incessantes disputas entre grupos locais organizados, que pressionavam esses esforços em direção à garantia de maior autonomia aos Estados. Rui reconhecia as empreitadas ultrafederalistas como a representação dos interesses facciosos identificados por Madison, mesmo que em um contexto histórico-político diverso:

Por mais distantes que sejam as duas situações [a americana e a brasileira], o espírito inevitavelmente se me inclina a comparar o que se está presenciando atualmente, entre nós, com o que, ao mesmo respeito, se passava, há um século, na América do Norte. Nem tudo são analogias, é certo, entre as duas situações. Há contrastes entre elas, mas êsses mesmos contrastes reforçam a conclusão a que pretendemos chegar.¹⁷⁸

O político baiano tentou convencer as elites locais de que a Constituição brasileira em verdade estaria abrindo um feixe ainda mais amplo de autonomia do que a americana.¹⁷⁹ Rui

¹⁷⁶ BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 37.

¹⁷⁷ “O único modelo imaginável de uma boa organização federativa reside na constituição dos Estados Unidos.” BARBOSA, Rui. Autonomia, Federação [Artigo no Diário de Notícias de 18 de junho de 1889]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 316.

¹⁷⁸ BARBOSA, Rui. A Fazenda Nacional em 15 de Novembro de 1889 [Publicado em Diário de Notícias em 31 de dezembro de 1889]. In: OCRB, Vol. XVI, Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, p. 179.

¹⁷⁹ “As repúblicas saxônias, que depunham a sua soberania, trocando-a, sob a nova constituição, por uma autonomia limitada, festejaram o fato da União nascente como princípio de uma era salvadora. Nós, ao revés, que passamos da centralização imperial a um regimen de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase, absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto, que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos

sabia que as consequências da pressão ultrafederalista poderia representar a própria derrocada do espírito federativo constitucional, tal como apontado pela experiência americana. Não à toa, a defesa do seu projeto de *discriminação das rendas*, abordada no capítulo 4, é representativa de sua preocupação com a preservação da capacidade administrativa da União vis-à-vis à desmedida autonomia estatal.

A presença do pensamento de Alexis de Tocqueville sobre as premissas constitutivas do federalismo de Rui Barbosa é outro indicativo de sua inclinação à herança política anglo-saxã. A maneira como a descentralização política operava nos Estados Unidos foi objeto de análise pelo francês, um entusiasta do sistema político americano após sua incursão no país. Segundo Tocqueville, existem “duas espécies de centralização bem distintas” que podem ser exercidas pela União: a *centralização administrativa*, ou a concentração do poder decisório na União sobre interesses locais; e a *centralização governamental*, ou a concentração na União de decisões de interesse nacional.¹⁸⁰

Para Tocqueville, a centralização governamental é necessária para que exista uma estratégia nacional de relação diplomática e para que o poder de polícia seja garantido em todo o território nacional, mesmo em regiões onde as administrações locais não tenham acesso. O exemplo maior de ausência desse tipo de padrão político seria a sociedade feudal em função da pulverização de centros administrativos locais, sem um centro com legitimidade para criar leis e garantir seu *enforcement*.¹⁸¹ Ao mesmo tempo, o exemplo extremo de maior centralização governamental seria a França do Rei Luís XIV que, ao proclamar *L'État c'est moi*, impediria qualquer grau de discricionariedade política nas comunas francesas.

Por outro lado, a centralização administrativa seria um padrão organizacional intrinsecamente ruim, pois ela “tende sem cessar a diminuir entre eles [os cidadãos] o espírito de cidadania”.¹⁸² Em outras palavras, a centralização administrativa tolhe a capacidade da

teoristas. Quereríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem, como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sombras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional. Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônios, educados no governo de si mesmos, que fundavam a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas e o descomedimento da nossa avidez. Ontem de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste. Idem, p. 180-181.

¹⁸⁰ Essas duas dimensões da ação estatal são utilizadas pelo autor para comparar as particularidades dos sistemas políticos europeus e o americano. Cf., TOCQUEVILLE, 2019, p. 106.

¹⁸¹ “O que produziu todas as misérias da sociedade feudal foi o poder, não somente de administrar, mas de governar estava partilhado entre mil mãos e fracionado de mil maneiras; a ausência de toda e qualquer centralização governamental impedia então as nações da Europa de marchar com energia em direção a algum fim”. Idem: p. 108.

¹⁸² Idem, p. 107.

sociedade tomar suas próprias decisões sobre assuntos de relevância local. Segundo Tocqueville, os Estados Unidos seriam o exemplo extremo de ausência de centralização administrativa, pois as decisões relativas aos interesses locais são realizadas por estruturas locais, tais como as comunas, os condados e os Estados. Em função do equilíbrio do sistema político americano, formado pela relação ótima entre centralização governamental e descentralização administrativa, Tocqueville acreditava que “nos Estados Unidos, a pátria se faz sentir em todos os lugares”.¹⁸³

A leitura mais secante de Rui Barbosa sobre Tocqueville consta no artigo *Federação*, publicado no *Diário de Notícias* no dia 20 de setembro de 1889 – ou seja, no momento de radicalização das críticas de Rui Barbosa contra a monarquia e o partido liberal. Segundo Rui, o exercício exacerbado da centralização administrativa pelo Governo brasileiro gerou movimentos separatistas ao incutir a noção de falta de legitimidade do Estado brasileiro nas populações locais.¹⁸⁴ Dentro de um contexto republicano, o qual estaria por se desenhar no Brasil no momento em que o artigo fora publicado, na perspectiva de Rui a centralização administrativa representaria uma releitura do absolutismo.¹⁸⁵

Nesse ponto, entretanto, Rui faz ponderações buscando adaptar as ideias de Tocqueville ao seu sistema político modal – a monarquia parlamentarista federativa. O político baiano acreditava que, respeitadas algumas condições, dentre as quais o federalismo, o regime monárquico poderia garantir estabilidade à política brasileira. Tal premissa é contrária ao pensamento tocquevilliano, para o qual em uma democracia letrada, a própria população poderia decidir seus rumos políticos. Rui, entretanto, argumenta que tanto o regime monárquico como o republicano necessitam de centralização política.¹⁸⁶ O contrafactual apresentado por ele

¹⁸³ Idem, p. 114.

¹⁸⁴ “A organização centralizada, que oprime, empobrece, e extenua as províncias, indis põe-nas contra o regímen, que as priva da sua independência e de sua substância; e, que acabará por desagregar o império, se se não (sic) restabelecer em tempo o único princípio estável de coesão, que é o bem-estar das partes no todo. [...] A centralização administrativa sob uma democracia republicana é a mais opressiva das modificações do absolutismo.” BARBOSA, Rui. *Federação* [Artigo publicado no *Diário de Notícias* no dia 20 de setembro de 1889]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1948, p. 177-183.

¹⁸⁵ Idem, p. 178.

¹⁸⁶ “A centralização política é tão essencial nas repúblicas, quanto nas monarquias; e precisamente por não contrariá-la, é que a forma federativa se acomoda indiferentemente a umas e a outras. Erra palmermente o pressuposto, com que entre nós se tem argumentado, de que a centralização política e regimen federal são termos impossíveis. Tal antinomia não existe”. BARBOSA, Rui. *Federação* [Artigo publicado no *Diário de Notícias* no dia 20 de setembro de 1889]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1948, p. 179.

seria o regime britânico, cujo sistema político contaria com relações federativas ante as instâncias municipais sem ensejar na população um afã ao republicanismo.¹⁸⁷

A absorção de noções tocquevillianas pôde ser observada na premissa do pensamento liberal reformista ruisiano. Trata-se da crença de se fazer presente um Estado de Direito aderente às demandas locais a partir da remodelação das estruturas político-administrativas nacionais.

2.6. Conclusões do capítulo

Um político vigoroso, mas isolado em seu partido; um jornalista combativo e combatido por outros agentes midiáticos; um gestor público fiel à sua matriz principiológica; um articulador político influente; um jurista com recursos inovadores e respaldo técnico. Sem cair nos devaneios da visão saudosista de João Mangabeira, todos esses postos e adjetivações foram alcançados por Rui durante o Governo Provisório e nos meses que o antecederam, como expôs o presente capítulo. Isso, entretanto, não ocorreu sem que ferrenhas disputas fossem travadas, algumas das quais Rui não saiu vitorioso, como é o caso do Congresso Liberal de 1889. Espero com o capítulo ter conseguido perpassar pela trajetória de Rui Barbosa, apontando o contexto de cada disputa, seus posicionamentos, por quem e como Rui foi antagonizado, e, sobretudo, qual a relação de todos esses elementos com a questão federativa.

A semiótica da pintura *Ato de assinatura do Projeto da 1ª Constituição*, de Gustave Hastoy (1891), constante no Anexo 3¹⁸⁸ é ilustrativa da mensagem do capítulo. Rui Barbosa não foi a única figura política de relevo do momento histórico aqui analisado. Igualmente, foram polos nas disputas que compuseram o momento histórico da formação constitucional: Marechal Deodoro, Campos Sales, Benjamin Constant e os demais ministros do Governo Provisório – a imagem expõe justamente isso. A esse respeito, Dom Pedro II e Visconde de Ouro Preto, entre

¹⁸⁷ “Na Inglaterra, verbi gratia, “a descentralização das funções administrativas existe precisamente como nos Estados Unidos”, afirmava-o, ainda há pouco, um publicista americano, mr. Ivins, em um artigo sobre a administração municipal na *Political Science Quaterly*. Se diferenças há, são a favor do Reino Unido, onde, “uma vez determinadas as funções municipais, o govêrno central raramente, se é que alguma, intervém no seu exercício”, ao passo que, na União Americana, “os benefícios dessa descentralização em grande parte se perdem: porquanto a legislatura não só dispõe de absoluto poder sobre as municipalidades, mas exercita continuamente esse poder sob a forma de intermináveis alterações às cartas municipais.” Aí temos, por consequência, o self government local mais desenvolvido, talvez em última análise, na Grã-Bretanha do que na América sem que, entretanto, essa multiplicação das funções eletivas e essa gerência do município, do burgo, do condado pela ação direta do povo suscitasse jamais a ideia da eletividade republicana do chefe do Estado”. Idem, p. 184.

¹⁸⁸ Já o Anexo 4 traz imagem constante nas *OCRB* que explica quem são as figuras da ilustração.

outros políticos do partido liberal não foram retratados, mas ajudaram a criar a ambiência do falso isolamento de Rui detrás do *Diário de Notícias*, que permitiu sua tão significativa aproximação junto ao movimento republicano.

Ao mesmo tempo, é necessário notar uma particularidade na participação histórica de Rui Barbosa que é retratada na pintura e ajuda a precisar a análise do momento histórico. Rui é o único personagem cuja cabeça está inclinada em direção ao texto constitucional, com olhos nele fixados em semblante de aparente preocupação. Todos os demais ministros têm seu dorso ereto e, à exceção de Marechal Deodoro, uma postura contemplativa. De fato, sem o apoio de Deodoro Rui nunca conseguiria ter tido a penetração necessária no movimento republicano para respaldar o arrojo de suas intervenções ao texto constitucional e impedir a pressão *ultrafederalista*. Interpreto essa particularidade do retrato de Rui como um ar de reverência à sua capacidade – talvez única dentre seus pares imediatos – de conseguir transcender o momento político para um momento histórico-constitucional formador da herança democrática brasileira.

A partir do modelo de democracia liberal que adotara, segundo o qual a modernização das instituições jurídicas promoveria o avanço civilizatório necessário ao país, Rui Barbosa propôs arranjos constitucionais fortemente inclinados à tradição política e jurídica anglo-saxã. O pensador baiano fora influenciado por Alexander Hamilton, James Madison e Alexis de Tocqueville, como mostrado nas páginas deste capítulo – dessa influência originaram-se desenhos e justificativas que tornam o conceito de Federação de Rui Barbosa próximos ao americano.

Compreendida a trajetória de Rui Barbosa relevante para uma análise de sua concepção de federalismo, bem como de suas inclinações intelectuais, é necessário aprofundar especificamente que tipo de registros o político baiano deixou na *Constituição de 1891*. Para tanto, será deslocado o foco analítico das disputas políticas nas quais esteve inserido, em direção a quais contornos o texto constitucional iria assumir. Mais do que simplesmente destacar seu protagonismo, como já feito no presente capítulo, serão avaliadas que tipo de influências substantivas Rui Barbosa promoveu à primeira Constituição democrática brasileira. O capítulo 3 terá como foco a construção da organização federativa nacional, analisando os aspectos gerais de distribuição do poder político e controle popular através do federalismo. Já o capítulo 4 destrinchará aspectos relativos à *distribuição de rendas* entre os entes da Federação, ou melhor, que tipo de sistema tributário o país adotaria.

Capítulo 3 – A organização federativa na *Constituição de 1891*

3.1. Introdução – 3.2. Rui Barbosa e suas intervenções na organização federativa nacional – 3.2.1. A forma de governo republicana federativa – 3.2.2 Transferência da Capital Federal – 3.2.3. A Intervenção Federal – 3.2.4. Limitações ao poder de tributar – 3.2.5. Regulação da competência para o ensino – 3.2.6. Crimes de Responsabilidade – 3.2.7. Organização do Poder Judiciário – 3.2.8. Competência dos Estados – 3.2.9. Cláusulas Pétreas – 3.3. O que não é de Rui: o municipalismo estadualista – 3.4. Conclusões do capítulo

3.1. Introdução

No presente capítulo serão descritos e sistematizados os documentos oficiais relacionados à temática federativa, com autoria ou forte influência de Rui Barbosa, produzidos ao longo do Governo Provisório e constantes nas *OCRB*. Como dito na 2.3., houve três espaços de construção do texto constitucional. O primeiro, a comissão de juristas que elaborou o esboço inicial do texto. O segundo, a revisão feita pelos Ministros do Governo Provisório – revisão esta em que Rui se destacou não só como articulador dos trabalhos, mas também como seu redator mais incisivo. O terceiro, a Assembleia Constituinte na qual Rui, na condição de Ministro da Fazenda, participou pontualmente. Identificadas as circunstâncias nas quais a Constituição nascera, é agora necessário vislumbrar o texto constitucional em si através das questões relevantes a um estudo do federalismo.

Para tanto, aprofundarei nas próximas seções um tipo de esforço levado a cabo por Rui Barbosa ao longo da produção do texto constitucional. Trata-se do *esforço de organização federativa do país*. Por organização federativa, refiro-me à criação, aprofundamento ou reforma de normas que visavam instituir os diversos arranjos políticos de compartilhamento de competências presentes no texto constitucional. Os esforços de Rui nesse sentido foram, sobretudo, incorporados à Constituição em sua revisão feita junto aos ministros do Governo Provisório. Assim, serão identificadas quais foram as alterações especificamente realizadas por Rui Barbosa que permaneceram no texto final, demonstrando, ao final, qual foi o regime federalista ruisiano levado a cabo na *Constituição de 1891*.

As *OCRB* contêm em seu Volume XVII, Tomo I, organizado pelo jurista Pedro Calmon, um quadro comparativo entre quatro textos ou esboços de Constituição. São estes: o (i) texto submetido pela *Comissão dos 5* em maio de 1890; (ii) as emendas sugeridas por Rui Barbosa durante os trabalhos do ministeriado do Governo Provisório; (iii) o projeto do Governo Provisório, submetido à Assembleia Constituinte; e (iv) o texto constitucional final promulgado em 1891.¹⁸⁹ É importante destacar que as emendas propostas por Rui Barbosa consistem em transcrição de versão do texto *fac-símile* comentada por seu próprio punho, conforme excerto exemplificativo das *OCRB* constante no Anexo 9. Portanto, a comparação entre essas diferentes versões do texto, com as emendas oficiais de Rui, permitirá expor o que era *propriamente seu* na redação final da Constituição. O ponto de partida será a própria seleção apresentada por Calmon no prefácio do Tomo *A Constituição de 1891*, na qual ele identifica *o que é de Rui*.¹⁹⁰ Apontarei, quando pertinente, artigos relevantes à questão federalista não contemplados na seleção de Calmon.

Assim, o capítulo está dividido em duas seções. A primeira, principal, discute quais foram as intervenções propriamente ruisianas no texto constitucional. A segunda, menor, trata de uma questão identificada na literatura secundária como sendo de Rui, mas que, em verdade, não lhe pertencia. Ao final, concluirei resumindo os principais aspectos abordados no presente capítulo.

3.2. Rui Barbosa e suas intervenções na organização federativa nacional

Da leitura do Vol. XVII, Tomo I das *OCRB*, é possível depreender que Rui Barbosa redigiu, ajustou ou influenciou artigos relacionados às mais diversas temáticas no texto constitucional: separação de poderes,¹⁹¹ prazo do mandato presidencial,¹⁹² alistamento militar,¹⁹³ entre outros. Aqui, como não poderia deixar de ser, estarão especificados apenas aqueles dispositivos relacionados especificamente à questão federativa.

¹⁸⁹ Um exemplo da tabela comparativa organizada por Pedro Calmon nas *OCRB* pode ser visto no *Anexo 8* desta dissertação.

¹⁹⁰ Cf. CALMON, 1946, p. 13.

¹⁹¹ “Foi sugestão sua (art. 33, §1º) caber ao presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado, quando êste tivesse de deliberar como tribunal de justiça”. Idem, p. 16.

¹⁹² “O prazo presidencial fôra, pela comissão, fixado em 5 anos. Aumentou-o Rui para 6. O Congresso Constituinte reduziu-o para um quadriênio”. Idem, p. 17.

¹⁹³ “O projeto da comissão obrigava todos os brasileiros a se armarem para sustentar a independência e a integridade da pátria. Propôs Rui: ‘Todo brasileiro é obrigado ao serviço militar, em defesa da Pátria e da Constituição, na forma das leis federais’ (art. 86)”. Idem, p. 20.

3.2.1. *A forma de governo republicana federativa*

Logo no Art. 1º da *Constituição de 1891* é possível identificar uma manifestação da inventividade de Rui Barbosa. Como se pode notar no Quadro 1, Rui procurou conceituar a forma de governo ao qual o país se submeteria. Para Pedro Calmon, esse tipo de artifício retórico tem o objetivo de apresentar a simbologia explicativa da formação do Estado brasileiro: uma composição de unidades federadas que atribui sentido à União.¹⁹⁴

Agenor de Roure aponta a existência de contradições nos termos adotados. Argumenta que a redação seria mais pertinente à realidade histórico-política americana do que a própria Constituição dos Estados Unidos. E segue: “no Brasil, onde não só a união das províncias existia, mas a centralização política, os Estados não podiam arrogar-se o direito de formar uma Pátria que já existia no momento exato em que dela recebiam a desejada autonomia”.¹⁹⁵ A redação de Rui Barbosa, que prevaleceu intacta no texto final da *Constituição de 1891*, pode ser vista abaixo.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa
Art. 1º - A nação brasileira adota como forma de govêrno, sob o regimen representativo, a - República Federativa – proclamada pelo decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889: em suas relações oficiais se denominará: República dos Estados Unidos do Brasil.	Art. 1º - A nação brasileira, adotando como forma de governo, a Republicana Federativa, proclamada pelo decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias , em Estados Unidos do Brasil.

Quadro 1 – Quadro comparativo do Art. 1º

Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 35, grifo meu.

3.2.2. *Transferência da Capital Federal*

O Art. 2º, por sua vez, contém outro exemplo de interferência de Rui Barbosa cristalizada na *Constituição de 1891*. O texto trata da hipótese de transferência da Capital

¹⁹⁴ “À Americana, concebia êle êsse sistema, pretendendo repousá-lo sôbre a presunção da vontade ou do voto das antigas províncias, ligadas indissolúvel e perpétuamente pelo vínculo federativo. O que podia parecer ênfase de linguagem, era antes de tudo a sua ortodoxia político-jurídica. Partia, metódicamente, do conceito da autonomia originária dos Estados federados, para chegar à síntese da República ou União por êles formada sem possibilidade de desvencilhamento ou secessão”. Idem, p. 13.

¹⁹⁵ ROURE, 1979, p. 42.

Federal para outra região do país, sendo a questão federativa relevante à consequência dessa adoção ao Município do Rio de Janeiro. Duas seriam as possibilidades: a incorporação do município do Rio ao então estado do Rio de Janeiro, ou então a criação de novo estado. A redação da *Comissão dos 5* delega a responsabilidade desta decisão ao Congresso.

A raiz do pensamento federativo liberal de Rui é a da garantia de autonomia política à vontade dos Estados, sendo o texto constitucional seu elemento constitutivo. Conferir tal discricionariedade ao Congresso contrastaria com esta premissa do federalismo ruisiano, em função de delegar à vontade política nacional o destino de um ente federado em potencial. Além disso, segundo Pedro Calmon, opinava Rui que o Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 1834) determinava a criação do *município neutro*¹⁹⁶ do Rio de Janeiro e, “destituído desta qualidade pela remoção do governo central, então é justo que se converta em Estado como os demais”.¹⁹⁷ Por esses motivos, terminou a redação do Art. 3º adotando a racionalidade de transformar o Distrito Federal em Estado, tal como se pode ver no Quadro 2.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
<p>Art. 2º - As antigas províncias são consideradas Estados; e o Distrito Federal, outrora município neutro, continuará a ser a capital da União até que o Congresso resolva sobre a transferência.</p> <p>Parágrafo único. Escolhido para esse fim, o território com o assentimento do Estado ou Estados de que houver de ser desmembrado o referido Distrito será anexado ao Estado do Rio de Janeiro ou formará novo Estado, conforme determinar o Congresso.</p>	<p>Art. 2º - Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.</p> <p>Parágrafo único. Se o Congresso resolver mudar a capital, escolhido para este fim, o território com o assentimento do Estado ou Estados, de que houver de desmembrar-se, passará esse distrito de per si a constituir um Estado.</p>	<p>Art. 2º - Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.</p> <p>Art. 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.</p> <p>Parágrafo único. Efetuada a mudança da capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.</p>

¹⁹⁶ Para uma perspectiva aprofundada sobre a ‘ambiguidade’ do lugar do Município do Rio de Janeiro na Federação formada com o advento da República, cf. MOTTA, 2001, p. 3.

¹⁹⁷ CALMON, 1946, p. 23.

Quadro 2 – Quadro comparativo dos Arts. 2º e 3º
 Fonte: OCRB, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 35, grifos meus.

3.2.3. A Intervenção Federal

O Art. 6º trata do instituto da intervenção federal e conta com modificações realizadas por Rui Barbosa que procuraram compatibilizar o instituto com o arranjo político criado na Constituição. A grande mudança proporcionada por Rui consistiu no mecanismo de requisição da intervenção: a *Comissão dos 5* alocou essa responsabilidade no Poder Executivo local, enquanto Rui preferiu o termo *poderes locais*, como se pode notar no Quadro 3. Após a Assembleia Constituinte o termo é novamente alterado para *respectivos governos*, e a interpretação que se deu é a de que a requisição caberia às Assembleias Estaduais. Segundo Agenor de Roure, não houve debate suficiente na Constituinte capaz de esclarecer essa mudança.¹⁹⁸ Uma possível interpretação que se pode fazer é a de que o deslocamento do foro decisório decorre do reconhecimento por Rui Barbosa da necessidade de fortalecimento institucional dos poderes legislativos locais em detrimento dos governadores.

É importante destacar que, segundo Christian Lynch, a intervenção federal fez parte de grupo de institutos consagrados na *Constituição de 1891* que viabilizaram a Política dos Governadores ao longo da Primeira República. Em função de sua utilização pragmática pelo executivo nacional, a intervenção federal, em conjunto do estado de sítio, “viabilizaram o desaparecimento do poder moderador”.¹⁹⁹

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Art. 6º - O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados, salvo: 1º - para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado; 2º - para garantir a forma republicana;	Art. 6º - O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados, salvo: 1º - para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado; 2º - para manter a forma republicana federativa;	Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2 º - para manter a forma republicana federativa;

¹⁹⁸ ROURE, 1946, p. 214.

¹⁹⁹ “Reprimindo as oposições e garantindo nos Estados os aliados do governo federal, foram as interpretações maximizadora do estado de sítio e minimalista da intervenção federal, consagradas pelo *establishment* conservador na década de 1890, que viabilizaram, depois do desaparecimento do poder moderador, a instalação da Política dos Governadores em 1900” (LYNCH, 2012, p. 152).

3º - para restabelecer a ordem e a tranquilidade no Estado à requisição do seu respectivo govêrno ; 4º - para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais.	3º - para restabelecer a ordem e a tranquilidade no Estado, à requisição dos poderes locais ; 4º - para assegurar a execução das leis do Congresso e cumprimento das sentenças federais.	3 º - para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos ; 4 º - para assegurar a execução das leis e sentenças federais.
---	--	---

Quadro 3 – Quadro comparativo do Art. 6º

Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 39-40, grifos meus.

3.2.4. Limitações ao poder de tributar

O modelo tributário nacional, categorizado pelos participantes da época e por seus intérpretes como *sistema de discriminação de rendas*, será mais bem aprofundado no capítulo 4. Aqui cabe apenas abordar questões relativas aos limites impostos à tributação interfederativa. A esse respeito, Rui Barbosa propôs, através de suas emendas, artigos acolhidos pela *Constituição de 1891*, com pequenas alterações textuais nas formas dos Artigos 8, 10 e 11.

A racionalidade dos dispositivos, como será possível depreender no Quadro 4, foi a de criar um corpo de vedações aos entes federados para evitar conflitos entre estes. O Art. 8º veda que o Governo Federal possa criar, na sua atribuição de fixação das rendas oriundas dos impostos alfandegários (Art. 6º, 2º), quaisquer preferências em favor de portos de um estado detrimento dos de outro. Pela redação do Art. 10, estaria vedada a possibilidade de tributação de ativos da União pelos Estados. Já através do Art. 11, §1º seria vedada a criação de impostos em função do trânsito interestadual de bens. Nota-se, portanto, um esforço por parte de Rui de preservação do pacto federativo evitando disputas interfederativas decorrentes de sua atuação fiscal predatória.

Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Sem número - É vedado ao Govêrno Federal criar preferências em favor de portos de um Estado sôbre os de outro mediante regulamentos comerciais, ou fiscais.	Art. 8º - É vedado ao Govêrno Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.
Sem número - É proibido aos Estados tributar, ou embarçarem por qualquer gravame regulamentar, ou administrativo, atos, instituições ou serviços estabelecidos pelo govêrno da União.	Art 10 – É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Sem número - É proibido aos Estados, assim como à União: 1º - criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos estrangeiros ou de outros Estados, bem como sobre os veículos de terra ou água, que os transportarem; 3º (sic) - estabelecer, subvencionar ou embarçar o exercício de cultos religiosos; 4º - prescrever leis retroativas. (grifo meu)	Art. 11 – É vedado aos Estados, como à União: 1º - criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e, bem assim, sobre os veículos de terra e água que os transportarem; 2º - estabelecer, subvencionar ou embarçar o exercício de cultos religiosos; 3º - prescrever leis retroativas. (grifo meu)
---	--

Quadro 4 – Quadro comparativo dos Arts. 8, 10 e 11
 Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 44-46, grifos meus.

3.2.5. *Regulação da competência para o ensino*

Entre o rol de atribuições do Congresso Nacional, Rui Barbosa também promoveu contribuições significativas que permaneceram no texto final da Constituição. Sobre a questão federativa, Rui insere norma reguladora da distribuição das competências para o ensino. Conforme disposto no Quadro 5, o Art. 35 §3º é de sua autoria e dispõe que cabe, não privativamente, ao Congresso Nacional a regulação do ensino superior e secundário nos Estados. A exceção fica com o Distrito Federal, cujo ensino superior é privativamente de competência da União – regulação também promovida por Rui Barbosa.

Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Art. 33 – Compete privativamente ao Congresso: 24º - Legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal.	Art 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional: 30º - legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;
Sem número – Incumbe, outrossim, ao congresso, mas não privativamente: 2º - Criar instituições de ensino superior e secundário em qualquer Estado. 3º - Prover a instrução primária e secundária do Distrito Federal.	Art 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 3º - Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º - Prover a instrução secundária no Distrito Federal.

Quadro 5 – Quadro comparativo dos Arts. 34 e 35
 Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 65-76, grifos meus.

3.2.6. Crimes de Responsabilidade

Apesar de atribuir os crimes de responsabilidade ao ordenamento jurídico, o projeto elaborado pela *Comissão dos 5* apresentou hipóteses vagas ao instituto, tais como “traição” ou “suborno”. Em suas emendas, Rui Barbosa reescreveu o artigo por completo, prevendo nova redação ao caput e novas hipóteses ao crime de responsabilidade. No que tange à questão federativa, o projeto inicial até previa a possibilidade de crime no caso de intervenção nas eleições estaduais, mas Rui decidiu dar outro enfoque ao artigo. Em guinada claramente protetiva à União, endereçou a hipótese de crime de responsabilidade a iniciativas afrontosas à manutenção do país, como se pode ver no Quadro 6. A redação de Rui se manteve integralmente intacta no Art. 54 do texto definitivo.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
<p>Art. 62 - A acusação do Presidente será decretada pelo Congresso Nacional, competindo ainda o processo e julgamento ao Senado, que poderá destituí-lo das funções presidenciais, quando se tratar dos seguintes crimes:</p> <p>1º - traição</p> <p>2º - peita, suborno;</p> <p>3º - dissipação dos bens públicos;</p> <p>4º - intervenção indébita em eleições de qualquer cargo federal ou dos Estados.</p> <p>§ único. Uma lei particular definirá a natureza desses delitos.</p>	<p>Art. 62 - São crimes de responsabilidade, no Presidente da República, os que atentam contra:</p> <p>1º - A existência política da União;</p> <p>2º - A constituição e a forma do seu govêrno;</p> <p>3º - O livre exercício dos poderes políticos;</p> <p>4º - O livre gozo e exercício dos direitos dos cidadãos;</p> <p>5º - A segurança interna do país;</p> <p>6º - A probidade da administração;</p> <p>7º - A guarda e emprêgo constitucional dos dinheiros públicos.</p> <p>§ 1º - Êsses delitos serão definidos em lei especial</p> <p>§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.</p> <p>§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro congresso.</p>	<p>Art 54 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:</p> <p>1º) a existência política da União;</p> <p>2º) a Constituição e a forma do Governo federal;</p> <p>3º) o livre exercício dos Poderes políticos;</p> <p>4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;</p> <p>5º) a segurança interna do Pais;</p> <p>6º) a probidade da administração;</p> <p>7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;</p> <p>8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.</p> <p>§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.</p> <p>§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.</p> <p>§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do</p>

		Primeiro Congresso.
--	--	---------------------

Quadro 6 – Quadro comparativo dos dispositivos relativos a crimes de responsabilidade
Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 101-103, grifos meus.

3.2.7. Organização do Poder Judiciário

O capítulo sobre o Poder Judiciário, nas palavras de Pedro Calmon, foi “clarificado, ampliado, e pôsto nos seus definitivos termos, por Rui Barbosa, orientado pela doutrina”.²⁰⁰ No entanto, questões de ordem federativa inseridas nessa temática, como a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar pleitos entre União e Estados (Art. 68 do projeto emendado por Rui), não tiveram sua materialidade modificada por Rui Barbosa. Não é possível, assim, atribuir qualquer autoria ao pensador baiano.

A exceção a essa regra é o §1º do Art. 69 da Constituição. O dispositivo veda delegações de competências federais aos tribunais estaduais pelo Congresso Nacional. Os exemplos citados podem ser observados no Quadro 7.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Art. 68 – Ao Supremo Tribunal de Justiça compete: 1º - Processar e julgar: d) as questões entre o Poder Federal e o dos Estados, entre dous ou mais Estados, e as que suscitarem entre as nações estrangeiras e o Poder Federal ou do Estado.	d) os pleitos entre a União e os Estados ou entre êstes com os outros.	Art. 59 – Ao Supremo Tribunal Federal compete: 1º - Processar e julgar originária e privativamente: c) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre êstes, uns com os outros.
Inexistente.	Art. 69. §1º - É vedado ao Congresso cometer qualquer jurisdição federal a tribunais dos Estados.	Art. 60. §1º - É vedado ao Congresso cometer qualquer jurisdição federal a tribunais dos Estados.

Quadro 7 – Quadro comparativo dos dispositivos relevantes à pesquisa no capítulo Do Poder Judiciário
Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 107-112, grifos meus.

²⁰⁰ CALMON, 1946, p. 18.

3.2.8. Competência dos Estados

O capítulo da Constituição dedicado especificamente às atribuições dos Estados também contou com intervenções significativas de Rui Barbosa. Nesse caso, entretanto, nem todas suas emendas permaneceram na redação final da *Constituição de 1891*.

A *Comissão dos 5* tentou emplantar uma redação segundo a qual os Estados teriam ampla capacidade de normatização, sendo defesos a eles tudo aquilo que não fosse limitado pelo texto constitucional. Através de suas intervenções, Rui tentou respeitar a lógica da regra geral, mas também buscou implantar novas limitações à discricionariedade estadual. Conforme visto no Quadro 8, inseriu regras relativas à separação de poderes, à eletividade dos governadores, às regras da inelegibilidade e indemissibilidade para magistrados, e ao ensino básico gratuito.

No entanto, o que se sucedeu na Assembleia Constituinte foi a supressão dos dispositivos limitadores da capacidade reguladora estadual, e, concomitantemente, a manutenção da regra geral aberta. Trata-se de circunstância clara de derrota de Rui Barbosa ante a pressão de grupos políticos defensores dos interesses estaduais.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Art. 71 – Cada Estado governar-se-á por suas próprias leis constitucionais e ordinárias com a condição de amoldá-las a regimen republicano e aos princípios fundamentais consignados nesta Constituição.	Art. 71 – Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, contanto que se organizem sob a forma republicana, não contrariem os princípios constitucionais da União, respeitem os direitos, que esta Constituição assegura e observem as seguintes limitações: 1º - Os poderes executivo, legislativo e judiciário serão discriminados e independentes. 2º - Os governadores e os membros da legislatura local serão eletivos. 3º - Não será eletiva a magistratura. 4º - Os magistrados não serão demissíveis senão por sentença. 5º - A instrução primária será gratuita, leiga e livre.	Art. 63 – Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.

	Sem número – É facultado aos Estados: 2º - Em geral, todo e qualquer poder que lhe não for negado por cláusula expressa nesta Constituição ou inerente à organização política que ela estabelece.	Art. 65. É facultado aos Estados: 2º - Em geral, todo e qualquer poder que lhe não for negado por cláusula expressa nesta Constituição ou inerente à organização política que ela estabelece.
--	---	---

Quadro 8 – Quadro comparativo dos dispositivos relevantes à pesquisa no capítulo *Dos Estados*
Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, 1946, p. 115-120, grifos meus.

3.2.9. Cláusulas Pétreas

Por fim, é fruto da ação de Rui dispositivo limitador da reforma constitucional através do instituto das cláusulas pétreas, podendo ser identificada forte preocupação com a questão federativa. De acordo com o Art. 90, §4º do texto final da Constituição, fica excluída a possibilidade de deliberação sobre projetos “tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado”. Da comparação entre os textos constitucionais, nota-se que é de Rui a redação do dispositivo, tendo sido feitas apenas alterações pontuais na Assembleia Constituinte. O pensador baiano optou por alocar a questão federativa no cerne do conteúdo mínimo de garantia de harmonia entre os poderes.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
Art. 117 - A presente Constituição poderá ser reformada em qualquer das suas partes por proposta de um terço do número de deputados e de senadores, em qualquer legislatura.	Art. 117 – A Constituição poderá ser reformada, concorrendo neste sentido o Congresso Nacional e as legislaturas dos Estados.	Art. 90 – A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional, ou das Assembleias dos Estados.
Inexistente.	§4º - Não se admitirão a debate no Congresso projetos tendentes a abolir a forma republicana-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.	§4º - Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

Quadro 9 – Quadro comparativo da limitação à reforma constitucional
Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, 1946, p. 153-156, grifos meus.

3.3. O que não é de Rui: o municipalismo estadualista

Questão muito relevante a estudos sobre o federalismo é o papel do município dentro da organização federativa de um país. De fato, não foi observada influência significativa de Rui sobre a redação final do texto da *Constituição de 1891*. No entanto, tendo em vista a importância do tema e a identificação de passagens nebulosas na literatura secundária quanto o seu envolvimento nas regras de organização municipal, acredito ser pertinente a dedicação do presente espaço.

Como dito na 2.3.1., o projeto da *Comissão dos 5* estabeleceu os municípios como única unidade de divisão territorial circunscrita aos Estados. Projetos de Werneck-Pestana e de Magalhães Castro, que previam uma Federação de Estados, territórios e províncias, foram derrotados. O Quadro 10 apresenta a redação do projeto, segundo a qual os municípios seriam organizados por lei estadual desde que respeitadas: (i) sua autonomia no que “fôr de seu peculiar interesse”; e (ii) a eletividade de seus representantes.

No Congresso Liberal de 1889, Rui Barbosa transparece sua opinião sobre o assunto. Por mais que ainda se referisse a um regime monárquico, e não republicano, no programa de país proposto aos demais correligionários, Rui atribuiu a responsabilidade pela organização municipal à esfera legislativa estadual.²⁰¹ Entretanto, no contexto do Governo Provisório, Rui não altera a racionalidade proposta pela *Comissão dos 5*, a qual é mais limitante à discricionariedade legislativa estadual do que sua proposta feita pouco mais de um ano antes. Feitas apenas alterações pontuais, pode-se dizer que as emendas de Rui Barbosa pouco ou nada influenciaram a materialidade do regime jurídico-político municipal.

A Assembleia Constituinte alterou substancialmente a lógica da regulação da organização municipal e optou por uma redação minimalista muito similar à defendida por Rui Barbosa no Congresso Liberal, na qual o único dispositivo relativo à questão consiste no Art. 68, reproduzido no Quadro 10. Pela redação do artigo é possível identificar grande amplitude na possibilidade regulatória dos Estados ante os municípios, inexistindo as limitações propostas pelo Art. 82 da *Comissão dos 5*.

Redação da Comissão de Juristas	Redação de Rui Barbosa	Redação da <i>Constituição de 1891</i>
---------------------------------	------------------------	--

²⁰¹ “A organização municipal em cada província incumbe ao poder legislativo provincial.” BARBOSA, Rui. Voto em separado [ao Programa do Partido Liberal votado em 23 de maio de 1889]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 192.

<p>Art. 81 - Os Estados se organizarão sob o regimen municipal.</p> <p>Art. 82 - O regimen municipal será organizado por lei do Estado, tendo por base: 1º - a autonomia do município em tudo quanto fôr de seu peculiar interesse; 2º - a eleição dos funcionários que devem constituir o seu govêrno ou administração.</p>	<p>Sem número – Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regimen municipal, com estas bases:</p> <p>1º - autonomia do município sobre tudo aquilo que for de seu peculiar interesse;</p> <p>2º - eletividade da administração local.</p> <p>§ único – O Distrito Federal constituir-se-á municipalmente por lei do Congresso.</p>	<p>Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.</p>
--	--	---

Quadro 10 – Quadro comparativo do dispositivo relativo aos Municípios
Fonte: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I., 1946, p. 121-122.

A despeito dessas circunstâncias, a literatura secundária mapeada interpretou a questão municipalista como um exemplo de maior radicalismo de Rui Barbosa em relação à Assembleia Constituinte. Segundo Renato Lessa, na questão municipalista “Rui Barbosa fez restrições à liberdade de ação dos Estados, como para garantir a autonomia dos Estados, havia posto freio à ação da União”.²⁰² Em sua interpretação, o projeto do Governo Provisório enviado por Rui teria apresentado um federalismo *mais ortodoxo do que seus opositores*, os ultrafederalistas, por reforçar o espírito federalista através da autonomia municipal. No entanto, sem entrar no mérito sobre o que seria *mais federalista* – se maior autonomia municipal ou estadual –, o comparativo da do Quadro 10 demonstra que quem realmente criou a norma reformada pela Assembleia Constituinte foi a *Comissão dos 5*. Pelo contrário, a opinião de Rui Barbosa constante no Congresso Liberal é exatamente a mesma da racionalidade presente no texto constitucional definitivo.

3.4. Conclusões do capítulo

Segundo Renato Lessa, “o projeto oficial [do Governo Provisório] e o texto final da Constituição apresentaram também pontos em comum, que representaram inovações na história institucional brasileira”.²⁰³ Este capítulo buscou observar dentro dessas inovações, quais seriam aquelas relativas à questão federativa com forte influência de Rui Barbosa, identificando como

²⁰² LESSA, 2015, p. 121.

²⁰³ Idem, p. 123.

o conteúdo constitucional foi por ele lapidado moldado. O método foi a comparação entre os diferentes projetos de Constituição com as emendas propriamente de Rui Barbosa.

O Quadro constante no Anexo 9 apresenta sistematização dos esforços empenhados por Rui Barbosa com suas intervenções ao projeto da *Comissão dos 5*, comparada com os efeitos destas intervenções no texto final da *Constituição de 1891*. É possível depreender que as alterações próprias de Rui Barbosa foram quase em sua integralidade direcionadas para a proteção da União. Por exemplo, no Art. 6º, ao delimitar que compete às Assembleias Estaduais a requisição da intervenção federal, Rui Barbosa mitigou a capacidade autorregulatória dos Estados. Igualmente, ao determinar que são crimes de responsabilidades atos do Presidente da República que atentem “contra a existência política da União” (Art. 54, 1º), amplia-se a proteção constitucional à integridade do ente nacional. Por fim, a sistemática das cláusulas pétreas que impuseram limitação às reformas constitucionais tendentes a “abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade de representação dos Estados no Senado” (Art. 90 §4º) reflete também um esforço de defesa da institucionalidade federativa.

Capítulo 4 – O federalismo fiscal na *Constituição de 1891*

4.1. – Introdução – 4.2 Os modelos de organização tributária em disputa – 4.3. A discriminação das rendas da *Constituição de 1891* – 4.4. Conclusões do capítulo

4.1. Introdução

Como dito anteriormente, em função da pressão da classe política brasileira para a entrada do país em um regime constitucional democrático, a Assembleia Constituinte não revisou o projeto enviado pelo Governo Provisório por inteiro.²⁰⁴ No entanto, o que se destacou como tema central nesse processo de construção institucional do Estado brasileiro, e que demandou debates significativos na Assembleia,²⁰⁵ foi a formação de um sistema de repartição das receitas nacionais a partir de um sistema tributário distribuído entre Estados e a União, também intitulado por personagens e analistas da época como a questão da *discriminação das rendas*. As opiniões de Rui Barbosa sobre o que deveria ser feito com as contas nacionais já foram aprofundadas na seção 2.4..

Nesse sentido, o presente capítulo apresentará como questões relativas ao federalismo fiscal, se manifestaram no texto constitucional com base nos posicionamentos de Rui Barbosa e de seus antagonistas. O objetivo de Rui Barbosa como Ministro da Fazenda era o da construção de um arcabouço jurídico tributário moralmente compatível com sua visão do federalismo e, concomitantemente, adequado às finanças nacionais. Nesse contexto, seus principais antagonistas foram os *ultrafederalistas*, classe que defendia a autonomia política quase soberana aos Estados, conforme abordado na seção 2.3.3..

A questão da discriminação das rendas merece uma avaliação separada dos demais aspectos da Constituição por três motivos. Primeiro, em virtude de ser mais vasto o material nas *OCRB* dedicado a esse assunto, o que permite uma avaliação com maior riqueza de detalhes em relação às demais disposições constitucionais. Segundo, como mencionado, nos trabalhos

²⁰⁴ ROURE, 1979, p. 5.

²⁰⁵ Idem, p. 12.

da constituinte a questão distributiva dominou o debate sobre o federalismo. Terceiro, conforme se verá, as discussões em torno da questão ocorreram em torno de *modelos ou sistemas* de distribuição das receitas, e não de artigos específicos da Constituição, o que demanda um método analítico ligeiramente diverso daquele utilizado no capítulo anterior.

Na próxima seção explicarei os modelos jurídico-institucionais disputados, suas consequências para o pacto federativo e como a ação política de Rui se manifestou. Os dois principais tipos de material utilizados para estas análises consistem em discursos proferidos por Rui Barbosa na Assembleia Constituinte e os relatórios elaborados por Rui Barbosa como Ministro da Fazenda, entregues ao final do Governo Provisório. Tais materiais estão divididos ao longo do Vol. XVII, Tomo I e do Volume XVIII, II e III do Volume XVIII das *OCRB*, os quais se encontram oportunamente indicado nas referências.

4.2. Os modelos de organização tributária em disputa

É possível depreender das experiências de Rui Barbosa enquanto Ministro da Fazenda, expostas na 2.3.3., que sua ação política é no sentido da defesa de um pacto federativo que, considerando a autonomia estadual, fosse capaz de garantir a centralidade da União na condição de eixo organizador da Federação. A maneira como a disputa entre *federalistas* e *ultrafederalistas* se traduziu nesse contexto consiste na formação de diferentes *modelos ou sistemas de organização tributária*. Sua divisão se dava basicamente em torno de quais rubricas seriam alocadas nos Estados e quais na União. Não foram identificados debates significativos que vislumbrassem o compartilhamento de funções dos entes federados, como saúde ou educação, sob uma ótica da despesa pública.

Segundo Agenor de Roure, houve 17 modelos de *discriminação das rendas* propostos ao longo da Assembleia Constituinte.²⁰⁶ Os dois principais, representativos das posturas *federalista* e *ultrafederalista*, foram objeto de votação nominal pelos membros do Congresso Nacional. O primeiro, do qual Rui Barbosa era o principal criador e defensor, era o sistema constante no projeto enviado pelo Governo Provisório. O modelo proposto adotara como racionalidade a divisão dos tributos segundo a lógica das competências exclusivas e concorrentes, vigente até hoje. Especificamente, Roure resume o sistema da seguinte forma:

²⁰⁶ Para uma sistematização dos 17 modelos, cf. ROURE, 1979, p. 111-113. Destes 17 projetos, apenas o de Rui Barbosa não era oriundo de um representante de grupos oligárquicos, sendo também a única proposta que preservava a União como principal núcleo financeiro do país.

Sistema do projeto do Governo Provisório – Dava à União: os impostos de importação, os direitos de entrada e saída de navios, as taxas de selo e as contribuições postais e telegráficas. Dava aos Estados: os impostos de exportação até o ano de 1898, em que seriam abolidos; o imposto territorial e o de transmissão de propriedade. Todos os outros impostos seriam de competência cumulativa da União e dos Estados. Estes poderiam tributar a importação, revertendo o produto para o Tesouro.²⁰⁷

O segundo modelo de *discriminação das rendas* consistia, nos termos apresentados por Roure, no Sistema Rio-Grandense, cujo principal expoente fora o Júlio de Castilhos, deputado pelo estado do Rio Grande do Sul. O constituinte tinha fortes laços com as elites políticas locais, tendo sido um dos líderes da Revolução Farroupilha e governador do estado após o advento da República.²⁰⁸ No contexto da Assembleia Constituinte, defendia a revisão completa do sistema proposto pelo Governo Provisório sob o argumento de que o projeto seria contrário ao princípio federativo por limar a liberdade administrativa dos Estados.²⁰⁹ Segundo o modelo que propôs, a racionalidade adequada seria a de delimitar os impostos da União no texto constitucional, no que se refere aos Estados seria permitido decretar qualquer outro imposto, desde que não fosse contrário ao espírito da Constituição.²¹⁰ Roure resume seu modelo da seguinte forma:

Sistema Júlio de Castilhos, ou rio-grandense – Mantinha os impostos dados à União pelo projeto, deixando todos os outros para os Estados, sem discriminação como na lei 1835, resultante do Ato Institucional. Acabava, assim, com a tributação cumulativa da União e dos Estados. Como compensação permitia que a União, nos casos de calamidade pública e nos casos de insuficiência das suas fontes de receita, taxasse a renda dos Estados. Conservava o direito dos Estados supertributarem a importação, com reversão do produto para o Tesouro Federal.²¹¹

A contracrítica federalista veio do próprio Rui Barbosa, que pregou pela necessidade do reconhecimento da União como o centro gravitacional da nação.²¹² O cerne de sua

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Cf. SILVA, 2015, p. 1231.

²⁰⁹ “Penso que o sistema do projeto é diretamente contrário à federação, atentas as especiais condições do Brasil, que, libertando-se do centralismo mantido pelo extinto Império, reclama instantaneamente mudança de normas administrativas, com a consequente transformação do regime de impostos. [...] A constituição reproduz o mesmo regime tributário da administração imperial”. CASTILHOS *apud*. ROURE, 1979, p. 61.

²¹⁰ “Ofereci um plano substitutivo, que consiste em determinar expressamente a competência da União e dos Estados quanto à tributação. Segundo esse plano, é da exclusiva competência dos Estados decretar qualquer imposto que não esteja consignado no art. 6º da Constituição”. Ibidem.

²¹¹ ROURE, 1979, p. 111.

²¹² “Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. [...] Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União. [...] Com essa perfeita inteireza de ânimo, que nós devemos uns aos outros, digo-vos eu: em certas reivindicações de federalismo, que vejo encapelarem-se aqui contra o projeto eminentemente federalista

argumentação era o de que o grande desafio de uma Federação não seria a manutenção dos Estados, visto que estes seriam os agentes naturais da arena política, mas sim a construção da União justa e coesa. Em sua leitura, ela seria uma abstração necessária, um instrumento de garantia da ordem entre Estados fortes e fracos, não mais representando a opressão centralizadora do período monárquico, tendo em vista os mecanismos de controles democráticos que a Constituição reservara aos demais entes federativos.²¹³ Nesse sentido, o desmantelamento da União baseado em uma escolha institucional incapaz de prover os meios de arrecadação adequados teria como consequência a própria falência da Federação.

Rui Barbosa apontou em discurso na Assembleia Constituinte que o modelo de Júlio de Castilhos implicaria o enfraquecimento brusco e substancial do poderio financeiro da União. Segundo o resultado financeiro na hipótese da adoção do sistema, a receita do ente nacional seria reduzida do valor de 200 mil contos de réis para 95 mil contos de réis – à época, apenas o Ministério da Fazenda seria responsável por dois terços deste valor.²¹⁴ O resultado, argumenta, seria a necessidade de aumento progressivo do imposto de importação ou, então, o desmantelamento completo da capacidade administrativa da União.²¹⁵

Dentre os 17 projetos apresentados, apenas o do Governo Provisório e o de Júlio de Castilhos foram levados ao plenário. A votação definiria qual seria o projeto base, sobre o qual as emendas constitucionais seriam discutidas e votadas uma a uma, em segundo momento. Havia na Assembleia Constituinte 226 deputados e, destes, 123 votaram pela opção federalista, enquanto 103 votaram pelo modelo ultrafederalista.²¹⁶ Apesar dessa votação ter determinado o modelo básico da discriminação das rendas da Federação, a diferença de apenas 20 votos indica a força política das elites locais, coordenadas através da ala ultrafederalista na Constituinte.

da Constituição que vos submetemos, há exagerações singulares e perniciosas, que cumpre cercear, a bem exatamente do princípio federativo. BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 176-177.

²¹³ “A União deixou de ser a opressão sistematizada das localidades pelo centro. Sob o regimen federal, a União não é mais que a substância organizada dos Estados, a individualidade natural constituída por eles, desenvolvendo-se pelo equilíbrio das fôrças entre todos”. Idem, p. 191.

²¹⁴ BARBOSA, Rui. Idem, p. 200.

²¹⁵ “E seria monstruoso adotarmos uma constituição, que encadeasse o país a uma unidade tributária viciosa e condenada, obrigando-nos à necessidade absoluta de aumentar continuamente o pêso de um impôsto que, pelo contrário, a ciência nos aconselha a reduzir progressivamente. Um orçamento nacional fadado a se alimentar perpétua e exclusivamente das taxas sôbre a importação seria a mais excêntrica, a mais absurda e a mais daninha de tôdas as atividades econômicas”. BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 199.

²¹⁶ ROURE, 1979, p. 113.

4.3. A discriminação das rendas da Constituição de 1891

Decidido o modelo base do sistema de repartição de receitas, a Assembleia Constituinte passou a votar as emendas dos deputados. Apesar da adoção do sistema de repartição de receitas proposto pelo Governo Provisório, nas palavras de Agenor de Roure, “o sistema do projeto só foi modificado em proveito dos Estados”.²¹⁷ Sem alterar a essência da proposta de Rui Barbosa, aspectos pontuais foram reformados.

Em sua redação final, foram pouco significativas as alterações promovidas pela constituinte sobre os impostos arrecadados pela União. Tributos sobre importação e sobre o fluxo alfandegário permaneceram segundo a redação do projeto-Rui. Com relação às taxas por comunicações postais (selos, correios e telégrafos), foram retiradas pelas modificações da Constituinte as receitas oriundas de repartições estaduais. Importante pontuar a inclusão do Art. 7º, §2,²¹⁸ que determina a uniformização dos impostos federais em todos os Estados da Federação.

Já quanto aos impostos estaduais, todas as inserções da Assembleia Constituinte foram no sentido de ampliar a capacidade arrecadatória dos entes sub-nacionais. Permaneceram sob a mesma redação os impostos sobre a transmissão da propriedade e sobre os imóveis, fossem estes rurais ou urbanos. No caso dos impostos de exportação, a racionalidade adotada pelo Governo Provisório era a de acabar com esse tributo e, em troca, garantir aos Estados os impostos sobre a transmissão propriedade. A redação do projeto-Rui previu uma regra de transição, na qual até 1897 seriam extintos os impostos de exportação. No entanto, com base no argumento de que nem todos os Estados poderiam renunciar aos impostos de exportação sem desequilibrar suas contas, a Assembleia Constituinte votou por manter tanto o imposto sobre a propriedade quanto o de exportação e, além disso, suprimir a regra de transição. A Constituinte também inseriu modalidade de imposto sobre indústrias e profissões.

Todos esses contrastes entre o arranjo proposto pelo Governo Provisório e o positivado na *Constituição de 1891* podem ser observados nos Quadros 11 e 12.

Arrecadações da União (Art. 7º da Constituição de 1891)
--

²¹⁷ ROURE, 1979, p. 115.

²¹⁸ Constituição de 1891, Art. 7º § 2º - Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

Tema	Momento de elaboração do texto definitivo (desconsideradas alterações redacionais)
Impostos de importação	Governo Provisório
Direitos de entrada e saída de navios	Governo Provisório
Taxas de selo, exceto em repartições estaduais	Delimitação espacial determinada na constituinte
Taxas de correios e telégrafos em repartições federais	Delimitação espacial determinada na constituinte

Quadro 11 – Quadros comparativos sobre a origem dos dispositivos de distribuição de renda na Constituição de 1891 (A)

Fonte: Elaboração própria.

Arrecadações dos Estados (Art. 9º da <i>Constituição de 1891</i>)	
Tema	Momento de elaboração do texto definitivo (desconsideradas alterações redacionais)
Impostos de exportação	Fim do prazo de cessação determinado pela constituinte
Impostos sobre imóveis rurais e urbanos	Governo Provisório
Impostos sobre transmissão de propriedade	Governo Provisório
Impostos sobre indústrias e profissões	Constituinte

Quadro 12 – Quadros comparativos sobre a origem dos dispositivos de distribuição de renda na Constituição de 1891 (B)

Fonte: Elaboração própria.

4.4. Conclusões do capítulo

A questão da *discriminação das rendas*, isto é, a leitura da época para o que hoje é chamado de federalismo fiscal, consistiu em temática que demandou uma profundidade analítica diversa das demais questões do texto constitucional. Houve, durante a Assembleia Constituinte, uma disputa em torno de qual modelo jurídico-tributário seria positivado. O

federalista, presente no projeto do Governo Provisório encabeçado por Rui Barbosa, ou o ultrafederalista, apoiado sobretudo pelas classes desejosas de autonomia política quase soberana aos Estados. Por apenas 20 votos de diferença venceu o modelo de Rui, que previa delimitar as hipóteses de tributos estaduais no texto constitucional. No entanto, através de emendas posteriores, os articuladores ultrafederalistas conseguiram flexibilizar pontualmente o texto em favor dos Estados. Dentre essas flexibilizações, a de maior destaque é a manutenção do imposto de exportação, conforme explicado na seção anterior.

Agenor de Roure escreve sua obra *A Constituinte Republicana*, substancialmente consultada para o presente estudo, no ano de 1918. No momento conclusivo do capítulo relativo à discriminação de rendas, Roure altera a tonalidade de sua narrativa, passando de uma perspectiva analítica-descritiva sobre os debates da Assembleia Constituinte para uma abordagem opinativa. A mensagem transmitida atinge o ponto central do que havia sido a luta de Rui Barbosa no contexto de construção do federalismo fiscal da *Constituição de 1891*:

A luta gigantesca da Constituinte, da qual a União só não saiu inteiramente derrotada graças aos esforços de um grupo mais brasileiro que baiano, fluminense, pernambucano, etc., talvez não pudesse hoje ser reproduzida sem o esfacelamento do Brasil. Se no momento exato em que a Nação brasileira, com quase setenta anos de existência, resolvia dar aos Estados ampla autonomia dentro da Federação, estes, por seus representantes, conseguiram quase fazer vingar um sistema que deixava à receita federal apenas quatro fontes de renda, entregando todas as outras aos Estados.²¹⁹

Até mesmo Oliveira Vianna, um dos críticos mais contundentes da obra de Rui Barbosa, reconhece os méritos de sua atuação ante os ultrafederalistas:

Devemos-lhe, sem dúvida, este serviço imenso. Ele conteve, com a sua autoridade irrefragável, a evolução do regime federativo para a Confederação – o que significaria a desintegração da grande pátria comum, que o Império havia consolidado num bloco monolítico, imponente pela grandeza e pelo prestígio continental.²²⁰

Do ponto de vista da formação constitucional brasileira, a luta pela manutenção da União seja talvez a vitória política mais significativa da trajetória de Rui Barbosa. Considerando as intervenções próprias de Rui no texto constitucional, o próximo capítulo irá apresentar a interpretação deste estudo sobre seu conceito de Federação.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ VIANNA, 1999, p. 376.

Capítulo 5 – A racionalidade política da Federação constitucionalista de Rui Barbosa

5.1. – Introdução – 5.2. Afinal, qual Federação Rui Barbosa implantou na *Constituição de 1891*? – 5.3. Eis seu sentido: Uma Federação orientada para a sustentabilidade do sistema político nacional! – 5.4. Conclusões do capítulo

5.1. Introdução

A forma de pensar ruisiana direcionou sua ação política em torno do reformismo das instituições nacionais, com o objetivo de promover a liberdade emancipatória dos cidadãos, típica do pensamento liberal oitocentista. O protagonismo assumido por Rui Barbosa após sua entrada no movimento republicano e, posteriormente, no Governo Provisório, conferiram a ele a credibilidade necessária para a implementação de sua concepção particular de Federação. O capítulo terá o objetivo de, sintetizando os apontamentos feitos nos demais, apresentar o conceito histórico da Federação de Rui Barbosa levado a cabo na construção da *Constituição de 1891*.

A primeira seção interpretará o arranjo jurídico resultante das intervenções de Rui Barbosa e do contexto político do Governo Provisório. O foco não será a Federação imaginada por Rui, mas sim aquela efetivamente implantada no texto constitucional, a qual deu espaço para dois tipos de vieses propostos pelo pensador baiano. A segunda seção analisará o sentido histórico da Federação de Rui Barbosa, ou melhor, que tipo de interpretação é possível realizar analisando tanto o conteúdo normativo quanto os elementos históricos que compuseram a construção do texto constitucional. Argumentarei que o federalismo de Rui Barbosa era dotado de forte preocupação com a manutenção do pacto federativo ao longo do tempo. Ao final, concluirei resumindo os apontamentos do capítulo.

5.2. Afinal, qual Federação Rui Barbosa implantou na *Constituição de 1891*?

Como mencionado na seção introdutória desta dissertação, seu objetivo é o de apresentar a *racionalidade política* presente no conceito de Federação de Rui Barbosa empenhado na *Constituição de 1891*. Para tanto, é necessário compreender que tipo de direcionamentos o regime jurídico federativo implantado por Rui na Carta impôs ao sistema político nacional. A compreensão da Federação constitucionalista ruisiana deve ser feita fundamentada em seus grupos de normas: por um lado, temos aquelas por ele propostas e defendidas nos espaços de construção do texto constitucional; por outro, temos a premissa federativa, assumida após a assunção da coalizão republicana, e que norteou a construção constitucional. Cada uma dessas categorias é indicativa de um viés diverso do seu conceito de Constituição, conforme passarei a explicar.

A análise dos quadros comparativos das *OCRB* possibilitou identificar um direcionamento nas propostas bem sucedidas de Rui Barbosa. Tanto suas emendas ao texto constitucional, observadas no capítulo 3, quanto o sistema de *discriminação das rendas*, descrito no capítulo 4, não deixam dúvidas de que as normas propriamente escritas pelo político baiano foram amplamente direcionadas ao fortalecimento da União. Especialmente se comparadas com suas produções anteriores ao golpe republicano, pode-se dizer que Rui Barbosa procedeu ao longo dos trabalhos do Governo Provisório uma *guinada pragmática* para a defesa da União ante o receio do avanço ultrafederalista.

A implementação na Constituição das propostas da coalizão de Campos Sales, após o golpe republicano, colocaria em xeque a Federação imaginada pelo político baiano em função do potencial enfraquecimento substancial da União. Para esses grupos, representantes das oligarquias locais, o federalismo deveria conferir autonomia soberana aos Estados. Rui Barbosa interpretava, em seus próprios termos, essa “soberania paralela à soberania da União”²²¹ como representativa da própria “ruína da reforma federal”.²²² Rui, ao contrário, via a União como a “primeira condição rudimentar da nossa vida como nacionalidade”.²²³

A postura defensiva e pragmática de Rui Barbosa é explicada por suas intervenções ao projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório à Assembleia Constituinte, bem como por sua proposta de *discriminação das rendas*. Como observado no capítulo 3, em matéria de organização federativa, as emendas feitas por Rui foram quase integralmente dedicadas à

²²¹ BARBOSA, Rui. Unificação gradual do meio circulante e resgate do papel-moeda [Capítulo do relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 183.

²²² BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 178.

²²³ Idem, p. 188.

ampliação da proteção política da União. São exemplos disso suas intervenções no Art. 11, evitando que Estados criassem tributações no trânsito de um ente federativo para outro e, também, no Art. 54, incluindo nas hipóteses de crimes de responsabilidade “atos do Presidente que atentarem contra a existência política da União”. Outra demonstração, talvez a mais significativa do ponto de vista do direito constitucional, consiste na criação de proteções à ordem federativa decorrente de cláusula pétrea que impede a deliberação de iniciativas tendentes a abolir a forma federativa, conforme a redação do Art. 90 §4º da Constituição.²²⁴

Da mesma forma, o capítulo 4 mostrou a empreitada de Rui Barbosa para evitar que a União deixasse de ser o centro gravitacional do país. A proposta de discriminação das rendas proposta pela coalizão ultrafederalista, capitaneada nesse episódio por Júlio de Castilhos, implicaria a fragilização financeira substancial da União. Ao contrário, Rui propunha que deveria ser adotado um sistema tributário que conferisse ao ente nacional a capacidade financeira adequada para se sustentar, sendo o discurso proferido na Assembleia Constituinte em 16 de novembro de 1890 o apogeu de sua luta contra os ultrafederalistas. Por apenas 20 votos, dentro de um universo de 226 constituintes, venceu a proposta de Rui Barbosa, o que mostra tanto a força da coalizão ultrafederalista quanto a força do político baiano.

Esse movimento no sentido da defesa da União não pode ser compreendido como uma contradição do compromisso federalista assumido por Rui Barbosa. A *inclinação anglo-saxã* do federalismo ruiliano conferiu a ele a interpretação de que um regime federativo poderia conduzir entes locais à liberdade política. Pela sua leitura da experiência americana, sobretudo dos trabalhos de Hamilton como Ministro da Fazenda do Governo americano, Rui sabia que os maiores obstáculos viriam dos próprios grupos locais que, uma vez no poder, estariam orientados para potencializar sua autonomia. Seguindo a influência de Tocqueville, conforme mencionado na 2.5.2., para a construção da nova Federação seria necessária alguma *centralização governamental*, que pressupõe a concentração na União de decisões de interesse nacional. Seria natural que Rui Barbosa buscasse construir e proteger os instrumentos necessários para subsistência das funções da União: “o sistema federativo é o mais interessado em evitar as exagerações da sua idolatria”.²²⁵ Do ponto de vista conceitual, Rui nunca se contradisse.

²²⁴ E cuja redação chega até nossos tempos por meio do Art. 60 §4º, I da Constituição de 1988: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda *tendente a abolir a forma federativa de Estado*” (grifo meu).

²²⁵ E continua: “porque ela acaba promovendo reações, contra-correntes igualmente exageradas e funestas, como a dessa parte da opinião pública, que hoje, nos Estados Unidos, começa a pugnar pela concentração administrativa e industrial, dos serviços dos telégrafos e vias férreas nas mãos do governo nacional”.

Da mesma forma, essa *guinada pragmática* de Rui não pode ser confundida com a defesa de um modelo de Estado centralizado, ou mesmo de Federação com descentralização tímida. Rui não abandonou seu compromisso federalista – pelo contrário, deu-se por satisfeito com a descentralização proposta pela *Comissão dos 5*. Esta, por sua vez, é consequência de um contexto de luta pela descentralização amplamente protagonizado por ele.

Nesse sentido, o segundo viés da Federação ruisiana é composto pelas ideias descentralizadoras decorrentes do compromisso federalista assumido não só por Rui, mas por toda a coalizão republicana. Quando Benjamin Constant convida Rui Barbosa para ingressar no movimento insurgente, era certo que a implantação de um modelo federativo amplamente descentralizado seria uma premissa da nova institucionalidade nacional. O resto da coalizão seria composta por classes igualmente comprometidas com a implantação da Federação, mesmo que umas fossem mais ideologicamente simpáticas à ideia federativa – como as oligarquias desejosas da soberania estadual –, e outras menos – como os republicanos autoritários.

No entanto, ao que esta pesquisa indica, foi a obra de Rui que estabeleceria os contornos dessa premissa. É possível dizer que os artigos publicados por Rui Barbosa no *Diário de Notícias* foram instrumentos constitutivos desse viés do federalismo. Mais do que uma crítica ao autoritarismo monárquico centralizador, a *descentralização idealista* apresentava um projeto de país potencializador da liberdade civil através da criação de instâncias políticas locais. Em sua campanha federalista, Rui era didático: “a federação exclui radicalmente a interferência dos poderes centrais na nomeação do governo provincial”;²²⁶ “a federação é absolutamente o único meio de sustentar a unidade dêste país imenso, enfraquecido pelas absorções da monarquia”;²²⁷ “a federação, prevenindo esse dano incomparável [do separatismo], é, por excelência, a reforma eminentemente nacional, [...] encerrando em si o maior dos serviços possíveis ao presente monárquico e ao futuro republicano”.²²⁸ E, através desse papel, Rui Barbosa sensibilizou a opinião pública de que a Federação seria a resposta institucional adequada ao esgotamento do sistema político monarquista.

Do ponto de vista normativo, o ápice da implementação concreta desse viés descentralizador do federalismo ruisiano consistiu no Decreto nº 1, de 15 de novembro 1889.

BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 185.

²²⁶ BARBOSA, Rui. Autonomia, Federação [Artigo no Diário de Notícias de 18 de junho de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 315.

²²⁷ BARBOSA, Rui. Federação [Artigo no Diário de Notícias de 20 de setembro de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 177.

²²⁸ BARBOSA, Rui. Federação [Artigo no Diário de Notícias de 22 de setembro de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 198.

Seus onze artigos, integral e subitamente escritos por Rui Barbosa após a consumação do golpe,²²⁹ introduziram a proto-estrutura da nova Federação. Segundo Renato Lessa, o Decreto não apenas responde às demandas por descentralização e redistribuição do poder político nacional, mas também responde a uma exigência pela diminuição do tamanho do governo central.²³⁰ Por meio dele, além de estabelecer a organização básica do Governo Provisório, Rui Barbosa determina a Federação como premissa dos trabalhos de construção da futura Constituição brasileira: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.²³¹ Após, a *Comissão dos 5* tratou de aprofundar tais premissas e iniciar os trabalhos de construção da *Constituição de 1891*, conforme já discutido neste estudo.

O resultado da Federação empenhada por Rui Barbosa na *Constituição de 1891* foi um modelo que assume as premissas descentralizadoras do federalismo à americana e, concomitantemente, apresenta instrumentos de defesa da ordem federativa por inteiro. Coexistiram a *descentralização idealista* e a *guinada pragmática* em defesa da União. Importante reiterar que não está no escopo desta dissertação indicar até que ponto esses vieses implantados no texto constitucional foram suficientes ou não para a manutenção da estabilidade no pacto federativo. Resta, no entanto, interpretar o sentido desse arranjo aparentemente dúbio para compreender a racionalidade histórica assumida por Rui Barbosa.

5.3. Eis seu sentido: uma Federação orientada para a sustentabilidade do sistema político nacional!

A coexistência dos dois vieses apresentados na seção anterior torna inapropriado descrever a Federação de Rui Barbosa como essencialmente descentralizadora ou pragmaticamente centralizadora. Proponho, assim, que a racionalidade adotada por Rui Barbosa em seu conceito de federalismo consistia na orientação para a *sustentabilidade* do modelo político nacional. A Federação ruisiana buscava apresentar um projeto de país capaz de se sustentar política e financeiramente ao longo do tempo. Utilizo o termo *sustentabilidade* por acreditar que Rui Barbosa reconhecia que a forma federativa deveria perdurar a despeito das adversidades e percalços da vida política, sendo necessário um conceito capaz de manter a

²²⁹ RÉ, 2016, p. 392.

²³⁰ LESSA, 2015, p. 101.

²³¹ Art. 2º do Decreto nº 1, de 15 de novembro 1889.

estabilidade do pacto federativo. Nesse sentido, o grande desafio ao qual Rui se deparou naquele momento histórico foi o de como implantar uma Federação aceita pelas elites políticas dominantes e, ao mesmo tempo, adequada para a formação da nova institucionalidade do país.

Como dito na seção 2.5.1, o direito para Rui Barbosa consistia em estrutura transcendental, capaz de conferir liberdade política aos cidadãos.²³² Para legitimar a ação estatal, seria necessário que o poder político conduzisse o progresso intelectual a partir do imperativo ético contido na normatividade constitucional. É através da “criação de uma esfera pública, por meio do aperfeiçoamento das instituições”²³³ que a democracia liberal de Rui se efetiva. A trajetória de Rui Barbosa demonstra seu apreço incessante pela modernização das instituições jurídico-políticas, tendo como norte a emancipação da sociedade. Não à toa, segundo San Tiago Dantas, o pensador baiano foi o ideólogo das reformas em função da profundidade de seu apreço às mudanças institucionais.²³⁴ A insatisfação para com as imoralidades da prática política era interpretada por Rui Barbosa como insumo para o reformismo normativo.

A Federação, sendo uma estrutura jurídico-política capaz de organizar e distribuir o poder, também estava inserida nessa lógica de um direito transcendental e essencialmente íntegro. Esse diagnóstico conduziria, em tese, a uma Federação teórica, intocável e inegociável. Em certa medida, essas eram as características do federalismo apresentado por Rui Barbosa no episódio que gerou sua saída do partido liberal, após a assunção ao gabinete imperial, exemplificado pela passagem descrita por João Mangabeira constante no Anexo 2. Mas esta não é uma dissertação sobre o conceito de Federação de Rui, o correligionário do partido liberal, mas sim sobre o conceito de Federação de Rui, o *arquiteto da República*.²³⁵

Entre a descentralização idealista do *Diário de Notícias* e a guinada pragmática demonstrada nos espaços de construção do texto constitucional, é possível observar a sentido da Federação de Rui Barbosa. Trata-se da busca por um federalismo capaz de perdurar tanto às pressões separatistas quanto ao autoritarismo de grupos republicanos. Para isso, seriam necessários instrumentos constitucionais para proteger a organização federativa de práticas

²³² O respeito reverencial à normatividade jurídica do pensador baiano é interpretado por Afonso Arinos como o “mito da integridade constitucional” (ARINOS, 1978, p. 177 *apud* CARDIM, 2007, p. 30).

²³³ FAUSTO, 1999.

²³⁴ “Rui Barbosa foi, entre nós, refletida ou espontaneamente, o ideólogo de uma reforma da sociedade. Não de uma reforma ocasionada pela brusca avulsão de certos valores, pela eclosão revolucionária de novas formas de vida, mas de uma reforma iniciada difusamente nos últimos decênios da monarquia, que mergulhava nos primórdios da nacionalidade suas terminações radiculares, e que encontrou no advento do regime republicano o momento essencial de sua fixação de rumo: essa reforma pode ser chamada, dentro de limites que indicarei, a ascensão da classe média” (DANTAS, 1966, p. 24).

²³⁵ Termo identificado em LYNCH, 2007, p. 1, e em MENEZES, 1980, p. 88.

políticas espúrias, fossem essas representativas do “aulicismo monárquico”,²³⁶ do “oficialismo centralizador”²³⁷ ou da “aspiração descentralizadora” das oligarquias locais.²³⁸ Igualmente, para o sucesso da Federação seria necessária a garantia da sustentabilidade financeira a partir de um sistema de *discriminação de rendas* que reconhecesse a União como ponto de partida do pacto federativo.²³⁹ Em passagem exemplificativa dessa característica, afirmou Rui que “para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele”.²⁴⁰

Portanto, o que se observa, sobretudo da postura assumida por Rui Barbosa ao longo do Governo Provisório, e de suas intervenções ao texto constitucional, é uma busca pela integridade política direcionada a uma Federação capaz de se sustentar ao longo do tempo. Isto é, cujas escolhas institucionais visassem a estabilidade política e financeira nacional, não assumindo uma narrativa essencialmente descentralizadora ou centralizadora; essencialmente idealista ou pragmática. O federalismo de Rui Barbosa, cuja origem se deu entre os liberais desejosos da emancipação política local, precisaria se fazer presente em todo o país, transitando tanto entre republicanos autoritários com pouco apreço à descentralização, quanto entre as oligarquias quase separatistas, para quem a Federação consistia em opção menos radical em relação à emancipação estadual. O federalismo seria uma casca constitucional protetora da estabilidade nacional e da mais nova engrenagem promotora do desenvolvimento nacional: *a liberdade política local*.

5.4. Conclusões do capítulo

O presente capítulo encerrou o arco do desenvolvimento deste estudo apresentando a racionalidade histórica do conceito de Federação utilizado por Rui Barbosa na construção da *Constituição de 1891*. Argumentei que a Federação ruisiana resultante no texto constitucional apresentava dois vieses concomitantes. O primeiro deles é um viés de defesa pragmática da

²³⁶ Termo utilizado por Rui para se referir à aristocracia monárquica. Cf. BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 37.

²³⁷ Termo utilizado por Rui para se referir ao desejo de uma República centralizada por boa parte dos militares no contexto de 1889. Cf. BARBOSA, Rui. Federação [Artigo no Diário de Notícias de 22 de setembro de 1889]. In: OCRB. Vol. XVI. Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 195.

²³⁸ Termo utilizado por Rui para se referir às pressões ultrafederalistas do contexto da Assembleia Constituinte. Cf. BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: OCRB, Vol. XVII, Tomo I, p. 178.

²³⁹ “Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos”. Idem, p. 177.

²⁴⁰ Ibidem.

União através de normas capazes de proteger politicamente o Governo central, como podemos observar dos exemplos aprofundados nos capítulos anteriores. O segundo viés consistiu na descentralização idealista do poder político às instâncias locais, decorrente de um contexto político do qual Rui fora protagonista e que se reverteu, no ambiente de elaboração do texto constitucional, na premissa assumida por seus redatores desde o início dos trabalhos.

Na segunda seção apresentei o resultado da pesquisa, no qual aponte o sentido desta Federação aparentemente dúbia de Rui Barbosa. Argumentei que se analisados em conjunto os dois vieses, seria impossível interpretar seu federalismo constitucional como essencialmente centralizador ou descentralizador. Propus, assim, que a interpretação adequada à Federação de Rui Barbosa é a de que esta seria orientada para a *sustentabilidade federativa*, ou melhor, para a criação de arranjos constitucionais capazes de proteger o pacto federativo ao longo do tempo. Rui precisava de um conceito de Federação que transitasse entre os diferentes grupos políticos que compuseram o Governo Provisório e, ao mesmo tempo, que refletisse um projeto de país adequado às suas necessidades.

Conclusões da dissertação

Rui Barbosa foi figura central no processo de construção da *Constituição de 1891*, a primeira a trazer arranjos federativos em uma ordem democrática na história brasileira. A hipótese desta pesquisa, conforme descrita em sua introdução, foi a de que o conceito de Federação utilizado por Rui Barbosa no momento de elaboração constitucional não era necessariamente orientado para a descentralização política do poder, mas sim para a apresentação de um projeto de organização institucional do país. A leitura do material primário, sobretudo dos Tomos selecionados das *Obras Completas de Rui Barbosa (OCRB)*, complementada pelas fontes secundárias de interpretação, indica que, de fato, o conceito de Federação empenhado por Rui na Constituição abarcava mais elementos do que a pura descentralização do poder político.

A trajetória de Rui Barbosa desde sua assunção ao cargo de redator chefe do *Diário de Notícias*, em março de 1889, até a promulgação da Constituição, em fevereiro de 1891, exposta no capítulo 2 indica que o político baiano sempre esteve preocupado com a apresentação de um projeto de país. Mesmo quando ainda acreditava em uma monarquia federativa, o fazia pois reconhecia a monarquia inglesa *republicanizada* pelo federalismo americano como o modelo adequado ao país. Achava este o arranjo aderente às necessidades nacionais, uma visão original, embora composta por elementos institucionais de outros países.

Após sua entrada no movimento republicano, o desenho da proposta de país se altera, mas não seus objetivos: “a monarquia e a república são os meios: a liberdade é o fim”.²⁴¹ A liberdade emancipadora seria garantida pela nova ordem democrática e constitucional, prometida pelos grupos insurgentes contra a monarquia. Desta, na visão de Rui, a Federação seria o ingrediente principal de uma nova organização nacional capaz de promover o desenvolvimento econômico e social através das liberdades políticas locais.²⁴² A

²⁴¹ BARBOSA, Rui. E se a monarquia não quiser? [Artigo no Diário de Notícias de 2 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 224.

²⁴² “Tôdas as antigas províncias encerram no seu seio elementos de riqueza exuberantes, prodigiosos, que a centralização abafa, e que ao primeiro influxo da federalização republicana já se estão manifestando em frutos inesperados”. BARBOSA, Rui. Garantia de Empréstimos aos Estados [Relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 346.

descentralização do poder político certamente é um dos elementos promotores dos objetivos pretendidos por Rui Barbosa, mas não o único.

Como apresentado nos capítulos 3 e 4, e explicado no capítulo 5, o idealismo em torno da questão federativa na obra ruísiana é, nos espaços de elaboração da Constituição, substituído por um objetivo aparentemente antagônico: “a questão, para nós que adotamos a forma federativa, a primeira necessidade, o ponto de partida de todas as necessidades está em assegurar a existência da União Federal”.²⁴³ Rui passa a adotar uma estratégia de defesa da União em função de pressões exercidas pelos núcleos ultrafederalistas, desejosos da autonomia irrestrita do poder aos Estados. Mais do que retórica, a guinada pragmática promovida por Rui Barbosa se reverteu em uma série de instrumentos constitucionais para a proteger a institucionalidade da União, dentre os quais o próprio sistema de *distribuição de rendas*, amplamente cortejado pelos ultrafederalistas, e a cláusula pétrea sobre federalismo (Art. 90 da *Constituição de 1891*).

O que explica essa dupla estratégia é a racionalidade adotada por Rui Barbosa na construção da *Constituição de 1891*. Rui buscou uma Federação harmônica e sustentável, o que não se tratava de descentralizar a todo custo, ou então de garantir o controle estatal pela União. Esses debates vieram sempre a reboque de uma perspectiva sistêmica da Federação adequada às necessidades do país. É desta visão que deriva o título do presente estudo: *Um por todos, e todos por um*²⁴⁴ indica o simbolismo próprio da Federação de Rui Barbosa, que não toma partido entre União e Estados, que busca antes de qualquer coisa a coesão entre arranjos institucionais e condições políticas e que, por fim, se preocupa com a sustentabilidade do modelo constitucional de distribuição do poder político ao longo do tempo.

Pois bem, apresentadas as conclusões, gostaria comentar três encaminhamentos possíveis da pesquisa. O primeiro deles, vertical à abordagem aqui trabalhada, se prestaria a aprofundar sobre o momento histórico da Primeira República. Como dito por mais de uma vez, este estudo não pretendeu analisar as consequências práticas do federalismo levado a cabo por Rui Barbosa na Constituição de 1891. O exílio de Rui Barbosa na Inglaterra e a consolidação do que se convencionou ser chamada de *Política dos Governadores* são indícios contundentes

²⁴³ BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 188.

²⁴⁴ O termo empregado no original em francês é “tous pour un, un pour tous” (DUMAS, 2004, p. 93), o que em tradução livre seria *todos por um, um por todos*. No entanto, optei por utilizar a versão popular da tradução justamente para reforçar que não busquei correlacionar a racionalidade empregada por Dumas em *Os Três Mosqueteiros* e o federalismo de Rui Barbosa, e sim condensar o conceito de Federação na ideia de uma união incondicional e fraternal, como sugere a tradução convencional do termo da novela francesa.

de que as premissas federativas impostas pelo político baiano no texto constitucional sucumbiram às práticas políticas tão criticadas por Rui. Estudar as dinâmicas políticas dos anos 1890 à luz do federalismo constitucional poderia ser um bom caminho para avançar nesta linha investigativa.

Um outro encaminhamento possível, em visão talvez horizontal ao objeto da pesquisa, buscaria avançar nas racionalidades históricas relevantes para a compreensão do federalismo no direito constitucional. As figuras de Alberto Torres, Francisco Campos, Raymundo Faoro, Celso Furtado e Afonso Arinos são exemplos de intelectuais que, dentro de seu contexto histórico, influenciaram de alguma forma a construção das Constituições brasileiras. Outra forma de encaminhar a pesquisa seria replicar a metodologia da pesquisa a estas personalidades políticas ou outras que porventura tenham desempenhado papel similar ao de Rui Barbosa no do Governo Provisório. Neste caso, recomendaria aos pesquisadores os apontamentos feitos na seção 1.3. deste estudo.

Vislumbro também um terceiro encaminhamento possível da pesquisa, que descreveria como uma perspectiva transversal do objeto por cruzar o pensamento federativo histórico com a contemporaneidade. Neste, tentaria compreender que tipos de ensinamentos a construção do federalismo constitucional brasileiro, discutida neste estudo através da racionalidade de seu principal arquiteto, poderia apresentar à experiência constitucional brasileira contemporânea. Como dito na introdução desta dissertação, os estudos que a conduziram indicam que apesar de juristas terem se debruçado sobre fenômenos correlatos ao federalismo, pouco se avançou sobre o *quê* seria o federalismo brasileiro atual enquanto um objeto de pesquisa autônomo, ao menos dentro de uma perspectiva jurídico-constitucional. Admito que sedimentar estas premissas demandaria um esforço analítico *per se*, mas, uma vez comprovadas, a concepção valorativa da Federação de Rui Barbosa pode ser um ponto de partida interessante para compreender a complicada relação entre formação constitucional e descentralização do poder político.

ANEXOS

ANEXO 1 - Charge sobre a folclorização de Rui²⁴⁵

²⁴⁵ FRANCO, 2003, sem número.

ANEXO 2 - Passagem de Ruy: O Estadista da República, de João Mangabeira (1946)²⁴⁶

A 6 de junho, pela tarde, Dantas²⁴⁷ comunica-lhe que estava ministro, no gabinete que no dia seguinte deveria ser constituído. As 11h30 da noite responde-lhe Ruy, por carta publicada no *Diário de Notícias* de 9 [de junho], declinando de participar do gabinete, uma vez que no seu programa não se incluía a federação, em cujo favor dera o seu famoso voto em separado, no último Congresso do Partido Liberal.

Pela manhã de 7 [de junho], replica-lhe Dantas, não concordando com a escusa e marcando-lhe um encontro, ao meio dia, no vestíbulo da antiga Biblioteca Nacional, à rua da Lapa. E no prazo dado, ao ver Ruy, logo lhe foi dizendo:

- “Só não estarás ministro, se não quiseses. Indiquei teu nome, que o Ouro Preto recebeu alegremente, e que o seu Imperador acolheu de braços abertos.” E acrescentou - “assim, estás Ministro, a não ser que finques o pé em não querer”.

- “Mas, conselheiro, o Afonso Celso,²⁴⁸ já admite no seu programa, a federação?” Interroga Ruy.

- “Não, não admite”, responde-lhe Dantas.

- “Então, como posso ser ministro no seu Governo”?

E Dantas retruca: “Bom! Pensa bem. Fica refletindo, para me responderes daqui a pouco. Porque vou agora encontrar-me com o Celso”.

Meia hora depois volta Dantas, e ao chegar assim inquire de Ruy:

- “Já refletiste”?

- “Já. O Celso não aceita a federação. Portanto, não posso ser ministro no seu gabinete”.

E quando, em demanda à cada do Barão de Javari, onde deviam encontrar Ouro Preto, desciam pela rua do Passeio, Dantas ainda interpela Ruy:

- “É definitiva sua recusa”?

- “Não pode deixar de ser, conselheiro”.

Pela terceira vez, no dia 7, mantinha Ruy, perante Dantas, a recusa que lhe apresentara na véspera. E, três vezes, em seguida, manterá perante Ouro Preto a mesma negativa.

²⁴⁶ MANGABEIRA, 1946, p. 31-32.

²⁴⁷ Manuel Pinto de Sousa Dantas, conselheiro do Império entre 1878 até a queda do Império, tendo sido padrinho político de Rui Barbosa.

²⁴⁸ Afonso Celso de Assis Figueiredo, o Visconde de Ouro Preto.

Assim, ao entrar êste no salão da casa de Javari, Dantas lhe disse:

- “Celso, o Ruy não aceita”.
- “Mas por quê”?
- “Muito simples, conselheiro”, responde Ruy. “V. excia exclui do seu programa a federação e eu estou com ela comprometido”.

E Ouro Preto, prontamente:

- “Não é razão. No meu programa está a descentralização ampla, que é meio *caminho da federação*. O senhor executa no meu Governo a descentralização, e ficará para realizar *depois a federação*”.
- “Não tenho tal certeza”, redarguiu Ruy. Não amarro a trouxa de minhas convicções, por amor de um Ministério”.

Dali, partiu Ruy para a redação do Diário de Notícias, e, contra a opinião *unânime* dos correligionários presentes escreveu incontinenti a Ouro Preto a carta de recusa definitiva, publicada no dia seguinte, e na qual declarou “não poder ser membro de um Ministério que não tome por *primeira* reforma a federação”.

Essa carta em que Ruy, pela segunda vez, recusou a Ouro Preto ser Ministro, recebeu-a o Visconde, quando estava a tomar a barca para Petrópolis, das mãos de Antônio Azeredo. Leu-a de um golpe, amarrotou-a entre os dedos, e visivelmente contrariado exclamou: “Que loucura de homem! Mete os pés no futuro” Diga-lhe que aguardo em Petrópolis um telegrama seu reconsiderando.”

O telegrama não partiu. Pela terceira vez, ante Ouro Preto, rejeita a pasta que êle tão persistentemente oferecia.

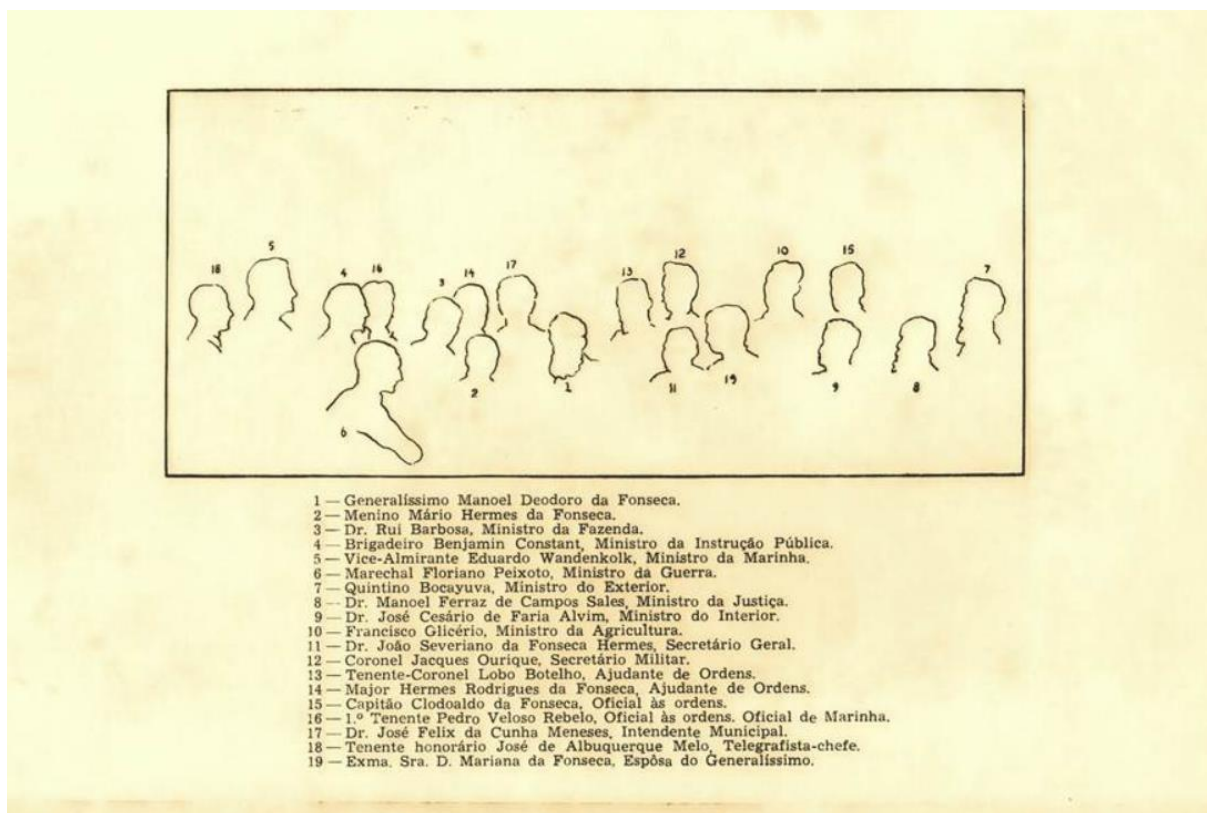
Debalde Afonso Celso lhe alvitra e aconselha a transação: “O senhor executa no meu govêrno a descentralização ampla, que é meio caminho para a federação, e ficará para realizar depois esta”.

Não tenho notícias de político que, em caso tal, não tivesse aceito a sugestão. E Ruy a repeliu. É que a transação é um expediente dos políticos. Mas a transigência não é uma virtude dos apóstolos. E Ruy fazia o noviciado, com que se preparava, pelo exercício de práticas austeras, para o apostolado a que devotou a sua vida”.

ANEXO 3 - Quadro Ato de assinatura do Projeto da 1ª Constituição (1891)²⁴⁹

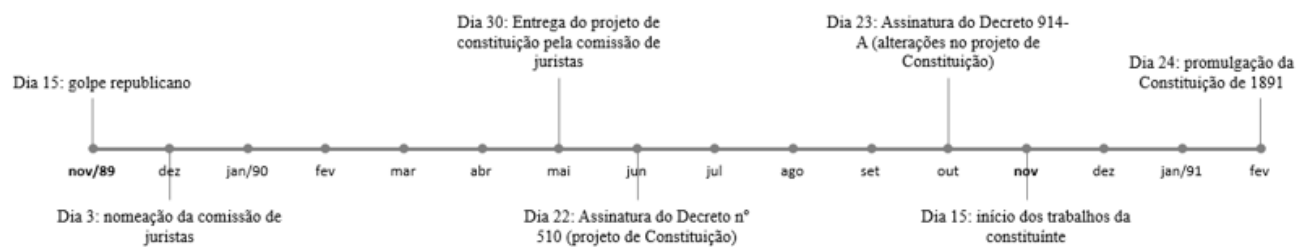
²⁴⁹ HASTOY, Gustave Hastoy. *Assinatura do projeto da Constituição de 1891*. c. 1891. Óleo sobre tela. 290 cm x 441 cm. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1891#/media/Ficheiro:GUSTAVE_HASTOY_-_Assinatura_do_projeto_de_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1891.jpg. Acesso em: 02 de fevereiro de 2020.

ANEXO 4 - Disposição dos componentes do quadro Ato de assinatura do Projeto da 1ª Constituição²⁵⁰

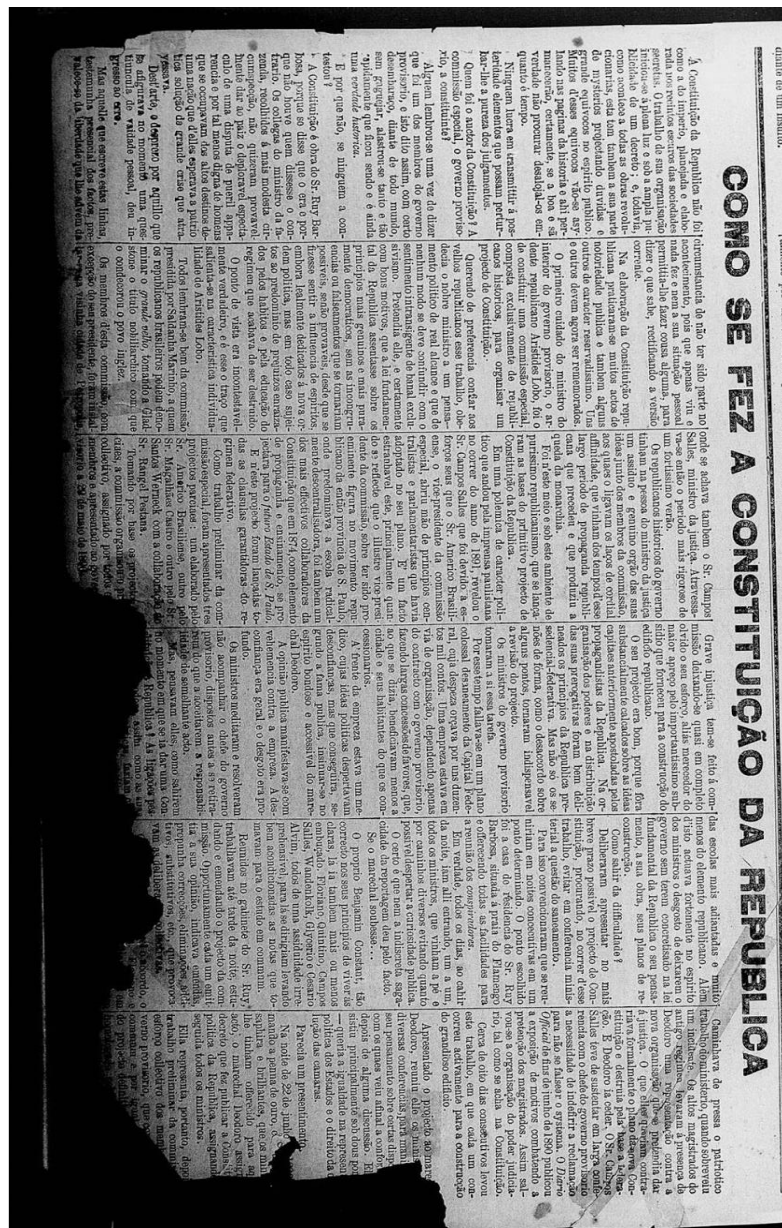


²⁵⁰ Autor desconhecido. In: OCRB, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, p. 6.

ANEXO 5 - Cronograma de marcos do Governo Provisório²⁵¹



²⁵¹ Fonte: elaboração própria.

ANEXO 6 - Como se Fez a Constituição da República²⁵²

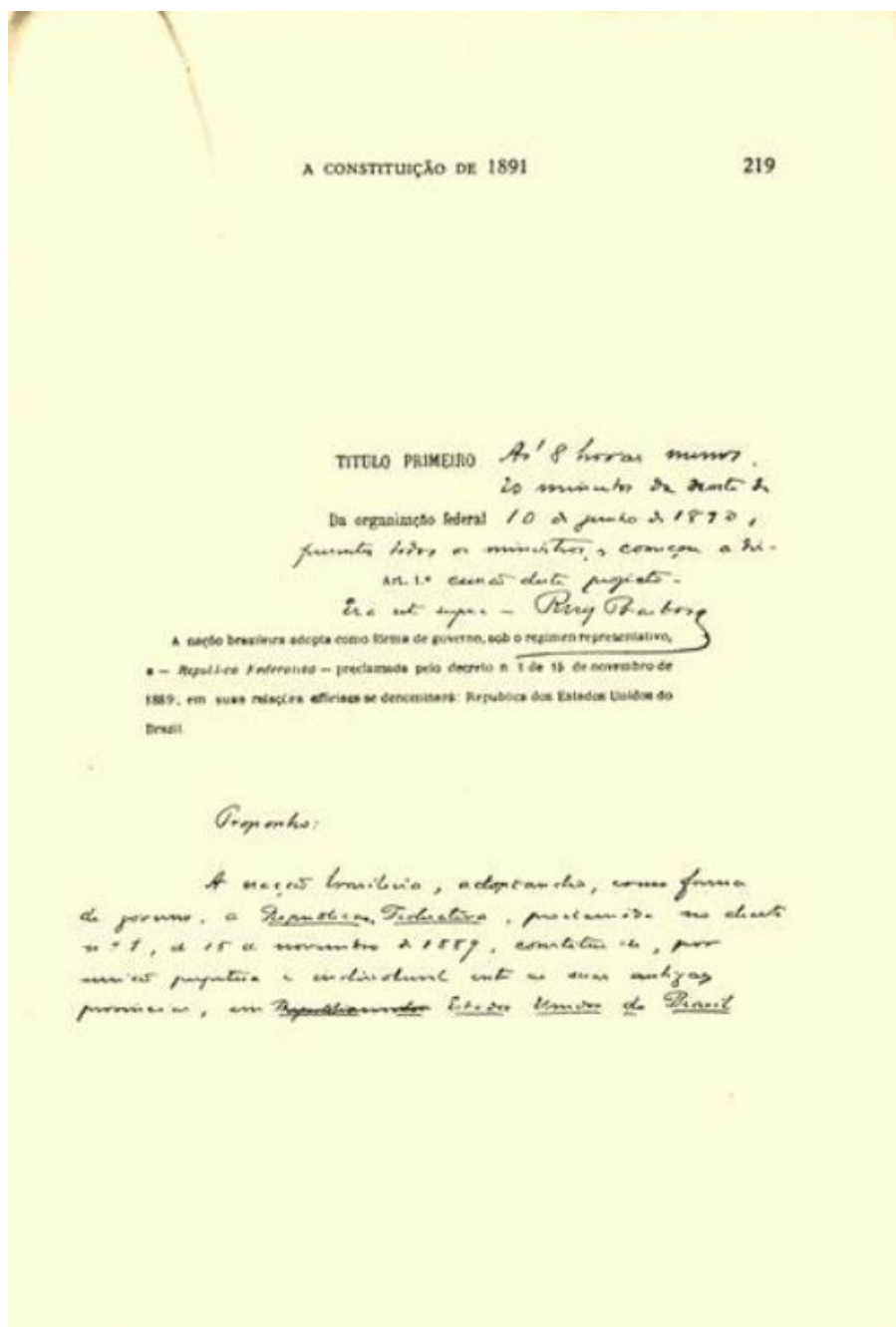
²⁵² Sem autor. *Como se fez a Constituição da República*. A Notícia. Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1891. Imagem oriunda dos arquivos da hemeroteca da biblioteca nacional.

ANEXO 8 - Exemplo de trecho do quadro comparativo das OCRB sobre os projetos de Constituição²⁵⁴

4 OBRAS COMPLETAS DE RUI BARBOSA		A CONSTITUIÇÃO DE 1891	
Comissão de Juristas	Emendas Rui Barbosa	Projeto do Governo Provisório	Texto Definitivo
Art. 1. ^o	Art. 1. ^o	Art. 1. ^o	Art. 1. ^o
A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a — República Federativa — proclamada pelo decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889; em suas relações oficiais se denominará: República dos Estados Unidos do Brasil.	A nação brasileira, adotando, como forma de governo, a República Federativa, proclamada no decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.	A nação brasileira. (*) adotando, como forma de governo, a República Federativa proclamada no [pelo] decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas [antigas] ¹ províncias, em Estados Unidos do Brasil.	A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.
Art. 2. ^o	Art. 2. ^o	Art. 2. ^o	Art. 2. ^o
As antigas províncias são consideradas Estados; e o Distrito Federal, outrora município neutro, continuará a ser a capital da União até que o Congresso resolva sobre a transferência.	Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.	Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro [constituirá] ¹ o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.	Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.
<i>Parágrafo único.</i> Escolhido, para esse fim, o território com o assentimento do Estado ou Estados de que houver de ser desmembrado, o referido Distrito será anexado ao Estado do Rio de Janeiro ou formará novo Estado, conforme determinar o Congresso.	<i>Parágr. único.</i> Se o Congresso resolver mudar a capital, escolhido, para este fim, o território, com o assentimento do Estado ou Estados, de que houver de desmembrar-se, passará este distrito de per si a constituir um Estado.	<i>Parágr. único</i> — Se o Congresso assentar em [resolver a] ² mudança da capital, escolhido, para este fim, o território, mediante o consenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, passará o [atual] ² Distrito Federal de per si a constituir um Estado.	<i>Art. 3.^o</i> Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal. <i>Parágrafo único</i> — Efetuada a mudança da capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

²⁵⁴ CALMON, Pedro. In: OCRB, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, pp. 35-36.

ANEXO 9 - Exemplo de página das *OCRB* com emendas em próprio punho de Rui
Barbosa²⁵⁵



²⁵⁵ CALMON, Pedro. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946, p. 244.

ANEXO 10 - Sistematização das emendas de Rui Barbosa e seus efeitos à Constituição de 1891

Dispositivo da Constituição de 1891	Tema	Tipo de esforço empenhado por Rui Barbosa	Efeitos na redação final da Constituição de 1891
Art. 1º	Forma de governo republicana federativa	Esforço de conceituar a nação como a união indissolúvel das antigas províncias	Bloqueio de ímpetos separatistas
Art. 3º	Transferência da Capital Federal	Esforço de reconhecimento da autonomia em potencial do estado da Guanabara	Reconhecimento da autonomia política de um estado
Art. 6º	Intervenção federal	Esforço de atribuição da responsabilidade pela requisição da intervenção às Assembleias Estaduais, em detrimento do Poder Executivo local	Normatização dos Poderes nos Estados, mitigando sua autonomia
Art. 11	Limitações ao poder de tributar	Esforço de impedir a guerra fiscal entre os Estados	Normatização da discricionariedade tributária dos Estados
Art. 35	Regulação da competência para o ensino	Esforço de delimitar competência da União	Ampliação das atribuições do ente nacional
Art. 54	Crimes de responsabilidade	Esforço de ampliação do número de hipóteses de crimes de responsabilidade	Reforço à proteção da União em face de iniciativas do Presidente da República
Art. 60	Organização do Poder Judiciário	Esforço de regulação da jurisdição federal	Proteção da jurisdição federal em face de iniciativas do Congresso Nacional
Art. 63	Organização dos entes estaduais	Esforço de apresentar limitações à capacidade normativa dos Estados	Esforço neutralizado pela Assembleia Constituinte
Art. 90	Cláusula Pétrea	Esforço de limitar as atribuições do Congresso quanto à reforma constitucional	Proteção da forma federativa em face de iniciativas do Congresso Nacional

Quadro 13 – Sistematização das emendas de Rui Barbosa e seus efeitos à Constituição de 1891
 Fonte: Elaboração própria.

Bibliografia

Referências bibliográficas às OCRB

BARBOSA, Rui. O Manifesto do Centro Liberal [Artigo publicado em *O Radical Paulistano* em 2 de maio de 1869]. In: *OCRB*. Vol. I (1865-1871), Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1951, p. 97-107.

BARBOSA, Rui. A Emancipação Progride [Artigo publicado em *O Radical Paulistano* em 25 de junho de 1869]. In: *OCRB*, Vol. I, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1951, p. 140-146.

BARBOSA, Rui. Introdução (do autor) [Prefácio autobiográfico de Rui Barbosa]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. Nossa Democracia [Artigo no Diário de Notícias de 5 de abril de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. Nossos Ídolos [Artigo no Diário de Notícias de 7 de abril de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. Direito de Reunião [Artigo no Diário de Notícias de 14 de março de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. O Príncipe Consorte [Artigo no Diário de Notícias de 28 de março de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. E se a monarquia não quiser? [Artigo no Diário de Notícias de 2 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. Autonomia, Federação [Artigo no Diário de Notícias de 18 de junho de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. Voto em separado [ao Programa do Partido Liberal votado em 23 de maio de 1889]. In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. A Fazenda Nacional em 15 de Novembro de 1889 [Publicado em Diário de Notícias em 31 de dezembro de 1889]. In: *OCRB*, Vol. XVI, Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946.

BARBOSA, Rui. Saneamento da Capital Federal [Parecer]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1986, p. 457.

BARBOSA, Rui. A Situação Financeira [Relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 124-125.

BARBOSA, Rui. Garantia de Empréstimos aos Estados [Relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 338.

BARBOSA, Rui. “Oração Perante o Supremo Tribunal Federal em 23 de Abril de 1892”. In: *OCRB*. Vol. XIX, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, p. 206.

BARBOSA, Rui. Organização das finanças republicanas [Discurso no Congresso Constituinte na sessão de 16 de novembro de 1890]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I, p. 177-179.

BARBOSA, Rui. A Situação Financeira [Relatório do Ministro da Fazenda]. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

BORMANN, Oscar. Prefácio. In: *OCRB*, Vol. XVIII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

CALMON, Pedro [Prefácio]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946.

CALMON, Pedro [Quadro comparativo dos dispositivos do projeto, emendas de Rui e texto da Constituição]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946.

CÂMARA, José Gomes. Prefácio. In: *OCRB*. Vol. XVII, Tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1986.

MONTEIRO, Tobias [Artigo publicado no periódico *A Notícia*]. Como se fez a Constituição da República [publicado no periódico *A Notícia*]. In: *OCRB*, Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1946.

Programa do Partido Liberal [Votado em 23 de maio de 1889] In: *OCRB*. Vol. XVI. Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

Referências bibliográficas

BASTOS, Tavares. *A Província*: estudo sobre a descentralização no Brasil. 1870, 414 p.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição*. Ed. Quartier Latin, 2013.

CARDIM, Carlos Henrique. *A Raiz das Coisas. Rui Barbosa: o Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007, pp. 349.

CARREIRA, Liberato de Castro. *Historia financeira e orçamentaria do Imperio do Brazil desde de sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889, pp. 729.

CASAGRANDE, Cássio Luís, e BARREIRA, Jônatas Henriques. *O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.

DANTAS, San Tiago. *Rui Barbosa e a Renovação da Sociedade*. Disponível no portal online sobre San Tiago Dantas: [Rui Barbosa e a Renovação da Sociedade](#). Acesso em 11 de abril de 2020.

DUARTE, Nestor. *Ordem privada e a organização nacional (Contribuição à sociologia política brasileira)*. Coleção Brasiliana, vol. 172. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.

DUMAS, Alexandre. *Les trois mousquetaires*. Project Gutenberg. EBook, 2004. Última atualização em jan. 2017.

FAUSTO, Boris. *Revisão de Rui*, In: Folha de S. Paulo, 15 de maio de 1999.

FELONIUK, Wagner. *A Comissão de Juristas e os primeiros projetos do Supremo Tribunal Federal*. In: Grasielle Augusta Ferreira Nascimento; Gustavo Silveira Siqueira; Ricardo Marcelo Fonseca. (Org.). *História do Direito*. 1ed. Florianópolis: Conpedi, 2017, v., p. 133-153.

FERRAZ, Sérgio Eduardo. *A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889)*. Revista de Sociologia Política, v. 25, n. 62, p. 63-91, jun-17.

FRANCISCO, Henrique Sugahara. *Assembleia Nacional Constituinte de 1891*. In: ABREU, Alzira Alves de. *Dicionário Historiográfico da Primeira República (1889-1930)*. Editora FGV, 2015, Ebook, p. 336-350.

FRANCO, Afonso Arinos. LACOMBE (org.), Américo Jacobino (org.). *Rui Barbosa*. In: Coleção A Vida dos Grandes Brasileiros. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 2003, Álbum de Fotografias

GONÇALVES, João Felipe. *Rui Barbosa: pondo as ideias no lugar*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000, p. 184.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Editora Líder, 2003, p. 512.

KOSELLECK, Reinhart. *Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos*. Palestra transcrita, traduzida e editada por Manoel Luis Salgado Guimarães. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

LACOMBE, Américo Jacobina. *Rui Barbosa e a Primeira Constituição da República*. Rio de Janeiro, Casa Rui Barbosa, 1949.

LAMOUNIER, Bolivar. *Rui Barbosa* (Fotografias de Cristiano Mascaro). Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1999, 127 p.

LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro: 3ª edição, Topbooks. 2015

LYNCH, Christian Edward Cyril. “O Caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino de estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898)”. *RBCS*, Vol. 27, nº 78, fevereiro de 2012, p. 149-196.

LYNCH, Christian Edward Cyril. “A utopia democrática: Rui Barbosa entre o Império e a República”. In: MAGALHÃES, Rejane de Almeida; SENNA, Marta de. *Rui Barbosa em perspectiva. Seleção de textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2007.

LYNCH, Christian Edward Cyril. “O Conceito de Liberalismo no Brasil (1750-1850)”. In: *Revista Iberoamericana de Filosofía, política y Humanidades*, nº 17. maio de 2007, p. 212-234.

MANGABEIRA, João. *Ruy o estadista da República*. Editora Livraria Martins, 2ª edição, 1946.

MENEZES, Djacir et al. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 83-114, mai. 1980. ISSN 0034-8023. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59974/58293>. Acesso em: 09 Mar. 2020.

MOTTA, Marly Silva da. *O lugar da cidade do Rio de Janeiro na federação brasileira: uma questão em três momentos*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001.

NASSIF, Luiz. *Os Cabeças-de-Planilha: Como o pensamento econômico da era FHC repetiu os equívocos de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro, Ed. Ediouro, 2007, pp. 319.

NORTH, Douglass. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

RÉ, Flávia Maria. *Ideias em ação: liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa* (tese de doutorado). Orientador: Bernardo Ricupero. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - USP.

ROSANVALLON, Pierre. “Por uma História Conceitual do Político”. Tradução de Paulo Martinez (Universidade de São Paulo). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 15, nº 30, 1995, p. 9-22.

ROURE, Agenor de. *A Constituição Republicana*. Senado Federal, Brasília, 1979.

SALES, Campos. *Como se fez a Constituição da República*. A Notícia. Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1891, p. 2 (artigo extraído da hemeroteca da Biblioteca Nacional).

SKINNER, Quentin. *Visions of Politics*. Vol. 1: Regarding Method. Cambridge University Press, 2002, pp. 205.

SILVA, Izabel Pimentel. In: ABREU, Alzira Alves de. *Dicionário Historiográfico da Primeira República (1889-1930)*. Editora FGV, 2015, Ebook, p. 1231-1236.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América*. Tradução: COSTA, Pablo e MEDEIROS, Hugo. Campinas: Vide Editorial, 2019, 855 p.