

# Democracia direta na Primeira República mineira

SILVEIRA NETO

Professor de Teoria Geral do Estado  
da Faculdade de Direito da UFMG.

## SUMÁRIO

1. **Introdução**
2. **O modelo suíço**
3. **O constituinte Itabirano**
4. **O veto da Assembléia Municipal**

### 1. **Introdução**

As instituições políticas de Minas Gerais, na Primeira República, mostram uma preocupação fundamental de realização de um autêntico regime republicano e de um federalismo levado ao mais alto grau de descentralização.

O Senado mineiro, mais conhecido como o Senadinho, foi criado, sobretudo, como um órgão revisor e moderador, e evidenciou a importância que os constituintes de 91 outorgaram ao Poder Legislativo.

A Constituição de 14 de junho de 1891, medularmente liberal, abriu caminho para a autonomia distrital, que se efetivou através de lei ordinária, no mesmo ano, a qual criou os conselhos distritais, órgãos expressivos do autogoverno local; Minas Gerais não teve, naquela fase, apenas autonomia municipal, mas autonomia distrital (1).

Havia, ainda, um aspecto muito interessante da Constituinte Mineira de 1891 e que não tinha sido objeto de atenção dos pesquisadores regionais: a tentativa de implantação, em Minas, de processos da democracia direta, sobretudo segundo o modelo suíço e conforme os sistemas hoje existentes em vários países europeus. Embora frustrados, esses propósitos de alguns constituintes documentam um fato importante: esses políticos, acimados de alienados da nossa realidade cultural, quiseram a verdadeira participação do povo nos negócios públicos.

Vamos mostrar, resumidamente, essa tentativa de adoção, na Constituição Mineira de 1891, dos comícios populares, do referendium, do mandato imperativo e, até mesmo, do veto popular.

(1) Em pesquisas anteriores, já mostramos esses aspectos originais da Primeira República mineira. O leitor poderá consultar nosso livro *Instituições Republicanas Mineiras* (Editora LEM, 1978) e os números 49, 51, 55 e 58 da *Revista de Informação Legislativa*.

## 2. O modelo suíço

Um dos originais projetos apreciados na Constituinte Mineira de 1891 foi o de OLINTO MÁXIMO DE MAGALHÃES, político e diplomata, que propôs a organização do Estado nos moldes suíços; segundo ele, Minas deveria ser dividida em cantões autônomos, formando a União Cantonal Mineira. Em sua opinião, o projeto do Executivo, enviado ao Congresso Estadual, era centralizador, contrário aos princípios federalistas. Justificando o seu projeto, afirmou OLINTO DE MAGALHÃES:

"Antes da eleição, porém, pretendo apresentar igualmente à sua consideração um projeto de Constituição Mineira, estabelecendo um sistema administrativo e político inteiramente diferente daquele que fora adotado pelo projeto do Governo. Acredite este ilustre Congresso que nenhum motivo de vaidade ou pretensão inspirou-me esta conduta. Analisando minuciosamente o projeto do Governo, cheguei a conclusões as mais contrárias à minha convicção, inabalavelmente republicana, inabalavelmente federalista, vendo que ali se procurava concentrar o poder e administração" (2).

Além dessa divisão cantonal, OLINTO DE MAGALHÃES ia mais longe: propunha a adoção do **referendum** e a criação dos "comícios de soberania popular".

Vale a transcrição de alguns dispositivos desse original projeto. Assim:

"Art. 9º — O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso dos representantes do Estado de Minas Gerais, **ad referendum** popular, e com a sanção legal do Governador.

§ 1º — Cada cantão elegerá pelo voto direto dois representantes ao Congresso Mineiro."

Veja-se, agora, a democracia direta segundo OLINTO DE MAGALHÃES. Ainda a transcrição de seu projeto de Constituição:

"Art. 33 — Em cada cantão existirá um comício de soberania popular, composto de cidadãos eleitores e que tenham sido eleitos ao mesmo tempo que os representantes do Congresso Mineiro e que funcionará ao mesmo tempo que este."

"Art. 34 — Compete aos comícios de soberania popular exclusivamente referendar por **sim** ou por **não** as leis que tenham sido aprovadas pelo Congresso Mineiro, não sendo permitida discussão nestas assembleias."

Defendendo a sua posição, OLINTO DE MAGALHÃES fez, no Congresso Constituinte, uma exposição sobre o sistema de participação do povo em alguns cantões suíços, citando o publicista LÉON DONNAT. Apesar do seu brilho, da sua retórica, MAGALHÃES não conseguiu ver aprovado o seu projeto; a Constituição Mineira preferiu o liberalismo da representação política, segundo o modelo da Revolução Francesa.

(2) *Annaes do Congresso Constituinte Mineiro de 1891* — Imprensa Oficial — Belo Horizonte — Reunião de 10-4-91 — pág. 45.

### 3. O constituinte ITABIRANO

Em termos de democracia direta, a mais ousada participação na Assembléia Constituinte Mineira de 1891 foi a do Deputado ARTHUR ITABIRANO, que defendeu, com veemência, a instituição do **referendum** e do mandato imperativo.

Ficou famosa a sua emenda ao projeto que então se discutia, vazada nos seguintes termos:

“Art. 8º — O Poder Legislativo é delegado a um Congresso,  
**ad referendum popular.**”

ITABIRANO foi totalmente contra o Senado estadual e pelo mandato imperativo. Tanto que a Constituição estadual promulgada, contrariando o seu ponto de vista, foi expressa em seu art. 22: “O mandato não será imperativo”.

Dizendo-se republicano histórico e de acordo com o projeto de OLINTO DE MAGALHÃES, ARTHUR ITABIRANO afirmou que “o **referendum** é a garantia das instituições republicanas”.

É interessante acompanhar o seu raciocínio em defesa dessa instituição das atuais democracias semidiretas e européias.

Dizia ITABIRANO:

“O **referendum** garantiu e garante até hoje a forma republicana na Suíça, o tipo perfeito da república, como ela deve ser, e V. Exª [dirigia-se ao Senador XAVIER DA VEIGA] sabe que em mais de um Estado na República norte-americana é ele aceito, esta também que é o modelo sempre lembrado da verdadeira república.

Por que vamos buscar instituições de outro país para sustentar a criação de uma segunda câmara, como todos os dias aqui se faz, e não se aceitam para outras questões? (Cruzam-se apertes.)

Se a prática tivesse demonstrado que o **referendum** não servia, não somente dos vinte e cinco cantões da Suíça dois o não teriam, mas todos ou, ao menos, a maior parte o teria desprezado.

Dois cantões não têm o **referendum** naquela verdadeira república.”

ARTHUR ITABIRANO não concordava com o Senadinho, por considerá-lo um legado da Monarquia. E considerava o mandato representativo como uma burla à democracia. Observemos, atentamente esta defesa do mandato imperativo:

“Para mim, o deputado traz uma procuração especial do povo que o elege, e eu quero acabar com este princípio que nos ficou como testamento da Monarquia, o valor das pessoas anteposto ao valor das idéias, estou na obrigação de sustentar a necessidade do mandato imperativo, convencidamente, firmemente convencido.

Um cidadão dirige-se ao povo e diz: minhas idéias são estas, por elas propugnarei; o povo o elege, não porque esse cidadão seja V. Ex<sup>a</sup>, não porque seja nenhum de nós, mas pelas idéias, em nome e como sustentador das idéias que ele apresenta."

Aos apertes de colegas, dizendo que o mandato imperativo transforma o deputado num brinquedo do eleitor, ITABIRANO não se deu por vencido, e afirmou:

"Af teríamos um perfeito tipo de honestidade política; e, quando um congressista, qualquer que ele fosse, viesse à Câmara negar todas as idéias em nome das quais solicitara o apoio do povo, este, que, para mim, é o único soberano, devia ter o direito de cassar-lhe o mandato" (88).

A verdade é que a Constituinte Mineira de 1891 adotou o bicameralismo e um acentuado federalismo, com a autonomia distrital, mas não acolheu as avançadas proposições de OLINTO DE MAGALHÃES e ARTHUR ITABIRANO.

#### 4. O veto da Assembléia Municipal

Foi uma curiosa instituição política a Assembléia Municipal adotada em Minas, na República Velha. Constituída pelos vereadores **gerais** (eleitos por todo o Município), pelos vereadores **especiais** (eleitos pelos distritos e membros dos Conselhos Distritais), a Assembléia ainda contava com os **contribuintes**, a saber, os cidadãos que pagavam mais impostos.

Reunia-se, normalmente, no mês de janeiro, como uma espécie de Tribunal de Contas, com o objetivo de examinar as contas das Câmaras Municipais e dos Conselhos Distritais. Em alguns Municípios, a Assembléia Municipal era numerosa, com mais de cem representantes; havia cidadãos que disputavam o privilégio de fazer parte dessa instituição.

Sob o aspecto que ora nos ocupa, a nota original da participação popular no Poder Legislativo municipal era o dispositivo que permitia à Assembléia Municipal conhecer das reclamações sobre leis e decisões das Câmaras Municipais, desde que apresentadas por um mínimo de cinquenta munícipes. Numa época de grande predominância do Legislativo, esses casos eram numerosos, e, segundo disposição constitucional, a Assembléia Municipal encaminhava essas reclamações, com ou sem efeito suspensivo, ao Congresso Estadual. Não deixa de ser um original tipo de veto popular, pois era o povo interferindo na órbita legislativa municipal e contrariando decisões dos vereadores (4).

A verdade é que alguns políticos mineiros quiseram realizar uma democracia das mais perfeitas, com ampla participação popular, que nem sempre, como no caso da excessiva autonomia distrital, esteve de acordo com a realidade social, econômica e cultural da época.

(3) Em nossa monografia *Democracia-Participação*, Edições Júpiter, 1981, o leitor encontra a íntegra do discurso de Arthur Itabirano sobre o assunto.

(4) Esse assunto é tratado, com minúcias, em nossa pesquisa "O Conselho Distrital", *Revista de Informação Legislativa*, n.º 58, 1978.