

**O ESTADO LAICO E A ASSOCIAÇÃO ENTRE IGREJA E ESTADO NA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: NORMAS DE TUTELA DA UNIDADE TERRITORIAL NOS REGIMES IMPERIAL E REPUBLICANO**

**THE SECULAR STATE AND THE ASSOCIATION BETWEEN THE CHURCH AND THE STATE INTO THE BRAZILIAN CONSTITUTIONAL EXPERIENCE: NORMS OF PROTECTION TO THE TERRITORIAL UNIT IN THE IMPERIAL AND REPUBLICAN SYSTEMS**

Alexandre Walmott Borges<sup>1</sup>

Luciana Campanelli Romeu<sup>2</sup>

**RESUMO:** Artigo sobre as constituições brasileiras e que descreve as normas sobre a associação entre Estado e Igreja e as normas sobre a obrigatória separação entre o Estado e a Igreja. Analisam-se os vários conteúdos sobre o Estado e a religião e a pesquisa utiliza-se da diferença de regimes entre o sistema constitucional imperial e o sistema constitucional republicano. Chega-se ao resultado de que há dois momentos constitucionais, um de associação entre Igreja e Estado, outro de dissociação entre Igreja e Estado. Mostra-se que na experiência constitucional brasileira os dois modelos guardam a mesma finalidade que é a de preservação da ordem e unidade – territorial e política – do Estado.

**Palavras-chave:** Estado, Igreja, normas, separação, associação.

**ABSTRACT:** This is an article about the Brazilian constitutions on which describes the norms about the association between the Church and the State and the norms of the mandatory separation between the Church and the State. It analyzes the various contents on the State and religion and the research uses of the difference between the regimes of imperial constitutional system and the constitutional republican one. It gets to a result that there are two constitutional moments, one of them with the association between the Church and the State, and another one with the dissociation between the Church and the State. It is shown that in the constitutional Brazilian experience that the two models keep the same finality which is to preserve the order and unity - territorial and political - of the State.

**Keywords:** State, Church, norms, dissociation, association.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, professor da graduação e pós-graduação (especialização e mestrado), Coordenador do Mestrado em Direito Público CMDIP-FADIR-UFU. Professor Voluntário do Programa de Mestrado da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita- UNESP. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Advogado inscrito na 13ª Subseccional da OAB-MG.

<sup>2</sup> Mestre em Direito do Estado pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Professora de Direito Público do Centro Universitário Moura Lacerda, Orientadora da Pós-graduação do Curso Luiz Flávio Gomes (LFG) em vários cursos, Advogada. E-mail: luciana.romeu@hotmail.com.

**SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO - 2 ASSOCIAÇÃO OU DISSOCIAÇÃO RELIGIOSA NO CONTEXTO DA UNIDADE DO ESTADO - 3 PROGRAMAS NORMATIVOS PARA A DETECÇÃO DA FINALIDADE DA RELAÇÃO ENTRE IGREJA E ESTADO (OU AUSÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE IGREJA E ESTADO) – 4 OS ELEMENTOS MATERIAIS PARA A INTERPRETAÇÃO DO PROGRAMA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS – 5 OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA ASSOCIAÇÃO ENTRE A IGREJA E O ESTADO IMPERIAL – 6 A LAICIDADE ESTATAL COMO CONTEÚDO DA VEDAÇÃO FEDERATIVA – 7 GÊNESE DOS TEXTOS NORMATIVOS SOBRE A LAICIDADE ESTATAL – FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA FEDERAÇÃO – 8 A EXPERIÊNCIA NO FEDERALISMO ESTADUNIDENSE – 9 A EXIGÊNCIA DE LAICIDADE COMO CONDIÇÃO DA EXISTÊNCIA FEDERATIVA – 10 A INSERÇÃO DA LAICIDADE ESTATAL NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS. A GÊNESE NO PERÍODO 1889-1890 – 11 O QUADRO CONSTITUCIONAL NO PERÍODO REPUBLICANO. EXTRAÇÃO A PARTIR DOS TEXTOS POSITIVADOS – 12 CONCLUSÃO - BIBLIOGRAFIA**

## **1 INTRODUÇÃO**

O artigo tem como objeto a análise da relação entre Estado e religião na história constitucional brasileira. Os diferentes regimes da relação entre o Estado e a religião são analisados como normas de manutenção da integridade territorial e unidade da organização política. A pesquisa se vale de fontes bibliográficas e documentais, notadamente, no último caso, de fontes documentais legislativas. Trata-se de estudo de teoria do direito constitucional com abordagem também da história do constitucionalismo nacional. Para a análise das normas que tem por conteúdo a relação entre Estado e Igreja, há no trabalho a verificação de sua finalidade, utilizando-se do expediente de análise de programas e da teleologia das normas. Mais ainda, há clara filiação do trabalho à compreensão das constituições como um complexo de constituição formal e constituição material o que indica a compreensão ampliada do corpo da constituição, além do texto normativo para a ampliação aos elementos materiais do sistema jurídico. As discussões correntes na teoria e na história constitucional sobre os regimes constitucionais centram-se, no mais das vezes, apenas no quesito associação ou dissociação entre Igreja e Estado. O resultado do trabalho apresenta avanço na compreensão ao demonstrar que a teleologia dos dois regimes é, em cada momento histórico, a mesma, qual seja, a unidade territorial do Estado.

## **2 ASSOCIAÇÃO OU DISSOCIAÇÃO RELIGIOSA NO CONTEXTO DA UNIDADE DO ESTADO**

O presente artigo analisa um dos elementos centrais dos Estados modernos que é a relação entre o Estado e a Igreja. Esta relação é reduzida à dupla forma com a qual os regimes políticos podem institucionalizar os vínculos com as entidades religiosas: (i) há a dissociação entre as entidades religiosas e o Estado; (ii) há a associação entre as entidades religiosas e o Estado. Assim, pode-se observar que os textos constitucionais brasileiros adotaram as duas formas, uma primeira no regime constitucional imperial, o único a adotar a fórmula de associação entre a entidade religiosa (Igreja Católica Apostólica Romana), de 1824 a 1889, e todos os demais textos constitucionais republicanos que sempre adotaram a dissociação entre a Igreja e o Estado (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988) <sup>3</sup>.

Embora exista a ruptura entre as duas formas na história constitucional brasileira, o objeto de investigação deste artigo procura mostrar que numa análise da teleologia e do programa dos textos constitucionais, é possível a visualização de uma coincidência programática entre **todos os textos constitucionais brasileiros** – imperial ou republicanos: tanto o texto imperial de associação entre a entidade religiosa e o Estado, como os textos constitucionais republicanos de dissociação buscavam (buscam, no caso do texto vigente atual) a unidade territorial – e nacional.

A discussão sobre os programas normativos do período imperial e das Constituições do período republicano vai se valer de algumas categorias definidas como **elementos do Estado** que são solidificadas e de trânsito constante na teoria do Estado. Utilizam-se assim dois elementos da teoria do Estado e da análise política para a configuração do objeto de pesquisa do artigo: (i) o território como âmbito de valência da autoridade estatal; (ii) a população com identidade indivisa e fixa ao território – elemento pessoal (KELSEN, 2005; MÜLLER, 2003). No caso do item (ii), a religiosidade e as instituições religiosas são visualizadas como um dos elementos construtores da identidade étnica e cultural do Estado nacional. A nação é tomada guardando-se a ideia de que o Estado é o propiciador das condições para o florescimento nacional utilizando-se da religião como um dos suportes de construção nacional – junto com a língua, junto com a ancestralidade comum (HOBSBAWN, 1996; HOBSBAWN, 2003).

Justamente por ser um elemento construtor de identidades étnicas, vê-se que a expressão religiosa pode simultaneamente ser o elemento de desagregação de uma estrutura

---

<sup>3</sup> Admitindo-se as variações definidas por Jorge Miranda: Estados de confissão religiosa que podem ser de predominância do poder religioso sobre o poder político, ou de predominância do poder político sobre o religioso; Estados laicos que podem ter união com religião, ou separação com a religião; Estados de oposição à religião (MIRANDA, 2000, p. 405-406).

fixa e territorialmente situada do Estado como também o seu elemento agregador. As rupturas territoriais do Estado podem ocorrer pelo fato de aflorar uma identidade definida de uma parcela da população em confronto com a estrutura maior do Estado. Por isso, já associada à hipótese provisória lançada ao início do artigo, acrescenta-se a afirmativa de que os programas normativos constitucionais do Estado no tocante à religião são: (i) em algumas situações normas limitadoras da associação do Estado à religião, (ii) noutras situações normas de cogente associação a uma religião. Tanto num como noutro caso, são normas que procuram manter a existência do Estado como entidade no território.

Uma variável a influenciar a identificação do programa das normas é a constatação de que a expressão religiosa, embora isoladamente não configure o elemento de construção de Estados ou organizações políticas, é um dos possíveis construtores de uma unidade de expressão e organização nacional. Para a compreensão deste papel das instituições religiosas e da expressão religiosa, vale-se de uma análise evolutiva dos Estados em perspectiva de alinhamento dos traços gerais de modelos constitucionais. Os modelos constitucionais permitem a verificação de formas institucionais variadas sobre a religiosidade em relação ao Governante e ao Governado. Philip Bobbit descreve a formação dos modernos Estados nacionais (Estados-Nação) realçando que a composição do contemporâneo Estado nacional foi antecedida pela atribuição ao território de uma determinada composição estatal – Estados territoriais – e pela definição de uma soberana autoridade real – Estados régios (BOBBIT, 2003).

As monarquias absolutas dos séculos XVI ao século XVIII mantiveram-se estruturadas pela identificação do Estado à confissão religiosa (MIRANDA, 2000) e pela aplicação do princípio *cuius regio eius religio*. De modo que se pode afirmar que os elementos do Estado à larga discriminados pela teoria do Estado – elemento material, pessoal – e que são apresentados de forma unitária na soberania estatal são identificados, na sua origem histórica, como elemento da unidade construída na religião do Rei e na imposição da religião do Rei ao território sob a sua soberania.

Como a Constituição Imperial brasileiro é a primeira do ciclo de Constituições do Estado brasileiro, e é uma Constituição típica do século XIX, insere-se este texto constitucional dentro do ciclo de Bobbit de Constituição de uma nação-Estado. Com isto, todos os elementos anteriores já se encontravam incorporados ao texto constitucional de 1824: um território, uma autoridade dinástica legitimada (por suportes de legitimidade divinos e nacionais).

Já no caso das Constituições nacionais posteriores, há de se ver que cessa a identidade da religião com a profissão do monarca (com o advento republicano). Ao contrário, o período republicano vai se valer de arranjo constitucional que assegura a pluralidade religiosa e a não identidade com o Estado. O modelo inicial desta fórmula constitucional, utilizado nas constituições brasileiras, são as experiências do constitucionalismo estadunidense nas quais se vai consagrar a liberdade religiosa e o caráter agnóstico, tolerante e de abstenção dos poderes públicos para com a confissão religiosa e para com as instituições religiosas (MIRANDA, 2000).

Este salto da identificação religiosa à pluralidade religiosa dentro do Estado, após a bem sucedida experiência estadunidense, se processa justamente na afirmação de uma ordem nacional e de devoção ao Estado não mais reduzida ao elemento religioso – embora ele faça parte da gênese das ordens nacionais – mas que vai agrupar outros elementos culturais – notadamente a nação (BOBBIT, 2003).

### **3 PROGRAMAS NORMATIVOS PARA A DETECÇÃO DA FINALIDADE DA RELAÇÃO ENTRE IGREJA E ESTADO (OU AUSÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE IGREJA E ESTADO)**

O outro ponto para a exploração e a obtenção do resultado do trabalho parte de alguns elementos metodológicos da interpretação e realização do texto constitucional. Primeiro, bem há de se ver que há a unidade composta por dois elementos no sistema do direito, composição entre o elemento texto e o produto norma, assumindo-se que a norma seja o produto de interpretação do texto (BÖCKENFÖRDE, 1993). Assim, no presente trabalho, identificam-se os textos constitucionais brasileiros e se vão alinhando padrões ou resultados interpretativos desses textos (com o referencial à teoria do direito, à teoria dogmática, à teoria da constituição). Somente a ideia da norma como o produto do texto permite uma compreensão dinâmica dos textos normativos na realização de programas de normativos.

Segundo, há de se utilizar a ideia de que todo o texto apresenta objetivos a realizar na realidade social que quer impressionar. A expressão programa normativo não se resume às disposições normativas habitualmente classificadas como normas programáticas mas sim aos objetivos ou à teleologia normativa de qualquer texto, com variadas formas e graus de realização (TRIBE & DORF, 2007; BÖCKENFÖRDE, 1993; MÜLLER, 2000).

Terceiro, há uma consistente concepção do sistema jurídico como sistema formado por normas e valores, sendo a associação definidora de um sistema jurídico sempre baseado

em valores – sistema axiológico – e com finalidades – teleológico (CANARIS, 1997; FREITAS, 1997).

Com essas três considerações sobre a metodologia para a interpretação de textos normativos, é possível analisar o programa, os valores e alguns sentidos de interpretação que se podem captar na análise de 7 textos constitucionais brasileiros – com o foco na disciplina específica da associação ou dissociação entre a Igreja e o Estado.

#### **4 OS ELEMENTOS MATERIAIS PARA A INTERPRETAÇÃO DO PROGRAMA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS**

O histórico apresentado pela teoria constitucional e os quadros descritivos do direito constitucional nacional comparado normalmente não captam alguns elementos materiais da evolução constitucional brasileira. A descrição dos elementos materiais que afirmam a efetividade e a realização de uma norma é essencial à compreensão do programa constitucional de cada constituição no seu momento histórico de vigência.

Este ponto é de interesse ao se analisar a formação territorial e a formação da unidade do Estado brasileiro já que há variantes na forma como os textos normativos consagram a distribuição espacial de poder no Estado brasileiro, e há variantes na concreta realização das disposições textuais constitucionais. A compreensão dos elementos materiais apresenta o conteúdo determinante da escolha de padrões e rotinas na realização do programa das normas constitucionais.

As formas variantes das constituições brasileiras sobre a organização do poder no território e sobre a relação com a Igreja devem ser abordadas, primeiro, como as opções de formas de Estado adotadas pelas constituições nacionais. Em termos formais gerais, tem-se a classificação das constituições nacionais entre os Estados unitários e os Estados federais. Na análise formal, o quadro das constituições nacionais é bastante simples: uma constituição de Estado unitário – a de 1824 – e as demais constituições republicanas todas adotando a forma federativa.

Além da análise formal percebem-se variações dentro de cada período e também arranjos institucionais próprios em momentos distintos. No período imperial – 1822 a 1889, com a Constituição de 1824 – adotou-se a forma de organização do poder político do tipo de Estado unitário. Todavia, há uma série de alterações na forma concreta como esta forma unitária se realizou. Essas mudanças podem ser descritas como consequência das ações repressivas e de transação do poder central ao debelar ou negociar com movimentos de

secessão (como a Revolução Farroupilha, por exemplo), que determinam conciliações entre elites locais-provinciais e o poder central, ou nas alterações infraconstitucionais definidoras da autonomia administrativa das províncias (por exemplo, o Ato Adicional de 1834 que cria as Assembleias provinciais)<sup>4</sup>.

O período republicano mostra mudanças no grau de autonomia das entidades federativas e das prerrogativas do poder central. Na ruptura com o regime imperial, em 1889, e na Constituição de 1891 vai-se à adoção da forma de Estado federal com a atribuição de autonomia federativa às antigas províncias transformadas em Estados. Nos períodos posteriores, como exemplo a Constituição de 1937, a forma federal era nominal já que efetivamente houve a centralização unitária e autoritária a despeito da previsão textual de forma federal. Com isso se percebe que há transformações nas formas concretas de realização da centralização ou de descentralização do poder no espaço territorial do Estado<sup>5</sup>.

Os elementos materiais descrevem a dinâmica de centralização unitária e de descentralização administrativa. Os elementos materiais também explicam a tensão entre ordens constitucionais sucessivas de Estado unitário – Império, substituído de chofre pela federação - por ordens constitucionais descentralizadas. Além de captar as tensões de ordens sucessivas, os elementos materiais também permitem explicar a forma peculiar de realização do constitucionalismo nacional.

No item 1 – acima – houve a descrição de uma abordagem explicativa de Bobbit, em linha, que mostra a evolução de unidades políticas desde os Estados principescos aos Estados nacionais. Ao lado dessa explicação em linha, geral, colocam-se os elementos materiais para que se juntem ao problema deste artigo as formas peculiares da formação do Estado brasileiro. O objetivo da junção das abordagens explicativas peculiares à formação do Estado brasileiro é que estas são auxiliares à compreensão da teleologia dos textos positivados na história constitucional brasileiro.

Há a explicação da formação nacional brasileira pelas teorias de Raymundo Faoro de uma ordem marcada pelo patrimonialismo. Um dos elementos componentes da ordem patrimonial é o **territorialismo** expansivo sob a unidade da coroa ou do Estado. Esta unidade compreende movimentos de centralização e de descentralização sempre com a manutenção do poder central. As formas de descentralização apresentam fases ao longo da formação do

---

<sup>4</sup> O Ato Adicional de 1834 criou as assembleias legislativas provinciais. O documento também contemplou os conselhos distritais. Com isso, se vê a atribuição de competência normativa aos poderes locais e regionais dentro do Estado unitário imperial.

<sup>5</sup> No regime da Constituição de 37 as autoridades regionais eram os Interventores nomeados pelo Executivo Federal. O sistema de eleições dos governadores estaduais na Constituição de 67- Emenda Constitucional n 01, de 69 - também era limitador da autonomia federativa.

Estado brasileiro de junções complexas de elementos contratuais, de outorgas em graus variados, de concessões do poder público, de autonomia administrativa e de autonomia política aos centros de poder local (FAORO, 1991).

Também em Sérgio Buarque de Holanda há a descrição de que na formação ibérica e brasileira há a aceitação da **obediência** como submissão ao bem jurídico maior já que a autarquia individual que molda a ideia de sujeito no mundo ibérico e brasileiro não dá espaço à **lealdade**. A lealdade é distinta à obediência. A predominância da obediência permite que se entenda parcialmente a propensão ao mando forte do Estado (HOLANDA, 1982, p. 11). Ao mesmo tempo, a empresa agrícola portuguesa em terras brasileiras vai apresentar o sentimento de territorialidade que se traduz numa prática de predação de terras, terras fartas e abundantes e de largo emprego de mão de obra escrava (HOLANDA, 1982, p. 18-19).

Simon Schwartzman produz um quadro compreensivo das várias teses explicativas sobre a centralização e a descentralização na vida política brasileira (inclusive citando Faoro). Na crítica de Schwartzman à literatura sobre o assunto considera que as visões ora centram a análise no localismo, ora no poder nacional. Em superação às teses, Schwartzman menciona a existência dual na organização política brasileira (2007, p. 179):

Na realidade, o debate entre as teorias da centralização e do poder centralizado está mal colocado. Não ocorria uma destas coisas, mas as duas. De um lado, um poder político centralizado e hierárquico que não dependia de bases locais de sustentação, apoiando-se na própria máquina administrativa [...]. De outro, um poder privado autônomo e difuso, que só adquiria expressão política quando era cooptado pelo Estado, [...].

Também há no texto de Luiz Werneck Vianna a exposição da tese sobre o sentido de territorialidade do Estado brasileiro (1996):

Para as elites políticas do novo Estado-nação a primazia da razão política sobre outras racionalidades se traduz em outros objetivos: preservação e expansão do território e controle sobre a população. [...]. E a Ibéria é territorialista, como o será o Estado brasileiro — nisto, inteiramente distante dos demais países da sua região continental, predominantemente voltado para a expansão dos seus domínios e da sua população sobre eles a economia seria concebida como uma dimensão instrumental aos seus propósitos políticos.

Não são as estruturas econômicas herdadas da Colônia que impõem a forma do Estado, e sim o oposto: é o Estado que, ao restaurá-las, inicia a sua história com a única alternativa econômica compatível com a vocação da sua estratégia territorialista. O período da Regência vai deixar claro que o impulso americano em favor da livre iniciativa, do mercado e da descentralização política, se podia trazer a afirmação da liberdade, certamente implicava a perda da unidade territorial. E esse compromisso do Estado de forma liberal com meios pré-capitalistas de extração do excedente econômico vai caracterizar, na ampla galeria de casos nacionais de revolução passiva, a solução brasileira como talvez a sua modalidade mais recessiva, e



não apenas por sua precocidade, mas sobretudo pelo sistema de orientação pré-moderno das suas elites políticas, cujo liberalismo é prisioneiro do iberismo territorialista. Não há Piemonte nem Prússia, a Ibéria permite de bom grado que os seus americanos cultivem o seu *ethos* e sua paixão pela empresa individual, mas nada fará para ajudá-los, principalmente enquanto as suas demandas e pleitos pareçam ameaçar a sua estratégia territorialista.

Os elementos materiais permitem a compreensão de como os textos constitucionais brasileiros apresentavam estratégias programáticas de manutenção territorial. Pode-se dizer que os programas normativos tanto da Constituição Imperial como das constituições republicanas tinham – têm – a teleologia de manutenção de unidade e de território. Notável é que a fórmula tenha adotado dois fundamentos de radical distinção: a associação e a unidade de religião e Estado, no Império, e a separação no Brasil república.

Com isso, vai-se à análise das normas do Império e das constituições republicanas, com as diferenças entre a associação e a vedação de associação da religião ao Estado em perspectiva instrumental. As normas sobre as relações entre Igreja e Estado são normas de tutela territorial e de unidade do sistema nacional.

## **5 OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA ASSOCIAÇÃO ENTRE A IGREJA E O ESTADO IMPERIAL**

O primeiro programa normativo constitucional brasileiro, do Império, faz da associação entre Igreja e Estado um padrão de unidade nacional. O período pós-independência é um período de riscos de secessão. A unidade na coroa e na religião da coroa são formas de evitar o fracionamento territorial. Para isso, o constitucionalismo imperial vai conciliar fórmulas de organização política distintas: soberania popular e direito divino.

A Constituição de 1824 estabelecia a associação entre o Império e a Igreja Católica Apostólica Romana. É a única Constituição nacional que realizou a associação entre o Estado e a religião. É de notar que esta Constituição é a única constituição nacional que não adotou o regime federativo. O texto constitucional de 1824 assume uma religião oficial com tolerância limitada e controlada das demais religiões ou práticas religiosas. No seu artigo 5º estabelecia:

Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fôrma alguma exterior do Templo.

A Constituição de 1824 trazia uma fórmula de concentração estatal na Igreja Católica colocando as demais práticas ou cultos religiosos como atividades delegadas do poder público. O texto de 1824 ainda avançava na proibição de exteriorização de cultos que não

aqueles da Igreja Católica Apostólica Romana. O regime das religiões no sistema imperial era de tolerância estatal com as práticas religiosas não católicas, mas tomando essas expressões como atividade privada regulada pelo Estado. O sistema constitucional imperial excluiu as atividades religiosas do campo da ampla liberdade para limitá-las à autorização administrativa do Estado. Mais ainda, tolheu a ostentação pública de tais práticas ou ações.

A exclusão da religiosidade do campo das liberdades faz tomar em observação um ponto de dúvida: se a fórmula de associação de uma religião ao Estado cumpre programa semelhante à vedação de associação entre o Estado e a religião constante dos textos constitucionais republicanos. A análise deve partir do fato de que a exclusão da religião do campo das liberdades fazia com que o Monarca impusesse a religião aos súditos. Este é o recorte típico das ideias de direito divino do Rei. Os escritos de Filmer sobre o direito ancestral e hereditário do Monarca são boa ilustração do paradigma do fundamento divino da Monarquia (2012, p. 21):

Therefore it is necessary to Examine the Strength of what is said in Defence of popular Common-weals, against this Natural Form of Kingdoms, which I maintain'd. Here I must first put the Cardinal in mind of what he affirms in cold Blood, in other Places; where he saith, *God when he made all Mankind of one Man, did seem openly to signifie, that he rather approved the Government of one Man, than of many.* Again, God shewed his Opinion, when he endued not only Men, but all Creatures with a Natural Propensity to *Monarchy*; neither can it be doubted, but a Natural Propensity is to be referred to God, who is Author of Nature. And again; in a Third Place, What Form of Government God confirmed by his Authority, may be gathered by that Common-weal, which he instituted amongst the *Hebrews*, which was not *Aristocratical*, (as *Calvin* saith) but plainly *Monarchical*.

Filmer sustenta que a investidura dos Monarcas se dá por uma linha de ascendência que é a natureza do poder político. Também Filmer coloca que o fundamento de legitimidade do Monarca não se encontra em assembleias, manifestações ou consentimentos populares – que, na verdade, segundo ele, conduzem à fragmentação – e sim na divindade e compatibilidade com a natureza das coisas de uma monarquia advinda do poder patriarcal havido pelo Governante – poder patriarcal e de origem divina (2012, p. 17):

As to the Acts of the Major part of a Multitude, it is true, that by Politick Humane Constitutions, it is oft ordained, that the Voices of the most shall over-rule the Rest; and such Ordinances bind, because, where Men are Assembled by an humane Power; that power that doth Assemble them, can also Limit and Direct the manner of the Execution of that Power, and by such *Derivative* Power, made known by Law or Custom, either the greater part, or two Thirds, or Three parts of Five, or the like, have power to oversway the Liberty of their Opposites. But in Assemblies that take their Authority from the Law of Nature, it cannot be so: for what Freedom or Liberty is due to any Man by the Law of Nature, no Inferiour Power can alter, limit or diminish; no One Man, nor a Multitude, can give away the

Natural Right of another. The Law of Nature is unchangeable, and howsoever One Man may hinder Another in the Use or Exercise of his Natural Right, yet thereby No Man loseth the Right of it self; for the Right and the Use of the Right may be distinguished, as Right and Possession are oft distinct. Therefore, unless it can be proved by the Law of Nature, that the *Major*, or some other part, have Power to over-rule the Rest of the Multitude; It must follow, that the Acts of *Multitudes* not Entire, are not Binding to All, but only to such as Consent unto them.

Os escritos de Filmer são uma síntese do fundamento de poder dos Reis do século XVII. Os fundamentos no direito divino vão sofrendo alterações nos séculos seguintes com a predominância da ideia de que o Rei representava a soberania nacional ou popular.

A Constituição brasileira de 1824, de maneira complexa, encapsulou uma fórmula de composição entre o direito divino e a soberania popular. Esta fórmula normativa demonstra que o Império Brasileiro estava impressionado pela manutenção da unidade nacional. Assim, o sincretismo de fórmulas de legitimidade foi incorporado à Constituição. A Constituição ao associar Igreja e Estado fê-lo por um princípio de unidade divina na figura imperial. O Império fez da associação entre a Igreja e o Estado nacional uma fonte de manutenção de unidade territorial e nacional (VEIGA, 1895, p. 07):

O acordo havido facilitou indiscutivelmente a realização da noblíssima empresa e, segundo pensamos (apesar dos pezares) até beneficiou-a. Basta para isso que se leia a história tão tumultuária e sangrenta da América hespanhola e que se a confronte com a história do Império brasileiro até 15 de Novembro de 1889.

[...]

O Brazil Império teve por base fundamental e inicial [...] o pacto solemne [...] meio ajustado a 09 de janeiro de 1822 [...] revoltado do direito divino e a soberania nacional brasileira.

E o forte recurso ao direito divino:

O puro direito divino não podia, por certo, vigorar na América cujos estados são natural concreção da revolta geral [...], o Brazil adoptando excepcional e livremente a monarchia, temperou a rudezas daquela iliberal forma governativa com a intervenção do povo ou da nação na constituição do governo que estabeleceu.

O programa imperial estava traduzido no preâmbulo constitucional de 1824 que estampava a associação entre a unidade nacional debaixo da ideia de unidade do centro divino do poder, em peculiar associação com a soberania nacional:

DOM PEDRO PRIMEIRO, POR GRAÇA DE DEUS, e Unânime Aclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Súditos, que tendo-Nos requerido os Povos deste Império, juntos em Câmaras, que Nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o Projeto de Constituição, [...] já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena aprovação, e dele esperarem a sua individual, e geral e felicidade Política: Nós Juramos o

sobredito Projeto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que d'ora em diante fica sendo deste Império; a qual é do teor seguinte:

A tradição republicana que seguirá na história constitucional brasileira determina a estipulação no texto constitucional de normas de vedação à associação religiosa. As vedações são formas proibitivas de enlace entre as unidades federadas e as entidades religiosas com a teleologia de evitar fracionamentos na unidade territorial. A forma constitucional imperial, ao revés, foi pela estipulação de norma constitucional de associação única entre o Estado e a religião. A fórmula de associação entre o Estado e a religião também tinha como teleologia evitar a fragmentação territorial do Estado unitário.

Tem-se que o quadro diferencial da norma de associação entre a Igreja e o Estado, no período imperial, de fundamento diverso àquele do sistema republicano, é, no final, na análise da teleologia das normas, imperiais e republicanas, a mesma, ou seja, a preservação territorial e a unidade nacional. De maneiras diferenciadas e com fundamentos diversos as normas do Império e da República guardam semelhança nos objetivos a que se propõem.

## **6 A LAICIDADE ESTATAL COMO CONTEÚDO DA VEDAÇÃO FEDERATIVA**

Para a exploração do princípio do Estado Laico nas constituições republicanas é preciso visualizar as normas de obediência à estrutura federal. Os conteúdos de obediência à estrutura federal são de algumas normas de vedações e de descrição de ilícitos atentatórios à federação (com sanções aos comportamentos estranhos à convivência na federação).

Pode-se tomar o texto da vigente Constituição como ponto inicial de observação da realidade normativa constitucional republicana nacional sobre vedações. A Constituição Brasileira vigente insere a norma matriz do Estado Laico no artigo 19, entre as normas que estabelecem **as vedações federativas**. Sobre o conteúdo desta realidade normativa, na verdade, detecta-se que as vedações federativas são normas constitucionais moldadas a permitir a coexistência de várias pessoas políticas no mesmo território, como é próprio aos Estados que adotam a forma federal, direcionando às pessoas políticas componentes da Federação algumas vedações sob a forma de proibição de adoção de certas condutas ou comportamentos.

Basicamente, as normas do artigo 19 da Constituição Federal proíbem condutas que, uma vez realizadas pelas pessoas políticas integrantes do Estado nacional, representariam hipóteses de ruptura, fragmentação ou secessão na federação.

As vedações federativas presentes nos textos nacionais republicanos, não ficam limitadas à definição do Estado laico. Antes de discorrer sobre o ponto de investigação do artigo, é prudente visualizar que na experiência brasileira, há disposições textuais de vedações federativas proibindo condutas dos entes públicos como: (1) adotar desigualdade de tributação em virtude de origem na federação; (2) dar tratamento desigual aos – ou entre os - brasileiros em função da origem estadual; (3) desacreditar os documentos públicos, reciprocamente.

Como complemento a esse conteúdo normativo específico, de normas vedando condutas, pode-se perceber que essas normas estão conexiadas com os princípios fundantes do Estado Federal, com a própria ideia de Federação, bastante eloquente no texto do artigo 1º da Constituição vigente: A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel dos Estados e Municípios**. Ainda mais, a forma federativa também foi considerada cláusula de limitação à atuação do poder constituinte derivado no artigo 60. Não bastassem os exemplos ilustrativos do princípio fundante – artigo 1º, caput, e do artigo 60, § 4º, I, também se pode visualizar a conexão das vedações com os textos sobre a intervenção federal.

Se o artigo 19 estampa as normas que vedam as condutas lesivas à federação e o texto é redigido sob a forma de proibição, as normas dos artigos 34 e 36 são também tipificadoras de ilícitos na federação e das consequentes sanções. A exploração textual do artigo 34 indica que são ilícitos federativos: (1) a invasão de unidade da federação por outra; (2) o entreter de negociação com Estado estrangeiro e seção ou cessão de parte do território nacional ao estrangeiro; (3) ofender a forma federativa; (4) outras condutas lesivas à federação. As sanções são aplicadas com diminuição da autonomia e são arroladas no artigo 36: sofrer a intervenção em variantes modalidades e sob a condução de diferentes órgãos.

Com o exemplo da atual Constituição visualiza-se a ausência de conteúdo religioso do Estado, servindo a constituição atual de parâmetro aos semelhantes conteúdos das outras constituições republicanas. Pois bem, é de constatação simples que o Estado laico é categoria dentro do subsistema de normas de manutenção da federação. Assim, a ausência de conteúdo religioso é condição para a existência da federação.

## **7 GÊNESE DOS TEXTOS NORMATIVOS SOBRE A LAICIDADE ESTATAL – FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA FEDERAÇÃO**

A conexão entre os princípios fundantes do Estado, Estado que adotou a forma federal, e um conjunto de normas proibitivas de condutas e repressivas de condutas (as

vedações das constituições, os limites do constituinte derivado e a intervenção federal) merece ser explorada em suas razões constitutivas e finalísticas.

Para a investigação das razões constitutivas, deve-se compreender a ideia central de federação – que está localizada normativamente no artigo 1º da Constituição. A moderna ideia de federação surge com o advento da organização de Estados nacionais, unos na soberania porém descentralizados na autonomia.

O texto de John Locke, do século XVII pode ser um início de abordagem pois apresenta os traços elementares daquilo que denomina poder federativo (1998, p. 516):

Pois muito embora os membros de uma sociedade política sejam ainda pessoas distintas umas das outras e, como tais, sejam governadas pelas leis da sociedade, com referência ao resto da humanidade elas formam um único corpo, [...]. De modo que, segundo esta consideração, a sociedade política como um todo constitui um corpo único em estado de natureza com respeito a todos os demais estados [...].

A ideia de poder federativo de John Locke encerra a associação entre o poder federativo e a competência atribuída ao Executivo para gerir as relações internacionais de um Estado. Complemente-se que tal atribuição é a representação dos componentes da soberania (1998, p. 469):

Estes dois poderes, o executivo e o federativo, embora sejam realmente distintos entre si, compreendendo um a execução das leis municipais da sociedade dentro de seus próprios limites sobre todos os que dela fazem parte, e o outro, a gestão da segurança e do interesse público externo, [...].

Então, a ideia de poder federativo de John Locke era a ideia de um poder soberano, uno, e não encerrava a possibilidade de fracionamento. É na outra abordagem de Locke, sobre a formação da sociedade política, que se encontra uma ideia de criação ou de geração do Estado (ou, analogicamente, a produção inicial e primária de um poder constituinte) que se encontra a possibilidade de fracionamento (1998, p. 401-402; 468):

A liberdade do homem consiste em não estar submetido a nenhum outro poder legislativo senão àquele estabelecido no corpo político mediante consentimento.

[...]

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade.

Portanto, há de se distinguir o poder federativo da capacidade soberana do povo de se organizar num Estado. A capacidade de se organizar politicamente no Estado antecede o exercício das atribuições do, chamado por Locke, poder federativo. O exercício das atribuições do poder federativo supõe o anterior consentimento popular na organização de um

Estado. O poder federativo é consequência do poder soberano de organização consentida. Somente com o ato criador de uma soberania, una, se pode falar em exercício do poder federativo.

## **8 A EXPERIÊNCIA NO FEDERALISMO ESTADUNIDENSE**

A menção a John Locke permite a aproximação às ideias presidentes d'O Federalista na defesa da elaboração da Constituição estadunidense. Trata-se da defesa da elaboração do primeiro texto constitucional a adotar a hoje chamada forma federativa. As ideias inspiradoras do texto estadunidense apresentam uma rejeição à soberania, ao menos *in totum*, para cada unidade territorial – para cada um dos Estados. Assim, O Federalista, como Locke, toma o poder federativo como manifestação da soberania, da unidade, do poder uno como atributo do Executivo. O que os artigos federalistas acentuam é que a federação deve ser tomada nesta acepção, de unidade nacional, de representação dos interesses do Estado nas relações internacionais, sem desrespeitar as partes territoriais integrantes. Os federalistas almejam a união nacional, a concentração do poder federativo no governo nacional. Veja-se a disposição do artigo 2º do texto constitucional estadunidense, sobre o poder executivo:

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

As preocupações com condutas secessionistas ou de fragmentação federal podem ser observadas na defesa elaborada por Hamilton n'O Federalista. O Federalista examina as causas de conflito entre as nações e logo vê os riscos de que tais conflitos ocorram na estrutura de Estados Federados, determinando a necessidade de uma união sem espaços à dissolução (1952, p. 39):

The causes of hostility among nations are innumerable. There are some which have a general and almost constant operation upon the collective bodies of society. [...]. And there are others, not less numerous than either of the former, which take their origin entirely in private passions; in the attachments, enmities, interests, hopes, and fear of individuals in the communities of which they are members.

E acrescentando a forma ideal da Federação (HAMILTON, 1952, p. 47):

A firm Union will be of the utmost moment to Peace and liberty of the States, as barrier against domestic faction and insurrection. [...]. The proposed Constitution so far from implying an abolition of the State Governments, makes them constituent parts of the national sovereignty, [...].

Numa federação, a adoção de associação religiosa entre qualquer unidade territorial significa o risco de desfazimento do poder uno. Assim, no texto original da Constituição dos EUA a norma proibitiva de adoção de religiões pela União se fazia presente com a vedação de exigência de filiação religiosa para os cargos públicos:

The Senators and Representatives before mentioned, and the Members of the several State Legislatures, and all executive and judicial Officers, both of the United States and of the several States, shall be bound by Oath or Affirmation, to support this Constitution; but no religious Test shall ever be required as a Qualification to any Office or public Trust under the United States.

Foi o bloco de textos normativos da *bill of rights*, proposto em 25 de setembro de 1789, que inseriu a liberdade religiosa, no texto da primeira emenda<sup>6</sup>:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Deve-se observar que o texto integra a categoria das normas de Direitos Fundamentais com as coordenadas típicas de norma de organização estatal e de liberdade pessoal. Na parte de vedação de adoção religiosa estatal estão as partículas *Congress shall make no law respecting an establishment of religion*; na segunda parte, a liberdade religiosa com as partículas *or prohibiting the free exercise thereof*.

As origens do artigo VI e da primeira emenda podem ser entendidas com a narrativa de Adam Bellow (2006, p. 317-318):

É um lugar-comum dizer que os Estados Unidos coloniais foram uma extensão da sociedade inglesa, mas a Inglaterra do século XVIII era ainda um aglomerado de culturas regionais, e cada uma das áreas de povoamento colonial refletia essas diferenças culturais. [...] A primeira e a mais breve migração foi a migração puritana. [...] A chamada migração dos cavaleiros (1640-1675) trouxe uma segunda leva de colonos para a Virgínia e Maryland, [...]. A migração da sociedade dos amigos foi a viagem dos quacres perseguidos [...]. A quarta migração, de gente da fronteira da

---

<sup>6</sup> O bloco das 10 emendas foi ratificado pelos Estados em vários anos seguintes: Nova Jersey, em 1789, como primeiro Estado, até a tardia ratificação por Connecticut em 1939. Os julgados da Suprema Corte mantiveram a aplicabilidade da *bill of rights* somente à União até as mudanças de orientação no século XX (EUA - *Baron x Maryland*, 1833): *We are of opinion, that the provision in the fifth amendment to the constitution, declaring that private property shall not be taken for public use, without just compensation, is intended solely as a limitation on the exercise of power by the [32 U.S. 243, 251] government of the United States, and is not applicable to the legislation of the states*. Depois, com a aplicação da 14ª emenda progressivamente se houve pela incorporação da *bill of rights* e aplicação aos Estados.



Escócia com a Irlanda, [...], avançou para o sul e para o oeste, [...]. Em cada uma dessas regiões surgiu uma cultura distinta, [...]. Cada região também personificava uma concepção um tanto diferente de liberdade pessoal e política: igualdade na Nova Inglaterra; altruísmo recíproco no Pensilvânia; individualismo supremo na Virgínia; e “liberdade nata” nos planaltos meridionais.

Na primeira fase da colonização, essas tradições libertárias reforçaram o entusiasmo generalizado por sua independência da Grã-Bretanha. Mais tarde, as diferenças entre elas produziram um conflito intransponível que só se resolveria com a Guerra de Secessão.

O texto constitucional estadunidense de vedação de adoção de uma religião oficial embutia uma garantia de pluralidade religiosa na teleologia da sua produção. A federação era formada por um mosaico de vertentes religiosas (quase todas cristãs, é verdade) mas de impossível redução ao bloco unitário de religião. Ainda antes da edição das emendas e da própria constituição, os textos de várias colônias já embutiam declarações de liberdade religiosa desde o século XVII (ZIMMERMANN, 2010)<sup>7</sup>.

Assim, percebe-se no sistema estadunidense uma norma típica de vedação de adoção religiosa pela União e pelos Estados na investidura de cargos públicos – artigo VI. Depois, com a 1ª emenda, se houve, ainda que a norma tenha um conteúdo jusfundamental de liberdade religiosa, a imposição do caráter laico ao vedar o estabelecimento de religião oficial – parte inicial do texto da 1ª emenda.

Há, portanto, uma combinação de elementos materiais na produção das normas constitucionais estadunidenses. Primeiro, a liberdade religiosa como exigência da organização política construída por grupos de várias filiações religiosas (alguns que inclusive haviam sofrido perseguição). Segundo, como conexão necessária da norma de liberdade há a laicidade estatal como garantia de tolerância à convivência religiosa no espaço da federação (exigência de condensação da unidade federativa e contra os riscos de desagregação).

## **9 A EXIGÊNCIA DE LAICIDADE COMO CONDIÇÃO DA EXISTÊNCIA FEDERATIVA**

A matriz do federalismo moderno, após a Constituição dos EUA, é de vedação da secessão pois (SOUZA, 2005, p. 174):

No federalismo, a noção de solidariedade entre os Estados membros constitui outro fator que deve ser observado atualmente. Cada qual fornece recursos próprios para a manutenção do federalismo; dessa maneira, forma-se a união de todos para garantia da segurança e democracia, além da acomodação dos objetivos econômicos e de fortalecimento do poder federal.

---

<sup>7</sup> Como o Maryland Toleration act, de 1649.

Alfredo Varela utiliza uma construção dialética da estrutura federativa. Para o autor, há situações de **convergência** na federação e de **divergência** na federação. Pontos de divergência são campos em que as unidades regionais podem realizar plenamente a atribuição de poderes e competências. Pontos de convergência são assumidos pelo poder central. Utilizando-se da explicação de Alfredo Varela sobre a federação, vê-se que as vedações federativas são aquelas matérias que não podem ser ponto de divergência federativa (VARELA, 1998, p. 42):

O regimen federativo tem aplicação em sociedades cujas diferentes partes não marchem no mesmo sentido, ou com a mesma velocidade, caso em que se incumbe a um governo central a função de presidir e coordenar todas as tendências convergentes da mesma sociedade, respeitando suas divergências legítimas, [...]

Esta definição marca mui claramente qual a latitude das atribuições que competem ao poder central. Tanto maiores serão ellas quanto mais avultado for o numero de pontos de convergência entre as diversas porções do Estado que se organisa: tanto mais limitado serão, quanto mais considerável fôr a somma dos interesses divergentes.

As normas de vedação constitucional são produzidas para proibir **divergências ilegítimas** na Federação. Vale ressaltar que do texto de Varela não se pode presumir que toda a divergência é legítima na Federação. Divergências legítimas serão exploradas pelo poder conferido aos Estados da Federação na realização das atribuições e competências a eles definidas na Constituição. As **divergências ilegítimas** põem em risco a existência da unidade e soberania nacionais.

Assim, as normas constitutivas da federação e as normas de vedação de **determinadas condutas** na federação são desenhadas para uma finalidade: vedar espaços de secessão e de fragmentação. São proibições A Constituição estadunidense, apesar do texto de defesa d'O Federalista, não traz nenhuma disposição específica sobre as vedações constitucionais. Como exposto nos parágrafos anteriores, ao contrário do caso estadunidense, é constante nas constituições republicanas brasileiras a existência de texto normativo – ou de textos - sobre as vedações constitucionais. A ideia motriz do Constituinte brasileiro de evitar a fragmentação federativa no artigo 19 definindo as condutas ali arroladas como ilícitos federativos, não é inovação da última Constituição. Como dito, o modelo de vedação adotado pela Constituição vigente já é tradição desde o texto de 1891 (JACQUES, 1974, p. 167-169).

Pode-se desde já afirmar que a adoção de religiões pelas entidades componentes da federação constitui, no sistema constitucional brasileiro, uma das possíveis situações a alimentar potencial secessão ou fragmentação nacional. Por isso, insere-se o conteúdo entre as vedações constitucionais. E a inserção ocorre com regularidade nas Constituições nacionais,

especificamente nas Constituições nacionais republicanas. E qual a efetiva razão para que nas vedações constitucionais se insira a laicidade estatal?

Voltando à ideia de Alfredo Varela sobre a **convergência** e a **divergência na Federação**, pode-se bem indicar que na Federação não pode haver **divergência** em matéria religiosa. Ao menos não pode haver entre as entidades políticas componentes da Federação. O dissenso religioso é licitamente admitido por força da liberdade religiosa como direito fundamental individual e não nas ações das pessoas da Federação. A laicização é uma **convergência** absoluta e necessária. A partir do momento em que se instalasse como ponto de divergência na federação, a divergência religiosa resultaria em Secessão. Há um limite intrínseco nas possibilidades de divergência: ocorrerá a divergência **dentro da Federação e não na ruptura da Federação**.

Pode-se analisar criticamente a ideia de federação e a relação com o Estado laico no – então nascente – constitucionalismo estadunidense por várias possíveis explicações: a iluminação dos homens da independência e a associação com a secularização do Estado; a força do racionalismo; a ideia de autonomia individual compreensiva da liberdade religiosa (e, por consequência, incompatível com a religião oficial). Todavia, detém-se na abordagem deste artigo a um ponto específico: a laicidade como elemento essencial à convivência federativa.

Para isso, tem-se que partir da ideia de um programa normativo voltado aos concretos conflitos – potenciais – que a norma busca tutelar. No caso, visualizar-se o elemento material que abasteceu a produção da norma de laicidade estatal. A norma de laicidade estatal compreende uma vedação – norma proibitiva – direcionada aos poderes públicos e esta proibição tem a causa justificadora e o objetivo de existência no elemento de uma – possível – adoção religiosa estatal e na garantia da expressão religiosa como liberdade individual.

## **10 A INSERÇÃO DA LAICIDADE ESTATAL NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS. A GÊNESE NO PERÍODO 1889-1890**

A norma de laicização ganhou inserção no sistema constitucional brasileiro com a Proclamação Republicana. Havia forte associação entre o ideal republicano e o princípio de dissociação entre o Estado e a Igreja. Em graus variados, o pensamento liberal e o pensamento positivista, influenciadores dos ideais republicanos entendiam incompatível o estabelecimento de ligações entre o Estado e a Igreja. Note-se que o feito dos Republicanos deve ser realçado

por representar ruptura com os padrões então vigentes da relação Estado e Igreja. Os Republicanos firmaram proposta de transformação cultural significativa <sup>8</sup>. O Decreto nº 119-A, de 07 de janeiro de 1890 consagrou a laicização do Estado:

Art. 1º É proibido á autoridade federal, assim como á dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou actos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e crear differenças entre os habitantes do paiz, ou nos serviços sustentados á custa do orçamento, por motivo de crenças, ou opiniões philosophicas ou religiosas.

O Decreto nº 510, de 1890, o instrumento de convocação do Congresso Constituinte, colocou no texto a restrição de participação política dos clérigos:

Art. 26. São inelegíveis para o Congresso Nacional: 1º Os clérigos e religiosos regulares e seculares de qualquer confissão;

A vedação reforça a presença de um sentimento anti-religioso entre parcela dos republicanos (CASTRO, 1890, p. 29-30):

E se não, o que motivaria a inelegibilidade dos clérigos? O sacerdote cidadão brasileiro só podia ser declarado e deveria ser inelegível, somente supondo-se que todos são inimigos da república[...].  
A suspeita porém, e sómente por suspeitos de inimigos da república, sem factos muito significativos da inimizade [...].

Desde então não houve mais associação entre o Estado e a Igreja no Brasil (a despeito da forte influência da religião na vida cultural brasileira). Com a República e a adoção da forma federativa, a religião torna-se um problema na arquitetura constitucional para se evitar a associação das entidades religiosas com as várias pessoas políticas, ou que as várias entidades políticas participassem de credos ou profissões religiosas, já que a federação adota a forma horizontal de poder no território do Estado. Com o Império tal problema não existia já que se adotou a fórmula de poder vertical na figura do Imperador.

## **11 O QUADRO CONSTITUCIONAL NO PERÍODO REPUBLICANO. EXTRAÇÃO A PARTIR DOS TEXTOS POSITIVADOS**

O sistema constitucional brasileiro, que adotou a forma federativa a partir da Constituição de 1891, desde esta Constituição, regularmente inseriu textos normativos disciplinando a vedação de adoção de cultos, ou o patrocínio de igrejas ou religiões, pelas unidades da Federação no bloco de normas que se identifica pelo conteúdo de vedações

---

<sup>8</sup> Utilizando-se exemplificativamente da descrição de Euclides da Cunha, n'Os Sertões, de que o conflito entre Antônio Conselheiro e as forças regulares era, em certa medida, um conflito entre o sentimento religioso e monárquico e o pensamento republicano e laico.

constitucionais. Nota-se uma constante na adoção deste tipo de conteúdo normativo pelas Constituições nacionais. Analisando-se teleologicamente, vê-se uma constante das Constituições republicanas em inserir o conteúdo do Estado laico dentre as normas de controle de secessão. A constante é finalística: a preservação da unidade federativa, livrando-a de riscos de secessão.

As Constituições nacionais inserem o texto com a preocupação de que adoção de religião por uma entidade representa o risco de desintegração da Federação. A desintegração apresenta-se potencialmente associada, na Federação, pelo fato de que toda religião é suprematista. A ideia de supremacia que toda a religião tem acabaria potencialmente refletindo em dois elementos desintegradores: na discriminação entre os nacionais e na diferenciação entre as unidades federais.

A supremacia da religião associada à pessoa federativa conduz ao conflito entre as entidades componentes da Federação. As entidades federativas perdem a submissão à norma de igualdade política pleiteando ou invocando a supremacia no concerto federativo em função do credo ou religião da associação. Por outro lado, a Federação seria transformada em mosaico de zonas de influência de religiões, com tratamentos absolutamente diferenciados entre os mesmos nacionais em função do credo. A potencialidade de desintegração criaria imensas zonas de injustiça e poderia, em último caso, descambar em conflitos religiosos. O princípio da indissolubilidade do vínculo e da união das Pessoas componentes da Federação impõe o tratamento absolutamente sem discriminação no quesito filiação religiosa. Pouco interessa se por fatores culturais e de colonização neste ou naquele Município ou Estado há a presença de mais adeptos de uma ou de outra religião. A Federação guarda absoluta igualdade no tratamento e aceitação das religiões.

Com isso, há dois pontos de conclusão provisória: primeiro, de que a inclusão de normas de vedação constitucional na tradição constitucional brasileira é elemento essencial da unidade federal; segundo, que a inserção de normas de vedação associadas ao Estado laico é essencial pelo potencial desagregador que a religião pode trazer ao Estado Federal. No seguir da exploração desta constante da realidade normativa nacional, pode-se ampliar a investigação para um quadrante comparativo. Trata-se de analisar a constante dos textos constitucionais nacionais, da sempre inserção de textos sobre o Estado Laico como elemento da Federação. O quadro sobre a evolução dos textos constitucionais nacionais é o seguinte:

Constituição	Artigo referência	Forma de redação da previsão
1891	Previsão no artigo 11, item 2º	Art 11 - É vedado aos Estados, como à União: [...] 2º ) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
	Previsão no § 7º, artigo 72	§ 7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados.
1934	Previsão no artigo 17, III	Art 17 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III - ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto, ou igreja sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interesse coletivo;
1937	Previsão no artigo 32, b	Art 32 - É vedado à União, aos Estados e aos Municípios: [...] b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
1946	Previsão no artigo 31, II	Art 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: [...] II - estabelecer ou subvencionar cultos religiosos, ou embaraçar-lhes o exercício;
1967	Previsão no artigo 9º, II	Art 9º - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: [...] II - estabelecer cultos religiosos ou igrejas; subvencioná-los; embaraçar-lhes o exercício; ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de Interesse público, notadamente nos setores educacional, assistencial e hospitalar;

Embora apresentem mudanças de estilo textual, todas as Constituições republicanas consagraram a separação entre o Estado, ou mais precisamente nos termos do Estado federal, a separação entre as entidades políticas da federação e as entidades religiosas.

## 12 CONCLUSÃO

Pode-se verificar que a adoção de texto estabelecendo a associação entre o Império e a religião – uma religião – teve o caráter de norma restritiva de frações ou secessões na ordem

constitucional daquele Estado unitário. O que se conclui no trabalho é que as normas dos textos constitucionais do período republicano inserem a questão religiosa também o fazem para evitar rupturas ou secessões.

A análise das várias ordens constitucionais brasileiras permite defender que as normas que tratam da questão das relações entre Estado e Igreja, tanto as do Império como da República, são normas com conteúdo e a finalidade de manutenção da unidade territorial do Estado.

## **BIBLIOGRAFIA**

EUA - *Baron x Maryland*, 32 U.S. 243 (Suprema Corte 1833).

BELLOW, A. **Em louvor do nepotismo**. São Paulo: Girafa, 2006.

BOBBIT, P. **A guerra e a paz na história moderna**: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BÖCKENFÖRDE, E.W. **Escritos sobre derechos fundamentales**. Tradução de Juan Luis Requejo Pagés. Baden-Baden: Nomos, 1993.

DANNEMANN, F. **1834: Ato Adicional**. (documento). Disponível em: <<http://www.fernandodannemann.recantodasletras.com.br/visualizar.php?id=1033609>>. Acesso em: 25/08/2012.

CANARIS, C.W. **O pensamento sistemático e o conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

CASTRO, J.A. **Algumas notas a Constituição dos Estados Unidos do Brazil**: precedidas de introdução e paralelo ou comparação da constituição política do Imperio de 1824 com a constituição decretada pelo governo provisório da Republica de 1890. Rio de Janeiro: Perseverança, 1890.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 1991.

FILMER, R. **Patriarcha or the natural power of kings**. By *the Learned Sir Robert Filmer Baronet*. London: Richard Chiswell, 1680. Disponível em: <[http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=221&layout=html](http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=221&layout=html)>. Acesso em: 20/08/2012.

FREITAS, J. **Interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 1997.

HAMILTON, A. Concerning dangers from war between the States. In: JAY, J.; HAMILTON, A.; MADISON, J. **The federalist**. Chicago: University of Chicago; Encyclopaedia Britannica, 1952.

HAMILTON, A. (1952). The Union as safeguard against domestic action and insurrection. In: JAY, J.; HAMILTON, A.; MADISON, J. **The federalist** . Chicago: University of Chicago; Encyclopaedia Britannica, 1952.

HOBSBAWN, E.J. **A era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

HOBSBAWN, E.J. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 25 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1982.

JACQUES, P. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2000. pte. 4.

MÜLLER, F. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MÜLLER, F. **Quem é o povo?** São Paulo: Max Limonad, 2003.

SCHWARTZMANN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Publit Soluções, 2007.

SOUZA, A.P. A mecânica do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, p. 169-176, jan./mar. 2005.

TRIBE, L.; DORF, M. **Hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VARELA, A. **Direito constitucional brasileiro**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

VEIGA, L.F. **A monarquia brasileira, o direito divino, a restauração: profissão de fe política, com um accurado estudo comparativo entre o Brazil e a Republica dos Estados Unidos da America do Norte**. Rio de Janeiro: s.n, 1895.

VIANNA, L.W. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581996000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581996000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15/08/2012.

ZIMMERMANN, M. **Symbol of enduring freedom**. Columbia, 2010.