

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

ANDRÉ CARLOS DA SILVA

DO FEDERALISMO À FEDERAÇÃO:
uma abordagem histórico-constitucional do ideário federalista republicano de 1817 à
implantação da república federativa em 1889

Brasília
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANDRÉ CARLOS DA SILVA

DO FEDERALISMO À FEDERAÇÃO:
uma abordagem histórico-constitucional do ideário federalista republicano de 1817 à
implantação da república federativa em 1889

Dissertação apresentada para a obtenção
do título de Mestre em Direito e Políticas
Públicas pelo programa de Mestrado em
Direito do Centro Universitário de Brasília
– UNICEUB.

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann
Leal

Brasília
2009

ANDRÉ CARLOS DA SILVA

DO FEDERALISMO À FEDERAÇÃO:
uma abordagem histórico-constitucional do ideário federalista republicano de 1817 à
implantação da república federativa em 1889

Dissertação apresentada para a obtenção
do título de Mestre em Direito e Políticas
Públicas pelo programa de Mestrado em
Direito do Centro Universitário de Brasília
– UNICEUB.

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann
Leal

Brasília-DF, 22 de março de 2009

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

A meus dois amores e mais preciosos tesouros: Fátima e Philipe. E, também, pelo profissionalismo e acentuadas qualidades intelectuais, científicas e humanas, ao Dr. Roger Stiefelmann Leal.

AGRADECIMENTOS

À Instituição, aos funcionários da Secretaria do Mestrado, à minha família, aos professores, aos amigos do curso, aos meus incentivadores e, sobretudo, a Deus.

RESUMO

O tema central deste trabalho é o federalismo. A pesquisa compreende o período em que o Brasil ainda não era reconhecido como um Estado federal. O federalismo será examinado em uma perspectiva histórico-constitucional, na experiência institucional e no entendimento doutrinário que contribuíram para a formação do Estado brasileiro nesse período. O trabalho defende a hipótese de que, para a implantação jurídico-institucional do Estado federal, foi necessária a superação de obstáculos, que deu ensejo ao surgimento das condições adequadas para esse fim. Esta hipótese será perseguida a partir das seguintes problematizações: havia correntes políticas que defendiam a federação como uma opção para a formação do Estado brasileiro? Apesar da Lei de Interpretação, houve práticas federalistas no período de vigência dessa norma? Havia mais de um projeto federalista no período pesquisado? Os projetos federalistas eram independentes ou guardavam uma correlação entre si? Com o fim do Império, em 1889, qual projeto federalista foi o vencedor? Para alcançar esse objetivo, elege-se a constituição como eixo condutor das reflexões. Assim, assume posição de relevância para o trabalho a Constituição de 1824, o Ato Adicional e a Lei de Interpretação. Contudo, mesmo não fazendo parte do período imperial brasileiro, na parte inicial, será reservado um espaço para a Revolução de Pernambuco de 1817 e a Independência e, na parte final, para a Constituição de 1891, em razão da relevância desses temas para o presente trabalho. A eleição da constituição decorre do fato de que é um documento indispensável para a formação de um Estado federal.

Palavras-chaves: federalismo, federação, Monarquia, República, projetos federalistas, monarquia federativa, república federativa e Estado brasileiro.

ABSTRACT

The main subject of this work is federalism. The research comprises the historical period known as Empire, in which Brazil was not yet recognized as a federal state. Federalism will be examined under a historical-constitutional perspective, and also in the institutional experience and the doctrinal understanding that contributed to the formation of the Brazilian state in that period. The work stands for the hypothesis that, for the juridical-institutional implantation of the federal state, it was necessary to overcome obstacles, from which the adequate conditions that made it possible arose. This hypothesis will be pursued from the following problem questions: were there political currents that defended federation as an option to the formation of the Brazilian state? In spite of the Law of Interpretation, were there federalist practices during the time that law was in effect? Was there only one federalist project in the period researched, or were there others? Were the federalist projects independent or did they keep correlation to each other? With the ending of the Empire in 1889, which federalist project succeeded? In order to reach this goal, the Constitution has been elected as the leading line of the reflections. So, the Constitution of 1824 takes a relevant position to this work, and so do the Additional Act and the Law of Interpretation. However, although the Pernambuco Revolution of 1817 is not part of the period of the Brazilian empire, a space is open to it at the beginning of this work, as well as to independence. and, at the end, to the Constitution of 1891 due to the importance they have for the present work. The reason why the Constitution has been chosen as the leading line of reflections is because it is an indispensable document to the formation of a federal state.

Key-words: federalism, federation, monarchy, republic, federalist projects, federative monarchy, federative republic and Brazilian state.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10

- 1.1 Apresentação do objeto 10
- 1.2 Delimitação temporal e apresentação do tema 13
- 1.3 Hipótese da pesquisa 14
- 1.4 Problematização 17
- 1.5 Limitação do trabalho 17
- 1.6 Referencial teórico 19
- 1.7 Justificativa 20
- 1.8 Estrutura do trabalho 20

2. A REVOLUÇÃO PERNAMBUCANA DE 1817 E O PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA 24

- 2.1 A revolução pernambucana 24
 - 2.1.1 A influência dos Estados Unidos 25
 - 2.1.2 Revolução e contra-revolução 26
 - 2.1.3 A idéia federalista na Revolução de Pernambuco 32
- 2.2 O processo de independência 36
- 2.3 Considerações finais sobre o capítulo 51

3. A REJEIÇÃO DA FEDERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1824 54

- 3.1 As instruções para a eleição dos deputados constituintes 54
- 3.2 Instalação dos trabalhos preparatórios da Assembléia Geral 57
- 3.3 Instalação solene da Assembléia Geral 57
- 3.4 Debates na Assembléia Geral Constituinte e Legislativa 59
 - 3.4.1 O discurso do Imperador 60
 - 3.4.2 Discussão e votação do projeto de constituição 64
 - 3.4.3 As idéias federalistas 65

3.5 Dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa	74
3.6 A Constituição outorgada	79
3.7 Considerações finais sobre o capítulo	88
4. A PRESENÇA DE ELEMENTOS FEDERALISTAS NO ATO ADICIONAL	90
4.1 Antecedentes do Ato Adicional	90
4.1.1 A Confederação do Equador	91
4.1.2 A morte de D. João VI	94
4.1.3 A abdicação de D. Pedro I	96
4.2 Panorama sobre o período regencial	99
4.3 Lei de autorização da reforma constitucional	109
4.4 Projeto de reforma constitucional	110
4.5 Ato Adicional	113
4.6 Considerações finais sobre o capítulo	122
5. A LEI DE INTERPRETAÇÃO E A PRÁTICA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DURANTE A SUA VIGÊNCIA	123
5.1 Lei de interpretação do Ato Adicional	123
5.2 Fase posterior à lei de interpretação	129
5.2.1 O poder legislativo provincial	129
5.2.2 O Conselho de Estado	140
5.2.3 Centralização e descentralização	145
5.3 Considerações finais sobre o capítulo	153
6. A IMPLANTAÇÃO DA FEDERAÇÃO	155
6.1 O ocaso do Império	156
6.1.1 O Conselho de Ministros	157
6.1.2 O manifesto republicano	164
6.1.3 O agravamento da saúde de D. Pedro II	169
6.1.4 O robustecimento da idéia republicana	171
6.2 Atos iniciais da Proclamação da República	176

6.3 Preparativos para as eleições republicanas	177
6.4 Instalação da Assembléia Constituinte republicana	178
6.5 Aspectos federativos da Constituição de 1891	182

CONCLUSÕES	189
-------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	208
---------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do objeto

O objeto central deste trabalho é o federalismo. Federalismo e não federação ou confederação. Esta distinção se origina no fato de que, para este trabalho, o termo federação é usado em seu sentido prescritivo, indicando a existência de um pacto jurídico-constitucional em que os Estados-membros renunciam alguns de seus atributos para o Estado federal em benefício da unidade. Raul Machado Horta evidencia que a organização do Estado federal exige duplo ordenamento, o da União e o dos Estados-membros, sendo o primeiro, central e de incidência nacional e o segundo, parcial e de incidência em cada

Estado-membro¹. Referindo-se a esses ordenamentos parciais, Augusto Zimmermann² acentua que essas funções “*são efetivamente autônomas, estando o governo regional dotado de órgãos legislativos e judiciários independentes, que possibilitam uma maior participação política de todos os cidadãos.*”

Para Daniel Elazar, federação tem a ver com um pacto em que os partícipes partilham o poder e objetivam a unidade. Eis o seu ensino³:

O termo ‘federal’ é derivado do Latim *foedus*, que, [...], significa pacto. Na sua essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de partilha de poder que deve prevalecer entre os parceiros, baseada em um reconhecimento mútuo de integridade e em uma tentativa de fomentar uma unidade especial entre eles.

A palavra federação carrega, portanto, íntima correlação com o desenho institucional da estrutura do

¹ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.^a edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 306.

² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2.^a edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005, p. 42.

³ ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, Alabama, USA, 1987, p. 5. Texto: “The term ‘federal’ is derived from the Latim *foedus*, which, like the Hebrew term *brit*, means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them”.

Estado federal regido por uma Constituição, que garante, dentre outras, a distribuição de competências legislativas, financeiras, tributárias e organizativas em âmbito local e nacional.

Federalismo, por sua vez, como ensina Cezar Saldanha Souza Júnior, pertence ao campo das histórias das idéias políticas. Por isso, são possíveis várias concepções sobre o federalismo, conforme variem as ideologias políticas⁴.

King⁵ reserva um capítulo de sua obra para examinar o federalismo como ideologia. Segundo ele, ideologia é um amplo e razoável conjunto coerente de idéias, cujo objetivo é mobilizar a ação política, a fim de

⁴ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo*, in Coleção direito do Estado: estudos sobre o federalismo. Editora Dora Luzzatto, Porto Alegre, RS, 1ª edição, 2007, p. 11.

⁵ KING, Preston. *Federalism and Federation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA, 1982, pp. 19 e 20. Texto: "An ideology is a broad and reasonably coherent set of ideas which is invoked with a view to mobilizing and directing political action in order to serve some relatively specific purpose. Ideology may be imagined as a broad outlook to which specific and practical socio-political applications are attached. There can scarcely be any practical activity or commitment which does not reflect a broader outlook nor indeed any genuinely broad outlook which does not somehow reveal itself in practical activity. The implication of this is that any mobilizational call at all for war or peace, to defend good or evil, whether for now or forever - is almost certainly *pro tanto* ideological".

servir a uma finalidade específica no campo sócio-político. Ao estabelecer a distinção entre federalismo e federação, aduz que o federalismo, nesse campo, deve ser entendido como uma forma de doutrina sócio-política ou até mesmo uma variedade delas⁶.

Para o presente trabalho, a distinção entre federação e federalismo se impõe na medida em que, no período de concentração da pesquisa, o Brasil não era reconhecido como sendo um Estado federal. Durante todo esse período, somente a partir de 1824, o Brasil passou a ser regido por própria Constituição. Em agosto de 1834, foi aprovado o Ato Adicional a essa Carta Política. E, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição republicana.

Cezar Saldanha de Souza Júnior faz distinção da federação como ideologia política, como

⁶ KING, Preston. Op. cit. p. 74. Texto: It is essencial to begin by distinguishing between federalism and federation. Federalism is here construed as some form of doctrine - even a variety of these.

fato histórico e como conceito técnico-jurídico. Eis o seu ensino⁷:

Nós distinguimos três conceitos de Federação: o histórico, o técnico-jurídico e o ideológico. Como fato histórico-político, Federação é uma união de Estados em que as partes fundam um Estado global, preservando suas autonomias: é o caso da Federação americana. Em sua dimensão normativa, Federação é uma técnica jurídica de repartição de competências políticas, jurídicas e financeiro-tributárias sobre um dado território. Enfim, sob a dimensão dos valores, Federação também admite uma diversidade de conceituações ideológicas e polêmicas, de acordo com a escala axiológica de quem as emite.

A distinção feita neste trabalho não contraria aquela adotada por Cezar Saldanha Souza Júnior, embora esse autor use apenas o termo *Federação* para os três conceitos. Assim, para os fins deste trabalho, federação está associada com a estrutura constitucional do poder político e o federalismo relaciona-se com os ideais, concepções e ideologias políticas.

São esses os sentidos em que esses termos –federação e federalismo– serão utilizados nesta pesquisa. Nesse contexto, então, o presente trabalho

⁷ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 61.

põe em relevo o federalismo.

Não é suficiente, no entanto, especificar o objeto central. É preciso dizer também que o federalismo será examinado na experiência institucional brasileira, nos discursos e entendimento doutrinário que contribuíram para a formação do Estado brasileiro nesse período. Nessa perspectiva, portanto, o federalismo será visualizado como um campo de debate, não como uma questão resolvida. O Brasil é, assim, a base estatal, o *locus*, do empreendimento da pesquisa. Por isso mesmo, exceto para citações exemplificativas, ficam excluídas do campo de estudo mais detalhado as experiências federalistas de outras nações.

1.2 Delimitação temporal e apresentação do tema

O Brasil é um país com mais de quinhentos anos, desde a sua descoberta. Faz-se necessário, então, delimitar o marco temporal de concentração da

pesquisa. Essa indicação está diretamente associada ao objeto central: federalismo. É que o Estado federal brasileiro teve início, ainda que provisoriamente, apenas com o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889. Esse decreto deixou assente que, a partir de então, o Brasil seria uma república federativa.

Mas, como já exposto, o objeto deste trabalho não é a federação, mas o federalismo. Daí por que se excluirá o período posterior à promulgação da Constituição de 1891. Não por ser inconcebível a reflexão conjunta do binômio federalismo-federação, mas porque o objetivo proposto é perquirir sobre a existência, importância e contribuição do discurso político e social do federalismo no processo de desenvolvimento da formação do Estado brasileiro no período proposto.

A reflexão conjugada do binômio federalismo-

federação tem lugar na experiência institucional do Estado brasileiro, com o decreto de 1889. Sabe-se também que a história do Brasil conta com um período denominado de colonial. Porém, não será ainda nesse período o foco de atenção deste trabalho. A exclusão do período colonial do ângulo de visão desta pesquisa não tem o condão de retirar dessa fase da história político-institucional brasileira a importância de se refletir sobre o federalismo em seu contexto. Na divisão em capitanias hereditárias, por exemplo, pode se perscrutar sobre o princípio federativo. Para Alessandra Silveira⁸, *“não seria despropositado afirmar que o Brasil de hoje é produto da federação das Capitanias separadas e autônomas que se reuniram ou foram reunidas numa só nação e institucionalmente num só Estado”*. Quer isto

⁸ SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2007, p. 43.

significar que, no período colonial brasileiro, também se poderia cogitar de uma pesquisa sobre o federalismo. Com essas considerações, é de se evidenciar que a exclusão do período colonial preenche apenas uma questão técnica de delimitação temporal, objetivando tornar a pesquisa menos complexa e menos extensa.

A considerar a história do Brasil em três grandes momentos –Colônia, Monarquia e República– resta, para o nosso principal campo de incidência, o período em que teve lugar a fase do Brasil Império. É exatamente aqui que, temporalmente, se localiza o espaço de prospecção deste trabalho. Deve-se ter presente, ainda, que a pesquisa recuará até 1817 e progredirá do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, até a promulgação da Constituição de 1891, pelas razões que serão defendidas adiante.

Das considerações até aqui expendidas,

surge o tema do presente trabalho: *Do federalismo à federação: uma abordagem histórico-constitucional do ideário federalista republicano de 1817 à implantação da república federativa em 1889.*

1.3 Hipótese da pesquisa

Robert Dahl, quando escreve a respeito de democracia, exorta: “*seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada uma máquina a vapor*”. Mais adiante, leciona: “*Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas*”. Enfim, evidencia a sua crença: “*Acredito que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes*”⁹. Embora o objetivo deste trabalho não seja a democracia, a lógica que

⁹ DAHL, Robert. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 19.

preside o raciocínio de Robert Dahl pode ser migrada para o processo brasileiro, de transformação do federalismo em federação.

De fato, para que o federalismo se convertesse, no Brasil, em um Estado federal, foi necessário que existissem as condições necessárias e adequadas. Por certo, não se deu de uma vez por todas. Por certo, essa conversão já ocorrera em outros lugares e em época diferente da nossa, como é o caso da experiência da América do Norte. Nesses outros lugares, as chamadas condições adequadas propiciaram experiências político-institucionais em tempos diversos. Este trabalho se propõe a pesquisar a respeito dessas condições, que permitiram a convivência, no quadro político-institucional do Estado brasileiro, do binômio federalismo-federação.

A formação institucional do Estado brasileiro,

do descobrimento até a instalação da república, decorreu de um longo processo histórico em que as harmonias e dissonâncias políticas se interpenetram até que, em 1889, por meio do Decreto n.º 1, de 15 de novembro, ficou proclamada, ainda que provisoriamente, a República federativa como forma de governo para o Brasil¹⁰. Posteriormente, essa forma de governo foi confirmada com a promulgação da primeira Constituição republicana, que consagrou a República dos Estados Unidos do Brasil¹¹. Este desenho institucional do Estado brasileiro, com algumas alterações, permanece até a presente data.

É no caudaloso processo de acontecimentos políticos, sociais, econômicos, históricos e institucionais

¹⁰ Art. 1.º. Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil (Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889).

¹¹ Art. 1.º. 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 (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891).

da fase imperial que tem lugar o federalismo, objeto principal desta pesquisa. Nesse contexto, trabalha-se com a hipótese de que, para a implantação jurídico-institucional do Estado federal e, portanto, a transformação do federalismo em federação, foi necessária a superação de obstáculos, que deu ensejo ao surgimento das condições adequadas para esse fim. Esses obstáculos relacionam-se com o processo de independência; com o perigo da desintegração da unidade nacional e da desagregação territorial e, sobretudo, com o equilíbrio das forças políticas internas que, ao longo desse período, defendiam seus ideais de estruturação do Estado brasileiro.

Esses obstáculos, impõe-se dizer, não aconteceram de forma estanque e seqüencial. Eles se entrelaçam uns aos outros. Ora um sobressai mais robusto que os outros; ora todos parecem se apresentar

vigorosos no cenário histórico-político; ora alguns, pela própria natureza do processo histórico, desaparecem de forma definitiva do cenário, como é o caso da independência. Mas, é nesse rico processo histórico, político e jurídico de formação institucional do Estado brasileiro que este trabalho se propõe enxergar as ocorrências situacionais ideais que fizeram do federalismo um dos fios condutores da formação do Estado brasileiro.

1.4 Problematização

A hipótese suscitada, tendo em conta o período considerado para a pesquisa, será perseguida a partir das seguintes problematizações: havia correntes políticas que defendiam a federação como uma opção para a formação do Estado brasileiro? Apesar da Lei de Interpretação, houve práticas federalistas no período

de vigência dessa norma? Havia mais de um projeto federalista no período pesquisado? Os projetos federalistas eram independentes ou guardavam uma correlação entre si? Com o fim do Império, em 1889, qual projeto federalista foi o vencedor?

1.5 Limitação do trabalho

Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho elege como eixo condutor das reflexões as idéias constitucionais. Assim, a pesquisa a respeito do federalismo será aqui desenvolvida apenas em relação à Constituição de 1824, ao Ato Adicional de 1834 e ao fim do Império, no que toca à implantação provisória do Estado federal. Além desses três vetores, será reservado um espaço, no início, para uma abordagem sobre a Revolução Pernambucana de 1817 e sobre o processo de Independência, e, no final para uma análise sobre alguns aspectos federativos da Constituição de

1891.

Na Revolução Pernambucana de 1817, o federalismo ocupou um lugar relevante, tendo sido elaborada, para as Províncias que aderiram a revolução, uma Lei Orgânica, contendo 28 artigos. Também fazia parte dos planos dos revolucionários a elaboração de uma Constituição. Além disso, alguns deputados eleitos para participarem da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823 participaram dessa revolução.

A Independência é o marco da soberania brasileira. Embora a soberania não seja, em si, sinônimo de federalismo, contudo, é *status* político indispensável para o Estado federal, daí a importância de sua inclusão na pesquisa.

A Constituição de 1891, enfim, é a primeira constituição brasileira que consagra a forma federal.

Contudo, o enfoque eleito por esta pesquisa

não é a única forma de se dedicar ao estudo do federalismo no Brasil nesse período. Dentre outros, o tema poderia ser enfrentado a partir da formação das elites nacionais e de seus respectivos interesses no processo de formação do Estado brasileiro. Nesse particular, seria relevante um exame a partir dos ciclos econômicos, da escravidão. Também se poderia perseguir o tema no interior das revoluções que ocorreram no período. Por certo, não seriam esquecidas as revoluções pernambucanas, farroupilha, a rebelião praieira, os levantes populares etc. Poder-se-ia, ainda, pesquisar a respeito do federalismo, tendo como ponto de referência a formação dos partidos políticos e os seus respectivos programas partidários. Enfim, o período em foco neste trabalho dispõe de um farto manancial de pesquisa para quem se dedica a refletir sobre as origens do federalismo brasileiro.

Este trabalho elegeu pensar a respeito do federalismo tendo como referência as idéias constitucionais, por se tratar de um documento indispensável para a formação de um Estado federal. Raul Machado Horta sustenta que o “*Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo*”¹². Para Carl Schmitt, a federação é “*um pacto constitucional. Seu acordo é um ato do Poder constituinte. Seu conteúdo é, ao mesmo tempo, conteúdo da Constituição federal e um elemento da Constituição de cada um dos Estados-membros*”¹³. Zimmermann defende a interdependência entre Estado federal e Constituição, porque “*ambos são instituições*

¹² HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002, p. 305.

¹³ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*,. Madrid: Alianza Editorial, 2003, pp. 349 e 350.

políticas que visam a delimitação do poder”¹⁴.

1.6 Referencial teórico

As origens e o processo de formação do Estado federal brasileiro são temas que ocupam lugar de destaque na agenda de pesquisadores. A tese de doutoramento de Alessandra Silveira –*Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*–, de 2004, e a obra de Miriam Dolhnikoff –*O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*–, de 2005, são exemplos disso. De significativa importância quanto a esse tema é a obra de João Camillo de Oliveira Torres –*A formação do federalismo no Brasil*–, de 1961.

Este trabalho se inscreve para o debate sobre essa temática, federalismo e federação, conferindo a

¹⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2.^a edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2005, p. 76.

estes termos o sentido acima expresso. No período em foco na pesquisa, a questão federativa ocupou lugar de relevo no processo de formação da estrutura político-institucional do Estado, evidenciando-se posicionamentos favoráveis e contrários à adoção do sistema federativo. Consubstancia-se, pois, o trabalho em um diálogo com autores que se dedicam à discussão dessa temática no período em evidência, a fim de perquirir sobre as idéias federalistas e as condições adequadas que possibilitaram a implantação do Estado federal brasileiro em 1889, o qual foi confirmado com a promulgação da Constituição de 1891.

1.7 Justificativa

Oliveira Vianna, em sua obra *O ocaso do Império*, faz alusão a duas espécies de história: a história dos fatos e a história das idéias. Por isso, há,

para ele, duas espécies de historiadores: os que historiam fatos e os que historiam idéias. Esta pesquisa, conquanto de forma modesta e singela, está aceitando o desafio de historiar idéias, a partir da análise constitucional. Ao fazê-lo, está consciente da complexidade de se manter um diálogo com documentos estáticos que, nesse processo de comunicação intergeracional, apenas o observador emite sinais de compreensão, de análise e de idéias referentes a esses dados históricos. Por isso, um mesmo dado histórico ressurge no presente com variadas leituras, compreensões e idéias. O passado, portanto, não pode ser considerado um arquivo morto.

É preciso, então, empreender um equilíbrio dinâmico, entendido aqui como um processo contínuo de diálogo entre o pesquisador e os dados históricos, na certeza de que esse diálogo com a História, por meio

desse equilíbrio dinâmico, contribui para o processo de construção do mundo de hoje. Nesse contexto, então, compreender e contribuir de forma consistente para a dinâmica de desenvolvimento do Estado federal brasileiro exigem também a participação nesse referido processo de equilíbrio dinâmico histórico. Nisso residem a relevância e a atualidade do presente trabalho.

1.8 Estrutura do trabalho

No intento de desincumbir-se da empreitada, o trabalho apresenta uma estrutura de cinco capítulos, ladeados por uma introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo –A Revolução Pernambucana de 1817 e o processo de independência– ocupa-se com a constatação do ideário federalista da revolução pernambucana e com o processo de Declaração de Independência, que é o marco da soberania brasileira. A Revolução Pernambucana de 1817 arrebanhou algumas

províncias do Norte, em uma cruzada que se pretendia republicana e federalista. O movimento foi sufocado de forma enérgica, com mortes, prisões e condenações. No entanto, o ponto culminante desse período não é a sangrenta capitulação dos *patriotas*, mas o processo que conduziu à Proclamação da Independência do Brasil. Se a Revolução Pernambucana deixou plantado no solo político e social das províncias do Norte o ideário de uma república federalista, que no futuro seria agregado à região Centro-Sul do país, a Proclamação da Independência fincou o marco da soberania. Estes expedientes se revestem de significativa relevância para a formação do quadro das “condições adequadas”.

O capítulo segundo –A rejeição da federação na Constituição de 1824– se desdobra em dois temas que agregam significativo valor ao tema central desta pesquisa: a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa

e o texto constitucional outorgado, naquilo que diz respeito ao exame do federalismo. A contribuição deste capítulo está nos debates travados nessa assembléia geral em torno do federalismo. Conquanto a discussão tenha durado pouco tempo, visto que a Assembléia restou dissolvida, isso não foi suficiente para deslustrar os debates e nem diminuir o relevo dos embates sobre o federalismo naquele Parlamento. No outro ponto da dissolução da Assembléia Geral, está o expediente de outorga da Constituição de 1824, apesar das reiteradas promessas do Imperador de que convocaria uma nova Assembléia. Mas, esses dois episódios –dissolução da Assembléia Geral e outorga da Constituição–, somados com aqueles registrados no capítulo primeiro, irão tornar ainda mais fértil o terreno que se robustecia de “condições adequadas” para o discurso federalista.

O terceiro capítulo –A presença de elementos

federalistas no Ato Adicional de 1834— se ocupa com os antecedentes do Ato Adicional e o seu conteúdo. Trata-se de um período singular da fase do Brasil Império, visto que, com a edição do Ato Adicional, alguns aspectos do federalismo apresentaram concreção institucional e constitucional na estrutura do Estado. Essa circunstância levou João Camillo de Oliveira Torres a denominar a forma de Estado brasileiro daquele período, em razão do conteúdo do Ato Adicional, de *Federação Preventiva*.

O capítulo quarto —Lei de Interpretação e a prática político-administrativa durante a sua vigência— aborda o conteúdo dessa norma e a prática administrativa que se seguiu após a sua vigência. Em cerca de seis anos após a aprovação do Ato Adicional,

os conservadores promoveram o *regresso*¹⁵, que, na essência, consistiu na edição da Lei de Interpretação do Ato Adicional. Essa lei de interpretação objetivou abrandar o desenho institucional de autonomia radical que estava sendo dado pelas províncias, amparadas pelo Ato Adicional.

O capítulo quinto –A implantação da federação– é a última fronteira da formação das “condições adequadas”, que culmina com a trilogia: fim do Império, conversão do federalismo em federação e promulgação da Constituição republicana. Esse capítulo examina o ocaso do Império e alguns aspectos federalistas da Constituição de 1891.

Para a transformação do federalismo em

¹⁵ *Regresso* é o nome utilizado por alguns autores para referirem-se ao movimento que pretendia retornar à situação político-institucional anterior à edição do Ato Adicional de 1834, que culminou com a edição da Lei de Interpretação. Exemplo disso é Marco Morel, in *O período das regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003, p. 31. Miriam Dolnikoff confere a esse mesmo episódio o nome de *revisão conservadora*, in *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005, p. 125.

federação, na experiência político-institucional brasileira, as “condições adequadas” encontraram o seu ponto de satisfação com a promulgação da Constituição de 1891, que confirmou a República federativa, provisoriamente proclamada por meio do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889.

2. A REVOLUÇÃO PERNAMBUCANA DE 1817 E O PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA

2.1 A revolução pernambucana

A tensão entre brasileiros e portugueses¹⁶

¹⁶ Sobre os partidos políticos no Brasil Império cfr. Carlos Dalmiro da Silva Soares, *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial*, Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n.º 26, set. 1998. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>. Acesso em 05.02.09. Nesse texto, o autor salienta que *antes de 1822, a luta política restringia-se a brasileiros (os que aspiravam a independência) e a estrangeiros (os que a bloqueavam)*. Após a Independência, continua ele, surgiram *uns favoráveis à orientação do monarca e outros adversários*. Com a abertura do poder Legislativo, em 1826, surgiram, na Câmara dos Deputados, mesmo antes de 7 de abril de 1831, *os políticos denominados exaltados*. Após a abdicação, *os oposicionistas vitoriosos com a abdicação de D. Pedro I, dividiam-se em dois grupos: o dos moderados e o dos exaltados*. *Os moderados detinham as posições de governo e procuravam apaziguar o país; os exaltados não participavam do governo e batiam-se pela maior autonomia*

que aqui residiam, o surgimento de movimentos nativistas e o rio-centrismo, evidenciado pelo desnivelamento da relação de forças políticas entre as províncias e o Rio de Janeiro, a sede do poder imperial, estão na base da mais significativa revolução que ocorreu em Pernambuco, iniciada em 1817, quando da permanência de D. João VI no Brasil. Fazendo referência a essa tensão étnica, Francisco Muniz Tavares salienta que *“nascer brasileiro era um título de inferioridade”*. Além disso, continua, aduzindo que as autoridades portuguesas, *“em vez de desarraigar com a*

das províncias. No período da Regência Trina Permanente, havia três grupos: os liberais exaltados (“chimangos”), que apoiavam o governo; os liberais exaltados, que defendia a república e a federação; e os restauradores, que pretendiam o retorno de D. Pedro I ao poder. Após a aprovação do Ato Adicional, surgiu o denominado *Partido da Ordem* ou *Regressistas*, que deu origem ao *Partido Conservador*, que defendiam o *governo centralizado e desejavam realizações de progresso*. Na década de 1840, esse partido ficou conhecido *pela denominação de ‘Saquarema’ do nome do município fluminense onde se localizava as propriedades agrícolas de um dos seus principais líderes.* O Partido Liberal, que defendiam a autonomia provincial, um governo parlamentar aprimorado, a extinção do poder moderador e da vitaliciedade do senado, além de almejavam a abolição. *Os Liberais eram chamados ‘Luzias’,* nome derivado da Vila Santa Luzia do rio das Velhas, em Minas Gerais. Com o advento da conciliação política, que durou de 1853 a 1862, houve o fortalecimento do partido conservador. Descontentes com isso, os liberais *formaram uma nova organização política conhecida como Liga Progressista ou Partido Liberal Progressista.* Os demais do partido liberal foram denominados de *históricos.* A crise de 1868, consubstanciada na derrubada do Gabinete de Zacarias de Góes e Vasconcelos, *provocou uma cisão no Partido Liberal em ‘Moderados’ e ‘Radicais’.* Com o Manifesto Republicano, surgiram o *Partido Republicano Paulista,* o *Partido Republicano Mineiro,* o *Partido Republicano Rio Grandense*

justiça imparcial a nascente discórdia, a fomentava, crendo que só a divisão dos ânimos poderia perpetuar o domínio”¹⁷.

2.1.1 A influência dos Estados Unidos

Em 1817, os patriotas pernambucanos recorreram aos Estados Unidos. No entanto, naquele momento, a prioridade daquele país era firmar um tratado comercial com Portugal. Quando eclodiu a revolução, os patriotas enviaram Antônio Gonçalves da Cruz Costa, o Cabugá, à Filadélfia, objetivando comprar armas e conseguir o reconhecimento formal do governo norte-americano. A resposta dos Estados Unidos foi enviar, na mesma ocasião, um representante oficial para reafirmar a intenção de não se envolver em conspirações republicanas ou movimentos

¹⁷ TAVARES, Francisco Muniz. *História da revolução de Pernambuco em 1817*, 3.^a edição. Pernambuco: Imprensa Industrial, 1917, p. LXXXIII.

revolucionários¹⁸. Isso demonstra, em certa medida, a influência da experiência dos Estados Unidos na revolução pernambucana.

Além da solicitação dos patriotas, em 1817, Eduardo Frieiro informa que, em bibliotecas particulares do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco foram confiscadas traduções francesas da Constituição americana. Mesmo tratando-se de um evento ocorrido em 1789, portanto, antes da Revolução de Pernambuco de 1817, dada a sua relevância e a interface com o tema central desta pesquisa, merece ser registrado.

Trata-se do confisco de 270 livros realizado na biblioteca do Cônego Luís Vieira da Silva. Eduardo Frieiro¹⁹ dá conta de que a livraria do Cônego era composta de *“270 obras, com perto de oitocentos*

¹⁸ DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2005, pp. 130 e 131.

¹⁹ FRIEIRO, Eduardo. *O diabo na livraria do cônego*. Belo Horizonte: Livraria Cultura Brasileira Ltda., 1945, p.29.

volumes”, sendo que “mais de metade era em latim, cerca de noventa em francês, pouco mais de trinta em português, cinco ou seis em espanhol, além de 24 livros ingleses”. Mais adiante, Eduardo Frieiro²⁰, fazendo referência aos 24 volumes ingleses, aí incluída a Constituição americana, registra que “calou no ânimo dos patriotas mineiros a emancipação das colônias inglesas da América do Norte”.

Francisco Muniz Tavares registra em sua obra a esperança que os patriotas nutriam de receber o apoio dos Estados Unidos, especialmente porque os revolucionárias deram preferência ao sistema de governo lá adotado. No entanto, os americanos do norte preferiram defender os seus interesses comerciais²¹.

2.1.2 Revolução e contra-revolução

²⁰ FRIEIRO, Eduardo. Op. cit. p. 56.

²¹ TAVARES, Francisco Muniz. *História da revolução de Pernambuco em 1817*, 3.^a edição comemorativa do 1.^o centenário. Recife: Imprensa Industrial, 1917, p. LXXXV.

Embora se faça menção ao ano de 1817 e à província de Pernambuco, a Revolução Pernambucana, de um lado, tem antecedentes e conseqüentes e, de outro lado, não ficou confinada apenas à base territorial de uma província.

Quanto à configuração temporal anterior à 6 de março de 1817, Carlos Guilherme Mota²² defende que desde os levantes inconfidentes de 1801, poder-se-ia antever a insurreição que se ampliaria nos anos de 1817-1824. Sustenta, também, que o revolucionário João Nepomuceno Carneiro da Cunha foi acusado de incitar a revolução em dezembro de 1815. Em igual medida, o padre Antônio Jácome Bezerra, também revolucionário, recebeu a acusação de que cuidara da revolução há sete anos. Por fim, arremata Carlos Guilherme Mota que os acontecimentos de 1821, 1824,

²² MOTA, Carlos Guilherme. *Nordeste 1817: estruturas e argumentos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972, p. 48.

1831 e 1848 são desdobramentos da revolução de 1817. Tendo presente, como se demonstrará adiante, que a Revolução Pernambucana teve cunho eminentemente federalista, essa perspectiva apontada por Carlos Guilherme Mota assume grande relevo, na medida em que o reflexo dessa revolução nos acontecimentos políticos de 1821, 1824, 1831 e 1848 é sinônimo do extenso alcance, não só temporal, mas também territorial do federalismo, como se verá em lugar próprio.

Quanto ao alcance territorial, reconhece Oliveira Lima²³ que a revolução pernambucana tinha a sua ramificação na Bahia, no Ceará, na Paraíba e no Rio Grande do Norte. Thomas John Cochrane²⁴

²³ LIMA, Manuel de Oliveira. *D. João VI no Brasil*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 1977, p. 502.

²⁴ COCHRANE, Thomas John. *Narrativa de serviços no libertar-se o Brasil da dominação portuguesa*, Volume 16. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 166. "Thomas John Cochrane (14.12.1775-31.10.1860), o Almirante Conde de Dudonald, Lorde Cochrane, nasceu na Escócia e faleceu um mês antes de completar 85 anos, em Kensington, na Inglaterra. Em 1823, quando ainda prestava serviços ao governo revolucionário do Chile, aceitou o convite do governo imperial brasileiro para chefiar a esquadra brasileira com a missão de apoiar, pelo litoral, a luta

relaciona, não apenas o Pará e o Maranhão, mas salienta que “*o todo das províncias do Norte*” aguardava apenas o sucesso da revolução de 6 de março “*para se declararem abertamente contra a autoridade imperial*”. O próprio D. João VI, na Carta Régia de 6 de agosto de 1817²⁵, referia-se aos acontecimentos de 6 de março do mesmo ano como sendo um “*monstruoso governo*”, procurando propagar a rebelião em toda a Província, Paraíba, Rio Grande e Alagoas.

Os desentendimentos entre brasileiros e portugueses estão indicados na Ordem do Dia do Capitão-General, de março de 1817, onde se registra a existência de “*homens malvados com a louca esperança*

contra as forças portuguesas que dominavam grande parte do país, principalmente a Bahia e o Maranhão. Ao cumprir uma missão em Recife, em 1824, sentiu-se desprestigiado pelo Governo imperial que o abandonara aos seus próprios recursos, sem suprimentos, pagamentos e nem instruções vindas do Rio, e sentido que o clima prejudicava sua saúde três vezes enviou sua resignação sem obter resposta. Quando nenhuma veio de sua quarta resignação ele partiu para os Açores na fragata Piranga. O Império dispensou seus serviços considerando-o desertor. Cochrane fez várias demandas internacionais pelas suas dívidas que cobrava em relação ao Chile, Peru e Brasil. Recebeu algumas em vida, mas do Brasil só depois de morto”.

²⁵ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 6 de agosto de 1817. Disponível em: www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/legisla%C3%A7%C3%A3o/Legimp-A.1.pdf. Acesso em 10.09.08

de tiraram alguma vantagem das desgraças alheias sem se lembrarem que somos todos portugueses (...)”. Essa cizânia nas relações sociais, conforme indica um documento escrito em 10 de março de 1817²⁶, era a “*derradeira peça que faltava de se pôr à máquina política do insidioso governo*” que fora extinto.

Com o envio de tropas para a fortaleza de Brum, em 6 de março de 1817, essa situação encontrou o seu ponto de distensão mais radical, resultando no chamado Ultimado dos Patriotas²⁷, assinado por Domingos Teotônio Jorge, Padre João Ribeiro Pessoa e Domingos José Martins, em 7 de março de 1817. Esse documento fazia três exigências: a) a imediata retirada das tropas do país da fortaleza de Brum; b) a conseqüente ocupação da fortaleza pelas tropas

²⁶ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 466.

²⁷ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 460.

patriotas; c) o comprometimento dos patriotas em providenciar uma embarcação para transportá-los para o Rio de Janeiro. O não atendimento dessas condições retiraria a responsabilidade dos patriotas pelo que viesse a acontecer.

No mesmo dia desse ultimato, às 12 horas, foi nomeado o Governo Provisório, composto de cinco membros, com representantes da igreja, do exército, da magistratura, da agricultura e do comércio, e acompanhado de um abaixo-assinado²⁸. Na Proclamação do Novo Governo de Pernambuco²⁹, se dizia que a semente do mal entendido poderia ser extirpada. No entanto, em razão dos maus conselheiros,

²⁸ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 461. A composição do Governo Provisório era a seguinte: da parte da igreja, João Ribeiro Pessoa de Melo Montenegro; da parte militar, Capitão Domingos Teotônio Jorge Martins Pessoa; da parte da magistratura, José Luís de Mendonça; da parte da agricultura, Coronel Manuel Correia de Araújo; e da parte do comércio, Domingos José Martins. Os abaixo-assinados são: Luís Francisco de Paula Cavalcanti, José Inácio Ribeiro de Abreu e Lima, Joaquim Ramos de Almeida, Francisco de Brito Bezerra Cavalcanti d'Albuquerque, Joaquim José Vaz Salgado, Antônio Joaquim Ferreira de S. Paio, Francisco de Paula Cavalcanti, Filipe Néri Ferreira, Joaquim d'Anunciação e Siqueira, Tomás Ferreira Vilanova, José Maria de Vasconcelos Bourbon, Francisco de Paula Cavalcanti Júnior, Tomás José Alves de Siqueira, João de Albuquerque Maranhão e João Marinho Falcão.

²⁹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 462 e 463.

fez-se opção de métodos tiranos, perdendo patriotas honrados e conduzindo às lágrimas e à miséria famílias inteiras. Por isso, proclamam: outra alternativa não havia, senão reagir contra a tirania e a injustiça. Diante desse quadro, “*o grito de defesa foi geral*” e “*o povo se tornou soldado*”. Assim, o Governo Provisório foi instalado, contendo, como se dizia, “*todas as ordens do Estado*”.

No dia seguinte, 8 de março de 1817, reconhecendo que se deve valorizar aqueles que defendem a pátria e que prestaram um primoroso serviço no dia crítico, debelando o despotismo e a perseguição, o Governo Provisório decreta a elevação do soldo da tropa³⁰.

José Luís de Mendonça, o magistrado que compunha o Governo Provisório, em 10 de março de

³⁰ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 464 e 465.

1817, em um documento intitulado “Preciso”³¹, anota os acontecimentos da revolução pernambucana. Nesse documento, fala-se da “*opressão de nossos legítimos direitos*”, que eram solapados pelo extinto governo de Pernambuco, e da má administração do governo central. Sustenta que, após a tomada da fortaleza do Brum, foi “*restabelecida a ordem pública*” e o “*povo entrava na posse dos seus legítimos direitos sociais*”.

As primeiras medidas a serem adotadas foram a restauração do pacífico convívio social entre portugueses e brasileiros, eliminando as diferenças entre brasileiros e europeus; a instituição de comissões para deliberar sobre matérias referentes à “*prosperidade geral de toda esta província*”; e a abolição de “*certos impostos de manifesta injustiça e opressão para o povo*” sem vantagem alguma para a nação.

³¹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 467.

Mas, a contra-revolução não tardaria a chegar. De fato, a bordo da fragata *Tétis*, o comandante do bloqueio, Rodrigo José Ferreira Lobo, com suas forças navais estacionadas defronte de Pernambuco, encaminhou aos habitantes da província uma Proclamação³², anunciando que estava comissionado por D. João VI a “restaurar os direitos da coroa portuguesa”, em razão daqueles que “perpetraram uma rebelião atroz” e, “depois de excitarem a desordem popular”, derrubaram “o poder representativo de S. Majestade na expulsão do governador” e erigiram “um governo faccioso”. Para esse fim, continuava o comandante da fragata, estava autorizado a “empregar todas as forças”, objetivando “destruir com a maior brevidade possível o germe de uma guerra civil”, visto que a rebelião é uma “mancha na fidelidade nacional

³² BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.ª edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 478 e 479.

ainda não vista na monarquia portuguesa.”

Em resposta, os patriotas pernambucanos encaminharam uma Proposta³³, exigindo *“anistia geral a todos os implicados na presente revolução”* e, também, que Rodrigo José Ferreira Lobo, na condição de comandante do bloqueio, determinasse ao comandante do exército que não avançasse *“contra esta praça, enquanto se não ultimar a presente negociação”*.

Inconformado, Rodrigo José Ferreira Lobo oferece, em 18 de março de 1817, a sua Resposta³⁴ aos patriotas. Afirma que tem a seu favor *“a razão, a lei, e a força armada tanto terrestre como marítima”* e que, portanto, não pode *“admitir condições indignas, como as que se me propõem”*. Audaciosamente, na mesma data,

³³ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 482. Essa proposta foi assinada pelos seguintes patriotas: Domingos Teotônio Jorge, governador das Armas; o padre João Ribeiro Pessoa, governador provisório; Manuel Joaquim Pereira Caldas, conselheiro; Miguel Joaquim de Almeida e Castro, Secretário do Interior, e Pedro de Sousa Tenório, Secretário Adjunto.

³⁴ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 483.

uma nova Proposta³⁵, desta feita assinada apenas pelo Governador Domingos Teotônio Jorge, sustentando que, se até o dia seguinte, 19 de março, o comandante Rodrigo José Ferreira Lobo não encaminhar um negociador com uma resposta, “*serão passados à espada todos os presos tanto oficiais-generais no serviço de Sua Majestade fidelíssimo, como os mais prisioneiros por opiniões realistas.*” Além disso, “*Recife, Santo Antônio e Boa Vista serão arrasados, incendiados*” e os europeus “*serão mortos*”.

Nesse cenário, o Ouvidor da Comarca do Sertão, Desembargador José da Cruz Ferreira³⁶, surge como conciliador, propondo um armistício. Assim, o comandante Rodrigo José Ferreira Lobo, embora salientando que as ameaças do governador patriota não

³⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 485.

³⁶ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 486.

o atemorizassem, aprova a proposta conciliadora, “*até que o dito senhor desembargador possa chegar ao Rio de Janeiro a rogar a Sua Majestade que perdoe os rebeldes*”.

Mas, a causa já estava perdida. A assinatura da última proposta apenas pelo Governador Domingos Teotônio Jorge já era um sinal de capitulação. Oliveira Lima dá uma nota melancólica do desfecho da revolução patriota³⁷: os contra-revolucionários invadiram a Província. Os patriotas se retiraram, levando bagagens, artilharia e o cofre militar. A cidade ficou deserta. Os quartéis foram abandonados. O exército patriota fora abandonado a sua própria sorte. Antes do final do mês, toda a desordem estava resolvida. Quando a notícia do fim da rebelião chegou ao Rio de Janeiro, houve festa.

³⁷ LIMA, Manuel de Oliveira. *D. João VI no Brasil*. 4.ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 2006, pp. 512-516.

2.1.3 A idéia federalista na Revolução de Pernambuco

Feitas essas considerações gerais a respeito dessa Revolução, que Evaldo Cabral de Mello examina subordinado a um sugestivo título –*A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*–, convém perscrutar sobre as suas idéias federativas.

Eduardo Friero, fazendo referência aos revolucionários pernambucanos, confessa que em todos havia “*o íntimo desejo de se ver fundada também no Brasil uma república livre, e sobre a matéria já se conversava com muito pouca reserva*”³⁸.

Evaldo Cabral de Mello colaciona em sua obra uma carta, de 31 de março de 1817, subscrita pelo padre João Ribeiro e endereçada ao governo provisório,

³⁸ FRIEIRO, Eduardo. *O diabo na livraria do Cônego*. Minas Gerais: Livraria Cultura Brasileira Ltda., 1945, pp. 29 e 56.

onde o sacerdote manifesta o seu convencimento de que “*Pernambuco, Paraíba, Rio Grande e Ceará devem formar uma só república*”³⁹. Dias Martins, referindo-se a esse mesmo evento, aduz que a idéia de que a área entre o Ceará e o São Francisco constituía uma entidade estatal, visto que as “*Províncias estão tão compenetradas, e ligadas em identidade de interesses, e relações que não se podem separar*”⁴⁰, em uma clara alusão à unidade, que é um dos aspectos da federação.

Marcus J.M. de Carvalho, além de referir-se à revolução pernambucana como a “*origem do federalismo moderado*”, anota que, nesse período, reinava um descompasso político entre o Rio de Janeiro e as capitanias mais antigas, como Pernambuco,

³⁹ MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2004, p. 43.

⁴⁰ MARTINS, Joaquim Dias. *Os mártires de Pernambuco: vítimas da liberdade – 1710 e 1817*. Pernambuco: Obras Políticas e Literárias, 1972, p. 321.

Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão e Pará⁴¹.

Paulo Bonavides, ao examinar a evolução constitucional brasileira, dá conta de que o Governo Provisório da Revolução de Pernambuco editou uma lei, denominada de Lei Orgânica da nova República, contendo 28 artigos, na qual, ficava decretada “*a queda do Império, a instituição da República, o fim do Estado unitário, o advento da Federação e a criação da forma presidencial de Governo*”⁴². Essa Lei Orgânica teria vigência até a promulgação da Constituição pela Assembléia constituinte a ser instalada.

Francisco Muniz Tavares faz expressa referência a respeito do caráter republicano da

⁴¹ CARVALHO, Marcus J. M. de. *Cavalcantis e cavalgados: a formação das alianças políticas em Pernambuco, 1817-1824*, Revista Brasileira de História, volume 18, n.º 36, 1998, pp. 2 e 7. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-01881998000200014&lng=pt&nrm=iso&thng=pt. Acesso em 21.09.08.

⁴² BONAVIDES, Paulo. *A evolução constitucional do Brasil*, Estudos Avançados 14 (40), 2000, p. 160. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a16.pdf. Acesso em: 21.09.08.

Revolução de Pernambuco⁴³. Além disso, a *lei orgânica*, acima referida, em seu preâmbulo, assim aduzia: “O *Governo Provisório da República de Pernambuco*”⁴⁴.

Naquele momento histórico, e isso merece registro, a prioridade estava concentrada na unidade territorial e na independência do Brasil de Portugal, o que não afastava a defesa do federalismo como instituto político de organização nacional. A estruturação político-institucional do Estado brasileiro era um objetivo que se perseguia, mas que, antes, era preciso deixar de ser Colônia. Evaldo Cabral de Mello tem o cuidado de evidenciar na nota de rodapé n.º 38 de sua obra que “os vocábulos ‘*separatismo*’ e ‘*separatista*’ foram utilizados ao tempo da *Independência exclusivamente no tocante à separação do Brasil e de Portugal*”⁴⁵.

⁴³ TAVARES, Francisco Muniz. *História da revolução de Pernambuco em 1817*, 3.ª edição comemorativa do 1.º centenário. Recife: Imprensa Industrial, 1917, p. LXXXV, e nota CVII, p. 239.

⁴⁴ TAVARES, Francisco Muniz. Op. cit., Nota CIV, p. 231.

⁴⁵ MELLO, Evaldo Cabral de. Op. cit. p. 44.

Extrai-se do ideário político da Revolução de Pernambuco que os patriotas defendiam o projeto de uma república federativa. O insucesso da revolução não afasta a perspectiva federalista e republicana almejada pelos revolucionários. De fato, não se tornaram públicos as características peculiares e os fundamentos da sonhada nova estrutura político-institucional. Os patriotas não se empenharam, no devido tempo, no sentido de traduzir em um documento constitucional as propostas divulgadas apenas em discursos políticos. Francisco Muniz Tavares⁴⁶ considerou isso um erro, expressando-se assim sobre essa questão:

Um grande erro dos diretores da revolução tinha sido a negligência do primeiro dever dos Governos livres, isto é, a reunião dos escolhidos do povo em Corpo Constituinte, e legislativo; o interesse de todos deve ser tratado por todos. Bem que a péssima educação portuguesa não habilitasse os brasileiros ao desenvolvimento rápido da ciência política, todavia na urgência das circunstâncias bastava seguir o método abraçado pelos Estados Unidos da América. O novo Governo de Pernambuco logo que foi nomeado, estava na rigorosa obrigação de publicar um regulamento provisório, que marcasse o modo das eleições dos Deputados, o número destes, o tempo das eleições, e do ajuntamento dos eleitos com indicação do respectivo lugar, convidando as outras Províncias a concorrerem contemporaneamente com os membros correspondentes a sua

⁴⁶ TAVARES, Francisco Muniz. Op.cit., p. CCIII.

população. Formado este congresso, se estreitaria uma liga federal, e com esta a comunidade dos meios de defesa, e de melhoramento social, decidida a forma de Governo, que fosse julgada mais adaptada.

Essa circunstância abre espaço para algumas considerações. Se os olhos do observador estiverem voltados para o Brasil, na condição de componente do Reino Unido com Portugal e Algarves, visto que, por ocasião da Revolução Pernambucana, ainda não havia ocorrido a Independência, então os patriotas não estariam atuando na direção de um sistema federativo, na medida em que a secessão não é expediente que se harmoniza com o Estado federal. Tivesse sido, então, uma revolução de independência bem sucedida, não mais caberia incluir a Revolução de Pernambuco quando se pretendesse pesquisar sobre a federação brasileira. Se, porém, os olhos do observador estiverem voltados para as províncias que participaram da revolução, bem como para as propostas políticas de

estrutura institucional que estavam sendo defendidas, então, é forçoso reconhecer que, embora não apresentando contornos nítidos e bem definidos, se pretendia a implantação de uma federação republicana. Se a esse aspecto se adicionar o fato de que a revolução não prosperou, então, as províncias que participaram dela continuaram a fazer parte do Reino Unido com Portugal e Algarves.

Sendo assim, pelo menos três pontos relevantes para o federalismo sobressaem desse acontecimento: a) a capitulação dos revoltosos consubstanciou-se em uma demonstração de força do poder central, evitando a separação de províncias, sedimentando, assim, a unidade territorial brasileira. A manutenção da unidade territorial por parte do poder central é expediente que não conflita com o estado federal; b) a permanência das províncias do Norte na

estrutura territorial brasileira também deixou circunscrito em sua base social e política o discurso federalista; c) embora de forma bastante incipiente, a Revolução Pernambucana de 1817, tendo como referência o período dessa pesquisa, deu início à propagação das idéias de uma república federativa.

Por tudo isso, conquanto tenham sido capitulados os autores da Revolução de Pernambuco de 1817, os ideais por eles defendidos, dentre os quais o de uma república federalista, não foram vencidos pela força, pelos fuzis e pelo exílio. Os debates na Constituinte de 1823 e as reformas da década de 30 dos oitocentos iriam dar um passo a mais na cristalização das idéias federalistas.

2.2 O processo de independência

A historiografia tem considerado que a mudança da sede do governo português para o Rio de

Janeiro consubstanciou-se no primeiro passo do processo de desenvolvimento da independência do Brasil Colônia⁴⁷. Visto assim, esse processo de cerca de treze anos teve início com a chegada da família real ao Brasil e foi, ao longo desse período, pontuado por alguns acontecimentos significativos, tais como a elevação do Brasil ao *status* de Reino Unido com Portugal e Algarves, as Cortes Gerais, o dia do “Fico” e, finalmente, a Proclamação da Independência.

Por volta de 1820, a situação política e econômica de Portugal não era satisfatória. No campo da economia, a invasão francesa, a vinda da família real para o Brasil, a abertura dos portos brasileiros às

⁴⁷ Cfr. Maria Odila Leite da Silva Dias. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2005, p. 11. Segundo Maria Odila, o “*fato da separação do reino em 1822 não teria tanta importância na evolução da colônia para Império. Já era fato consumado desde 1808 com a vinda da Corte e a abertura dos portos e por motivos alheios à vontade da colônia ou da metrópole*”. Waldemar Martins Ferreira. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 43: “*Desde que o príncipe D. João desembarcou na Bahia e assinou a carta régia de 28 de janeiro de 1808, abrindo os portos brasileiros ao comércio estrangeiro, o regime colonial a que o Brasil se achava submetido recebeu o golpe de morte*”. João Ribeiro. *História do Brasil*, 9.^a edição. São Paulo: Livraria Francisco Alves, 1920, p. 364: “*A separação política do Brasil, ainda que efêmera no sentido da lei, era-o já definitiva no sentido dos fatos, porque não só a família real deixou de regressar no tempo devido, como não foi mais possível restabelecer o monopólio e as leis do regime antigo.*”

nações amigas promoveram, nas palavras de Manuel Emílio Gomes de Carvalho, a “*miséria do Reino*”. Ainda segundo ele, “*a penúria chegara ao extremo [...], o erário não pagava os funcionários públicos nem restituía os depósitos [...], à miséria ajuntava-se a humilhação*”⁴⁸.

Na esfera política, o absolutismo não mais se prestava às demandas portuguesas, o que fez nascer nos liberais o anseio por mudanças. Não pretendiam a república e muito menos a substituição da monarquia. Almejavam “*a participação do povo nos negócios públicos*”⁴⁹. Isabel Lustosa também apresenta semelhante visão desse quadro histórico. Segundo ela, os portugueses, em Portugal, não gostavam da inversão de papéis causada pela vinda da família real para o Brasil: “*Lisboa tornada província e o Rio de Janeiro*

⁴⁸ CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. *Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821*, Volume 12. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 21.

⁴⁹ CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. Op. cit. p. 22.

tornado metrópole”.

Além disso, a quebra do monopólio comercial, a situação econômica desfavorável e a presença militar inglesa formavam o pano de fundo de um descontentamento cada vez crescente em razão da *“situação econômica e política a que seu país fora reduzido, impulsionado pelos ideais constitucionalistas tão em voga na Europa daquele tempo, acabou provocando a Revolução Constitucionalista”*⁵⁰. Nisso reside a origem da Revolução do Porto.

É também nesse contexto que surgem as indagações: D. João VI voltaria, agora, para Portugal? Caso ele insistisse em permanecer no Brasil, enviaria alguém de sua família? Inicialmente, essas duas perguntas receberam respostas negativas de D. João VI. Contudo, a situação em Portugal se agravava. Uma

⁵⁰ LUSTOSA, Isabel. *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*, 4.ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, Editora Schwarcz Ltda., p. 97.

nova transferência da sede do governo se avizinhava. Em 18 de fevereiro de 1821, D. João VI, por decreto, determina que D. Pedro I se encaminhasse para Portugal. Essa ordem não é acatada.

Mas, para Isabel Lustosa, essa determinação era mais um dos disfarces de D. João VI. Ela defende que D. João VI *“temia, além da possibilidade real de perder o trono para o filho, a ambição, a imprudência e a simpatia pelas idéias liberais que D. Pedro começava a demonstrar”*. Isabel Lustosa registra que, ao ser indagado por que não enviava D. Pedro a Lisboa, D. João VI teria respondido: *“Mas e se, à sua chegada, o povo o aclamar rei?”*⁵¹ Tudo parece confirmar esse entendimento porque a determinação de D. João VI não foi acatada por D. Pedro e, em 7 de fevereiro de 1821, portanto, menos de um mês da determinação, sobreveio

⁵¹ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. 98.

o decreto a respeito do regresso de D. João VI para Portugal. Nada obstante a procedência do entendimento de Isabel Lustosa, não se pode abandonar também o fato de que, já naquele período, se pensava a respeito da independência do Brasil e esse expediente não coadunava com a ida de D. Pedro para Portugal naquele momento. Oliveira Lima chega mesmo a sustentar, referindo-se à independência do Brasil, que dela estava “*mais persuadido do que ninguém o próprio Dom João VI*”⁵².

De qualquer modo, em 7 de fevereiro de 1821, foi editado o decreto, estabelecendo o regresso de D. João VI para Lisboa e, com ele, a sede do governo para Portugal, aqui ficando D. Pedro I encarregado pelo Governo Provisório do Brasil. Assim, no dia 26 de abril de 1821, D. João VI estava de volta

⁵² LIMA, Manuel de Oliveira. *O movimento da independência: 1821-1822*, 6.ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 1977, pp. 19 e 20.

para Portugal. Antes, ainda, do seu retorno, em 22 de abril de 1821, D. João VI editou um decreto, estabelecendo a regência do Brasil na pessoa do príncipe do Reino Unido e, também, as respectivas instruções. Nelas, ficava pontuado que D. Pedro I era encarregado de um governo provisório; as resoluções deveriam ser adotadas em conselho e as decisões individuais deveriam ser referendadas pelo conselho; bem como as demais atribuições e competências para o exercício da gestão pública do Brasil⁵³.

Após o regresso de D. João VI para Portugal, as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa organizaram, em 29 de setembro de 1821, o sistema de governo e administração pública da província de Pernambuco e outras semelhantes providências a respeito de todas as mais províncias do

⁵³ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*. 3.^a edição, Volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 495-497.

Brasil. Nesse mesmo dia, em razão dessa reorganização administrativa e governamental, emitem o Decreto n.º 125, exigindo o retorno de D. Pedro I⁵⁴. No dia 2 de janeiro de 1822, fazendo alusão ao Decreto n.º 125, D. Pedro I escreve uma carta ao seu pai, dando conta da repercussão desse decreto no Brasil, especialmente em São Paulo e Minas Gerais⁵⁵. Um excerto da manifestação da Junta Provincial de São

⁵⁴ Decreto n.º 125 “D. João, pela graça de Deus e pela Constituição da Monarquia, rei do reino unido de Portugal, Brasil e Algarves, de aquém e além-mar em África etc. Faço saber a todos os meus súditos que as cortes decretam o seguinte:

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituinte da nação portuguesa, havendo decretado em data de hoje a forma de governo e administração pública das províncias do Brasil, de maneira que a continuação da residência do príncipe real no Rio de Janeiro se torna não só desnecessária, mas até indecorosa a sua alta hierarquia; e considerando juntamente quanto convém aos interesses da nação que V. A. Real viaje por alguns países ilustrados, a fim de obter aqueles conhecimentos que se fazem necessários para ocupar dignamente o trono português, mandam respeitosamente participar a el-rei que tem resolvido o seguinte:

1.º Que o príncipe real regresse quanto antes para Portugal.

2.º Que S. A. Real, logo chegue a Portugal, passe a viajar incógnito às cortes e reinos de Espanha, França e Inglaterra, sendo acompanhado por pessoas dotadas de luzes, virtudes e adesão ao sistema constitucional, que para esse fim Sua Majestade houve por bem nomear (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 514).

⁵⁵ Carta do Príncipe D. Pedro I a D. João VI

Meu pai e meu senhor, ontem, pelas oito horas da noite, chegou de São Paulo um próprio com ordem de me entregar em mão própria o ofício que ora remeto incluso, para que Vossa Majestade conheça e faça conhecer no soberano Congresso quais são as firmes intenções dos paulistas e por elas conhecer quais são as reais do Brasil. Ouço dizer que as representações desta província são feitas no dia 9 do corrente; dizem que São Paulo escreveu para Minas: daqui sei que há quem tenha escrito para todas as províncias; dizem que tudo se há de fazer debaixo de ordem. Farei todas as diligências por bem para haver sossego, e para ver se posso cumprir os Decretos n.ºs 124 e 125 (o que me parece impossível), porque a opinião é toda contra, por toda a parte.

Deus guarde a preciosa vida e saúde de Vossa Majestade como todos os portugueses o hão mister, e igualmente este seu súdito fiel e filho obedientíssimo que lhe beija à sua real mão, Pedro”. (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 515).

Paulo, dirigida a D. Pedro, requerendo a suspensão de sua partida para a Europa, está assim redigida, especificamente na parte que diz respeito ao retorno de D. Pedro I:

Sim, augusto senhor, é impossível que os habitantes do Brasil, que forem honrados e se prezarem de ser homens, e mormente os paulistas, possam jamais consentir em tais absurdos e despotismos, sim, augusto senhor, vossa alteza real deve ficar no Brasil, quaisquer que sejam os projetos das cortes constituintes, não só para o nosso bem geral, mas até para a independência e prosperidade futura do mesmo Portugal. Se V.A.R. estiver (o que não é crível) pelo deslumbrado indecoroso Decreto de 29 de setembro, além de perder para o mundo a dignidade de homem, e de príncipe, tornando-se escravo de um pequeno número de desorganizadores, terá também que responder, perante o céu, do rio de sangue, que de certo vai correr pelo Brasil com a sua ausência; pois seus povos, quais tigres raivosos, acordarão de certo do sono amadornado, em que o velho despotismo os tinha sepultado, e em que a astúcia de um novo maquiavelismo constitucional os pretende agora conservar.

Nós rogamos portanto a V.A.R. com o maior fervor, ternura e respeito, haja de suspender a sua volta para a Europa, por onde o querem fazer viajar como um pupilo rodeado deaios e de espias; nós lhe rogamos, que se confie corajosamente no amor e fidelidade dos seus brasileiros, e mormente de seus paulistas, que estão todos prontos a verter a última gota de seu sangue, e a sacrificar todos os seus haveres, para não perderem o príncipe idolatrado, em quem têm posto todas as esperanças bem fundadas da sua felicidade, e de sua honra nacional. Espere pelo menos V.A.R. pelos deputados nomeados por este governo, e pela Câmara desta capital, que devem quanto antes levar à sua augusta presença nossos ardentes desejos, e firmes resoluções, dignando-se a acolhê-los e ouvi-los com o amor e atenção, que lhe devem merecer os seus paulistas⁵⁶.

A manifestação da Câmara de São Paulo,

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 521 e 522. A representação da Junta Provincial de São Paulo, datada de 24 de dezembro de 1821, vem assinada pelas seguintes pessoas: João Carlos Augusto de Oeynhausen, presidente, José Bonifácio de Andrada e Silva, vice-presidente, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, secretário, Lázaro José Gonçalves, secretário, Miguel José de Oliveira Pinto, secretário, Manuel Rodrigues Jordão, Francisco Inácio de Sousa Guimarães, João Ferreira de Oliveira Bueno, Antônio Leite Pereira da Gama Lobo, Daniel Pedro Muller, André da Silva Gomes, Francisco de Paula e Oliveira e Antônio Maria Quartim.

aludida na representação da Junta Provincial de São Paulo, datada de 31 de dezembro de 1821, arremete-se contra o decreto de 29 de setembro, que determinara o retorno de D. Pedro I, entendendo que esse regresso deixaria *“o reino do Brasil sem centro comum de governo e união, e tornando-o dependente de Lisboa em todas as suas relações e negócios, qual vil colônia sem contemplação”*. Uma decisão igual a essa, continuam os subscritores do abaixo-assinado, não poderia ser tomada *“sem se consultar os representantes do Brasil”*, o que torna essa decisão a fonte do *“maior insulto, que se podia fazer a seus habitantes; e sua execução, nós o ousamos dizer, será o primeiro sinal da desunião, e da discórdia, será o princípio das desgraças incalculáveis, que tem de arruinar a ambos os reinos”*⁵⁷.

À manifestação de São Paulo, seguiu-se a

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 524.

representação do Rio de Janeiro ao Senado da Câmara pela permanência do D. Pedro I no Brasil, datada de 2 de janeiro de 1822.

A última etapa desse processo de permanência no Brasil ocorreu em 9 de janeiro de 1822, ocasião em que uma comissão composta pelo escrivão do Senado da Câmara, José Martins Rocha, e José Clemente Pereira, Francisco de Sousa e Oliveira, Luís José Viana Gurgel do Amaral e Rocha, Manuel Caetano Pinto, Antônio Alves de Araújo e José Martins Rocha, elaborou o Termo de Vereação do Fico, contendo manifestações variadas, repudiando o retorno de D. Pedro I a Portugal. Nessas circunstâncias, D. Pedro I pronunciou a célebre frase: *“Como é para o bem de todos, e felicidade geral da nação, estou pronto: diga ao povo que FICO”*. Logo depois de ter pronunciado esta frase, dirigiu-se às varandas do Paço e disse ao povo:

“Agora só tenho a recomendar-vos união e tranqüilidade”.

Isabel Lustosa, no entanto, põe em evidência, a importância de D. Leopoldina no processo da permanência de D. Pedro I. Segundo Isabel Lustosa, o Príncipe Regente *“estava decidido a partir”*. Mas, para D. Leopoldina a continuidade da corte no Brasil era medida que se impunha, visto que *“seria o único meio de preservar a monarquia portuguesa de seu total colapso”*. Em razão disso, D. Leopoldina *“se dedicaria intensamente a convencer D. Pedro a ficar no país”*. As suas idéias políticas estavam fundadas no fato de que, com a união das províncias e a manutenção da monarquia, *“abria-se a possibilidade da adoção de um sistema constitucional que preservasse a autoridade*

*real*⁵⁸.

A tensão entre D. Pedro I e D. Leopoldina a respeito do retorno a Portugal está expressa em duas correspondências subscritas por D. Leopoldina, datadas de 2 e 8 de janeiro, respectivamente, sendo esta última data o dia anterior àquele que D. Pedro adotaria, finalmente, a decisão de ficar no Brasil⁵⁹. Assim, transcorreu o processo de desobediência de D. Pedro I às determinações das Cortes Gerais a respeito do seu retorno a Portugal. Naquele mesmo ano, a independência do Brasil seria consumada.

Logo após a proclamação do Fico, o ano de 1822, já em seu primeiro semestre, foi marcado por uma

⁵⁸ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. pp. 121-123.

⁵⁹ Carta de 2 de janeiro de 1822. “Ele está mais disposto do que eu esperava; porém, para os brasileiros, é necessário que maior número de pessoas influa sobre ele, pois não está tão seguramente decidido como eu o queria. Aqui se diz: o Exército português quer obrigá-lo a partir – então tudo estaria perdido. Impedir isso é absolutamente necessário”. Carta de 8 de janeiro de 1822. “Receiam-se aqui muitos distúrbios para o dia de amanhã. Terá v. ouvido alguma coisa? O príncipe está decidido, mas não tanto quanto eu desejava. Os ministros vão ser substituídos por filhos do país que sejam capazes. O governo será administrado de modo análogo aos Estados Unidos das América. Muito me tem custado alcançar isto duto: só desejava insuflar uma decisão mais firme”. (LUSTOSA, Isabel. *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 123).

série de decisões adotadas por D. Pedro I que apontavam para o estabelecimento de uma estrutura institucional que o protegesse em caso de uma necessária decisão radical em relação a Portugal.

No campo militar, já no dia 12 de janeiro, extingue a Comissão Militar que exercia o governo das armas da Corte e Província⁶⁰. Ainda no campo militar, por meio da Carta Régia, de 12 de janeiro, exige das Províncias de Minas Gerais e de São Paulo a remessa de força armada para guarnição da cidade do Rio de Janeiro⁶¹; a Carta Régia, de 30 de janeiro, dispõe sobre a marcha para o Rio de Janeiro de uma Divisão de Tropas da Província de São Paulo⁶²; em 12 de março,

⁶⁰ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de janeiro de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html. Acesso em 29.09.08.

⁶¹ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 12 de janeiro de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html. Acesso em 29.09.08.

⁶² IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 30 de janeiro de 1822.

cria uma comissão encarregada do exame da Repartição do Arsenal do Exército⁶³; em 8 de maio, eleva o número de praças de cada uma das Companhias dos Batalhões de 1.^a Linha existentes na Corte⁶⁴; em 13 de maio, encarrega o ajudante geral do governo das armas da Corte e Província de todo expediente e incumbências da Repartição do Quartel Mestre General⁶⁵.

No campo da gestão política, cria, em 16 de fevereiro, o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil⁶⁶. Na área da gestão orçamentária

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

⁶³ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de março de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

⁶⁴ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 8 de maio de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

⁶⁵ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 13 de maio de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

⁶⁶ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 16 de fevereiro de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

e financeira, cria uma comissão para examinar o estado em que se encontrava o tesouro público⁶⁷.

Em relação às desavenças políticas entre Portugal e os brasileiros contrários à validação da Constituição elaborada pelas Cortes Gerais de Lisboa para o Brasil, estende ao Reino do Brasil, por meio do Decreto de 23 de março, o perdão concedido aos réus do Reino de Portugal por ocasião do juramento das bases da Constituição⁶⁸.

Na esfera político-constitucional, convoca para o dia 2 de junho o Conselho de Procuradores das Províncias⁶⁹.

O fechamento desse primeiro semestre de

⁶⁷ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 21 de fevereiro de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html. Acesso em 29.09.08.

⁶⁸ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 23 de março de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html. Acesso em 29.09.08.

⁶⁹ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 1.º de junho de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html. Acesso em 29.09.08.

1822 não poderia ser mais alvissareiro do que aquele expresso no Decreto de 5 de junho, convocando uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brasil⁷⁰.

O exame desses expedientes indica uma movimentação de natureza política, que caminha inexoravelmente para um rompimento definitivo com Portugal. Wilma Peres Costa, examinando a reestrutura institucional promovida por D. Pedro I no campo militar, denomina o processo de independência do Brasil de *“processo político e militar da Revolução de Independência”*. Essa, no entanto, era, para o momento, uma medida necessária, visto que, conforme bem reconhece Wilma Peres Costa, enfrentavam-se, *“aqui, tropas leais ao príncipe e tropas leais à metrópole”*.

⁷⁰ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 5 de junho de 1822.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

A contribuição militar, no momento da Independência, consistia em: “a) reunir em torno do príncipe a maior parte possível dos efetivos metropolitanos na colônia; e b) reforçar esses efetivos com mercenários estrangeiros”⁷¹. Apesar disso, Wilma Peres Costa⁷² entende que, no processo de independência do Brasil, o esforço militar foi minimizado. Eis os seus termos:

Por força de uma conjuntura histórica peculiar, dissociavam-se aqui as dimensões econômicas e políticas da ruptura do pacto colonial: entre 1808 e 1821, as políticas reformadoras de D. João VI eliminavam os componentes cruciais do exclusivo metropolitano e instalava aqui os principais ramos de uma administração autônoma, embrião do aparelho de Estado; entre 1821 a 1831 desenvolveu-se o processo de autonomização política e de apropriação nacional do aparelho de Estado. Essa dissociação, e o caráter de ‘transação política’ a ela associado, permitiram que se minimizasse o esforço militar da Independência. *Em outras palavras, a Independência se processou sem que fosse necessário constituir um exército nacional. Ao contrário, a tática política da geração da Independência concentrou-se em neutralizar o poder militar metropolitano, provocando nele clivagens verticais e horizontais* (forças leais ao príncipe x forças leais à metrópole, na primeira fase, e tropa e oficialidade brasileira x oficialidade portuguesa e mercenário na segunda).

Outra forma de reler esses mesmos fatos é não minimizar o esforço militar da independência. Na

⁷¹ COSTA, Wilma Peres. *A espada de Dâmocles: o exército, a guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Editora Hucitec-Editora da Unicamp, 1996, pp. 38-40.

⁷² COSTA, Wilma Peres. Op. cit. p. 46.

verdade, não houve manifestação bélica na independência. No entanto, as forças militares, umas leais ao príncipe e outras leais à metrópole, estavam potencialmente arregimentadas. Ocorre que o potencial militar associado a D. Pedro I é diretamente decorrente dos expedientes adotados por ele no primeiro semestre de 1822. Caso não adotasse aquelas providências, é bem possível que estivesse desguarnecido em caso de necessidade do apoio militar às tendências políticas da independência. Sob esse ângulo de visão, o esforço militar da independência não pode ser minimizado.

Visto o mesmo processo, agora de um referencial político-civil e não político-militar, Caio Prado Júnior⁷³, assim contribui para a compreensão dos acontecimentos:

Outro efeito da forma pela qual se operou a emancipação do Brasil é o caráter de 'arranjo político', se assim nos podemos exprimir, de que

⁷³ PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*, 15.^a edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 52.

se revestiu. Os meses que medeiam da partida de D. João à proclamação da Independência, período final em que os acontecimentos se precipitam, resultou num ambiente de manobras de bastidores, em que a luta se desenrola exclusivamente em torno do Príncipe Regente, num trabalho intenso de afastar da influência das cortes portuguesas e trazê-lo para o seio dos autonomistas. Resulta daí que a Independência se fez por uma simples transferência política de poderes da metrópole para o novo governo brasileiro.

Como se vê, a participação mais acentuada no processo de Independência se deu entre os grupos políticos civis e militares. D. Pedro I se viu ora guiado por um, ora por outro grupo, sendo marcada, essa condução, por alguns momentos de abalos absolutistas por parte do Imperador, como é o caso da dissolução da Assembléia Constituinte e da outorga da Constituição de 1824.

Desde o início de 1822, com o “Fico”, a luta pela independência andou em paralelo com a exigência de uma assembléia constituinte. Uma representação do Rio de Janeiro, dirigida a D. Pedro I, datada de 20 de maio de 1822, deixa expressa essa idéia. Esse documento defendia a convocação de uma assembléia

geral e, ao mesmo tempo, pugnava pela independência⁷⁴. Esse mesmo sentimento é esposado pelo próprio D. Pedro I em uma carta endereçada ao seu pai, D. João VI, em 19 de junho de 1822. Em relação à constituinte, diz ele na carta: *“não querem senão as leis da sua Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, criada por sua livre vontade para lhes fazer uma Constituição que os felicite in eternum se possível for”*. Sobre a independência, relembra um conselho dado pelo próprio pai: *“Pedro se o Brasil se separar antes seja para ti que me hás de respeitar do que para algum desses aventureiros”*. E conclui, reconhecendo o seguinte: *“Foi chegado o momento da quase separação, e estribado eu nas eloqüentes e singelas palavras expressadas por Vossa Majestade, tenho marchado*

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 571-579.

*adiante do Brasil, que tanto me tem honrado*⁷⁵.

A situação estava se encaminhando em uma estrada sem retorno. O Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, criado pelo Decreto de 16 de fevereiro, objetivava preparar o *“sistema constitucional [...] formando desde já um centro de meios e de fins, com que melhor se sustente e defenda a integridade e liberdade deste fertilíssimo e grandioso país”*. Com esses propósitos, o Conselho fora criado com as seguintes atribuições:

1.º) aconselhar-me todas as vezes que me lhe for mandado, em todos os negócios mais importantes e difíceis; 2.º) examinar os grandes projetos de reforma, que se devam fazer na Administração Geral e particular do Estado, que lhe forem comunicados; 3.º) propor-me as medidas e planos, que lhe parecem mais urgentes e vantajosos ao bem do Reino-Unido e à prosperidade do Brasil; 4.º) advogar e zelar cada um de seus membros pelas utilidades de suas províncias respectivas⁷⁶.

Esse decreto foi anulado pelas Cortes Gerais, em 23 de julho de 1822, tendo a comunicação desse

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 608-610.

⁷⁶ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 16 de fevereiro de 1822.

Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

fato chegado ao Brasil, em 1.º de agosto⁷⁷. Nesta mesma data, chegou outra carta de D. João VI, tratando de questões administrativas. Nessa carta, se estabelecia que D. Pedro I poderia ficar no Brasil “*até a publicação da Constituição Política da Monarquia portuguesa*”. Enquanto isso não ocorresse, o seu governo seria “*com sujeição a mim e às cortes*”. Além disso, os secretários de Estado deveriam ser todos nomeados por D. João VI⁷⁸. Esses expedientes provocaram a adoção de outros de igual radicalismo. Foi assim que, na mesma data em que recebeu as cartas de seu pai, D. Pedro editou um decreto⁷⁹, prescrevendo

⁷⁷ Decreto de 23 de julho de 1822 – Cortes Gerais. “Príncipe real, Dom Pedro de Alcântara, meu sobre todos muito amado e prezado filho; eu el-rei vos envio muito saudar como àquele que muito amo e prezo. Havendo as Cortes Gerais e Extraordinárias da nação portuguesa por Decreto de vinte e três de julho do corrente ano, declarado nulo, írrito, e de nenhum efeito o Decreto de dezesseis de fevereiro do presente ano, pelo qual o governo do Rio de Janeiro convocava um conselho de procuradores das províncias do Brasil, e portanto inexecutável o mesmo decreto, devendo ser logo suspensa a sua execução em qualquer parte onde se haja principiado, vos mando participar o seu contexto, para que assim o tenhais entendido, o façais executar com aquela exação e brevidade que de vós espero. Escrita no Palácio de Queluz, em o primeiro de agosto de mil oitocentos e vinte e dois”. (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. Op. cit. p. 612).

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 614 e 615.

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 617.

o seguinte:

1.º Considerar Sua Majestade el-rei o senhor Dom João Sexto *–ia cárcere constitutus–* visto não ter aquela liberdade de ação que é dada ao Poder Executivo.

2.º Declarar inimigas todas e quaisquer tropas que de Portugal, ou de outra qualquer parte forem mandadas ao Brasil seja para que fim for, assim como as tripulações e guarnições dos navios em que vierem.

3.º Que logo que chegarem se provam do necessário, ficando presos a bordo e sem comunicação alguma afim de que imediatamente providos regressem.

4.º Que no caso de quererem desembarcar se lhe oponham todas as forças, buscando incendiar os navios e meter a pique as lanchas em que quizerem desembarcar.

5.º Que, se apesar de todos esses esforços (porque ficarão responsáveis, não o fazendo todas as autoridades a quem eles competirem) as tropas desembarcarem; todos os habitantes se retirarão ao centro e a tropa fará guerra de caçadores a mais desapiedada possível, não lhe oferecendo ocasião de combate, exceto quando não possa deixar de ser; não lhe deixando ficar mantimento algum nem consentindo que ele seja mandado e não dando quartel a ninguém.

6.º Que todas as autoridades a quem competir a fortificação dos portos do Brasil, serão obrigadas a fazê-las, debaixo da mais restrita responsabilidade, logo que receberem o presente decreto.

7.º Que se por acaso nas mais províncias do Brasil não houver o necessário para as ditas fortificações, as mesmas autoridades a quem estão a cargo representem pelas repartições competentes para esta corte ou para a província mais vizinha que será obrigada a dar-lhe o que for preciso para o bom desempenho de uma tão interessante comissão.

Nesse mesmo dia, fez um longo manifesto aos brasileiros, onde acusa o Congresso de Lisboa por ter legislado *“sobre o Brasil sem esperar pelos seus representantes, postergando assim a soberania da maioria da nação”*. Quanto ao exercício de sua gestão pública, sustenta que o Congresso negou-lhe

“uma delegação do Poder Executivo, de que tanto precisava para desenvolver todas as forças da sua virilidade [...], deixando-o assim sem leis apropriadas ao seu clima, e circunstâncias locais”. Reitera nesse manifesto as disposições para a abertura de uma *assembléia constituinte* e da *proclamação da independência*⁸⁰.

Cinco dias após, em 6 de agosto, D. Pedro I, em uma clara busca de apoio internacional, elabora um longo manifesto endereçado *“aos governos e nações amigas”*. Nesse manifesto, repete os mesmos postulados. Acusa as Cortes de Lisboa de escravizarem o Brasil. Reitera as disposições constitucionais e de independência. E, ao final, manifesta a esperança de que *“os homens sábios e imparciais de todo o mundo, e que os governos e nações amigas do Brasil hajam de*

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 619–626.

fazer justiça a tão justos e nobres sentimentos". E conclama: *"Eu os convido a continuarem com o Reino do Brasil as mesmas relações de mútuo interesse e amizade"*⁸¹.

Em meio a essa troca de correspondência entre aquém e além mar, reconhece a historiografia que a carta que precipitou a proclamação da independência teria sido aquela enviada pela esposa de D. Pedro I, D. Leopoldina, datada de 29 de agosto de 1822, informando que as notícias são péssimas e que quatorze batalhões e três embarcações de guerra estão se dirigindo para o Brasil⁸².

⁸¹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 630-640.

⁸² Carta de D. Leopoldina, de 29 de agosto de 1822. "Meu querido e muito amado esposo, mandolhe o Paulo; é preciso que volte com a maior brevidade, esteja persuadido que não só amor, amizade que me faz desejar mais que nunca sua pronta presença, mas sim às críticas, circunstâncias em que se acha o amado Brasil, só a sua presença, muita energia e rigor podem salvá-lo da ruína. As notícias de Lisboa são péssimas: 14 batalhões vão embarcar nas três naus, mandou-se imprimir suas cartas e o povo lisboense tem-se permitido toda a qualidade de expressões indignas contra sua pessoa, na Bahia entraram 600 homens e duas ou três embarcações de guerra. Os ministros de Estado lhe escrevem esta carta, aqui inclusa, e assentou-se não mandar os navios para o sul porque o Lecor se desmascarou com Moratto e era capaz de embarcar a tropa para Santa Catarina; a sua vinda decidirá depois se sempre quer mandá-las. Todos aqui estão bons e Maria já sai e o Manuel Bernardes a curou muito bem".

Cumpra assinalar que D. Leopoldina encontrava-se no Rio de Janeiro quando escreveu para D. Pedro I. Naquele momento, ela atuava na condição de Regente Provisória, por ato subscrito pelo Imperador, o qual, tendo que ir a São Paulo resolver questões políticas, assim procedeu. Em razão disso, Isabel Lustosa declara: *“Por esse ato a princesa se tornou a primeira mulher a ocupar no Brasil a direção do governo”*⁸³.

Enquanto D. Pedro I ainda estava de viagem, chegaram, em 28 de agosto, novas resoluções das Cortes Gerais referentes ao Brasil. Os expedientes vindos de Lisboa radicalizavam ainda mais o sistema de administração que pretendiam para o Brasil: anulavam todas as medidas já adotadas; determinavam a

Recebe mil abraços e saudades muito ternas desta sua amante esposa”. (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 658).

⁸³ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 151.

substituição do ministério, sendo certo que as novas nomeações ficariam a cargo de D. João VI; e ordenavam uma rigorosa fiscalização em todos os atos administrativos praticados.

No dia seguinte, em 29 de agosto, D. Leopoldina encaminhou a correspondência antes referida para D. Pedro I. Às palavras da imperatriz, acentua Isabel Lustosa, seguiram-se as de José Bonifácio: *“Senhor, o dado está lançado, e de Portugal não temos a esperar senão escravidão e horrores. Venha V.A.R. o quanto antes e decida-se”*⁸⁴. Quando o emissário encontrou-se com D. Pedro I, ele estava às margens do riacho Ipiranga. Era 7 de setembro de 1822, quatro e meia da tarde. Assim, se proclamou a independência do Brasil.

2.3 Considerações finais sobre o capítulo

⁸⁴ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 152.

Quais teriam sido os avanços em direção à formação das condições adequadas para a transformação do federalismo em federação na experiência política brasileira? Para responder esta pergunta, deve ser lembrado que este trabalho considera que a federação não era o único projeto político existente. Nesse contexto, cumpre anotar que alguns dados relevantes passaram a compor o quadro da realidade brasileira, os quais inexistiam no período do Brasil Colônia, como é o caso da independência. Essa circunstância, a independência, conquanto, em si, não apresente uma perspectiva tipicamente federalista, não se pode também afastar a idéia de que, somente um país independente e soberano, poderia ser o condutor de sua própria estrutura político-institucional. Nessa perspectiva, então, esse acontecimento político compõe o quadro do processo de desenvolvimento da

formação das condições adequadas para se levar avante um projeto federalista.

Outro ponto que merece destaque é o resultado a que chegou a Revolução Pernambucana. Com a capitulação dos patriotas, dois aspectos importantes tiveram lugar na experiência política brasileira. Primeiro, evitou-se que as Províncias do Norte se tornassem independentes, comprometendo, assim, a unidade da base territorial. Se isso ocorresse, o debate sobre o federalismo no Brasil certamente seria de outra natureza. Segundo, em direção oposta à possibilidade de uma secessão de províncias, a firme atuação do poder central evitou a fragmentação do território.

Mas, a principal contribuição da Revolução de Pernambuco de 1817, para o objeto deste trabalho, foi a inclusão na agenda política brasileira do ideário de uma

república federativa como opção para o arranjo institucional do Brasil. Cezar Saldanha Souza Junior⁸⁵ enxerga, na Revolução Pernambucana de 1817, o que ele chama de *liberalismo radical e republicano*, salientando que esse “*radicalismo permaneceu latente para reaparecer nas cidades, principalmente entre os profissionais liberais, a partir de 1868*”. Dá, ainda um passo adiante, ao evidenciar que o “*documento mais importante dessa corrente, na crítica ao Império, foi o manifesto Republicano do Rio de Janeiro, de 1870*”.

Ainda sobre a composição do quadro das condições adequadas, o processo de independência veio acompanhado da promessa da instalação de uma assembléia constituinte, com o objetivo de elaborar uma constituição para o Brasil.

Embora uma Constituição não seja sinônimo

⁸⁵ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, pp. 59 e 60.

de existência de um Estado federal, o Estado federal somente encontra sedimentação quando estruturado em um texto constitucional. Essas, pois, as condições adequadas que, neste capítulo, compõem o quadro para o processo de desenvolvimento da transformação do federalismo em federação na experiência política brasileira.

3. A REJEIÇÃO DA FEDERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1824

A Constituição de 1824 deve ser examinada,

pelo menos, sob duas perspectivas⁸⁶. A primeira refere-se à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa e a segunda diz respeito à Constituição outorgada por D. Pedro I. Sob o primeiro aspecto, a idéia de elaboração de uma Constituição política da Monarquia “*pelos cortes nacionais*” já se fazia sentir no mês de janeiro de 1822, no Rio de Janeiro, quando da exortação do Príncipe Regente à união das províncias⁸⁷, em documento subscrito por José Bonifácio de Andrada e Silva.

Em fevereiro de 1822, desta feita, em Minas Gerais, o Príncipe Regente saudava o povo e à tropa mineira com indisfarçável defesa da Constituição: “*Sois constitucionais*”; “*Uni-vos comigo e marchareis constitucionalmente*”; “*Viva o rei constitucional, viva a*

⁸⁶ Sobre a convocação, funcionamento e dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823 cfr. Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de direito constitucional brasileiro, volume II: Formação constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1968, pp. 41-81.

⁸⁷ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 549.

Constituição”⁸⁸. No que toca ao segundo aspecto, contraditoriamente, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa foi fechada e a Constituição, outorgada pelo Príncipe Regente.

É nessa circunstância complexa de defesa da ordem constitucional, de manifestação do poder constituinte e da edição de uma Constituição outorgada que se buscará evidenciar o avanço do federalismo.

3.1 As instruções para a eleição dos deputados constituintes

As instruções para a eleição dos deputados constituintes foram editadas por meio da Decisão n.º 57, de 19 de junho de 1822⁸⁹. Depois de elaboradas as instruções, o Príncipe Regente determinou o encaminhamento ao Governo Provisório das Províncias

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 556.

⁸⁹ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decisão n.º 57 – REINO – em 19 de junho de 1822.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23.09.08.

de uma cópia dos Decretos de 1 e 3 do mês de junho de 1822, bem como do inteiro teor das instruções⁹⁰.

A eleição dos Deputados seria feita por *“eleitores de Paróquia”*. Por sua vez, esses eleitores seriam escolhidos diretamente pelo povo de cada uma das *“Freguesias”*. Poderia votar nas eleições paroquiais *“todo o cidadão casado e todo aquele que tiver de 20 anos para cima sendo solteiro, e não for filho-família”*. Além disso, todo eleitor deveria ter, pelo menos, *“um ano de residência na Freguesia”*.

Não poderiam votar os religiosos regulares, os estrangeiros não naturalizados, os criminosos, os soldados e os que recebessem salários, exceto os Guarda-livros, os caixeiros de casas de comércio, os criados da Casa Real e os administradores de fazendas

⁹⁰ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decisão n.º 59 – REINO – em 21 de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23.09.08.

rurais e fábricas. As eleições seriam precedidas da celebração de uma missa, seguida de um discurso, esclarecendo o objetivo e as circunstâncias.

Os Secretários e Escrutinadores seriam rejeitados ou aclamados pelo povo. O votante deveria assinar a lista de votação. Caso não soubesse escrever, declinaria o nome para o Secretário. Para ser eleitor, o candidato deveria ter domicílio certo na província por quatro anos pelo menos, 25 anos de idade e ser homem probo e honrado, de bom entendimento, *“sem nenhuma sombra de suspeita e inimizade à Causa do Brasil e de decente subsistência por ter emprego, indústria ou bens”*. Os eleitores formariam o Colégio Eleitoral, com a incumbência de proceder a eleição dos Deputados.

O número de Deputados para a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa não poderia ser menor do que cem. Havia, naquele tempo, dezenove

Províncias no Brasil. As Instruções para a realização da eleição estabeleceram, provisoriamente, a distribuição de Deputados pelas Províncias.

São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Ceará foram as que dispunham de maior número de Deputados: 9, 20, 8, 13, 13 e 8, respectivamente. Santa Catarina, Mato Grosso, Capitania, Rio Grande do Norte e Piauí eram que tinham o menor número, apenas um Deputado em cada Província. Para ser eleito Deputado, era preciso, além das qualidades exigidas para o eleitor, ser natural do Brasil ou de outra qualquer parte da Monarquia Portuguesa; contar com 12 anos de residência no Brasil, e, sendo estrangeiro, contar com 12 anos de estabelecimento com família, além dos da sua naturalização; reunir a maior instrução, reconhecidas virtudes, verdadeiro patriotismo e decidido zelo pela

causa do Brasil.

Poderiam ser reeleitos os Deputados do Brasil às Cortes de Lisboa. Efetivada a eleição, os Deputados “*ficam investidos de toda a plenitude de poderes necessários para as Augustas Funções da Assembléia*”. Quando estivessem reunidos 51 Deputados, instalar-se-ia a Assembléia. Os demais tomariam assento quando chegassem.

Assim, em 14 de abril de 1823, tendo em conta que, nessa data, atenderam-se as disposições do § 11 do Capítulo IV das Instruções de 19 de junho de 1822, que exigia a presença de 51 Deputados para o início dos trabalhos, o Príncipe Regente designou o dia 17 de abril de 1823, às 9 horas da manhã, para instalação dos trabalhos da Assembléia Geral

Constituinte e Legislativa do Império do Brasil⁹¹.

3.2 Instalação dos trabalhos preparatórios da Assembleia Geral

Aos 17 dias do mês de abril de 1823, com a presença de 52 Deputados, às 9 horas da manhã, teve lugar a primeira sessão preparatória onde se procedeu à nomeação do Presidente e Secretário, bem como dos interinos.

Foram nomeados o senhor D. José Caetano da Silva Coutinho, para Presidente, e o senhor Manoel José de Sousa França, para Secretário. Nesse primeiro dia, foram nomeadas duas Comissões: uma, de cinco membros, para verificar a legalidade dos Diplomas dos Deputados, e outra, de três membros, para verificar a legalidade do Diploma dos cinco Deputados que

⁹¹ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 14 de abril de 1823.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23.09.08.

formaram a primeira Comissão⁹².

Terminados esses trabalhos iniciais, a Assembléia resolveu designar o dia 3 de maio de 1823 para a instalação solene, disso dando ciência ao Príncipe Regente para que se procedessem as comunicações de praxe⁹³.

3.3 Instalação solene da Assembléia Geral

No dia 3 de maio de 1823, desde às 9 horas da manhã, os Deputados esperavam pelo Imperador para abrir a Sessão, o qual chegou às 12:30 h. Logo que sentou no trono e os Deputados em seus lugares, o Imperador pronunciou o seu discurso⁹⁴.

Referindo-se àquele momento histórico, Octávio Tarquínio de Sousa diz que os membros da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa “*sentiam a*

⁹² DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 1.

⁹³ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 8.

⁹⁴ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 15.

*unção da investidura que os consagrava artífices do pacto constitucional do novo Império, como legítimos representantes do povo brasileiro*⁹⁵.

O discurso do Imperador vinha recheado de expressões que denunciavam o prenúncio de um novo tempo. Referia-se ao Brasil como *“Império livre”*. Enxergava na Assembléia Geral Constituinte e Legislativa uma oportunidade de *“as Províncias fazerem conhecer uma as outras seus interesses”* e com base neles elaborarem *“uma justa, e liberal Constituição”*. Reconhecia que imediatamente após a elevação do Brasil à categoria de Reino, que ocorreu em 16 de dezembro de 1815, dever-se-ia convocar uma Assembléia, *“que organizasse o novo Reino”*. Sustentava que o povo brasileiro nunca teve a intenção de sujeitar-se a uma Constituição, *“em que todos não*

⁹⁵ SOUSA, Octávio Tarquínio de. *A mentalidade da constituinte: 3 de maio a 12 de novembro de 1823*. Rio de Janeiro: Officinnas Graphics A. P. Barthel, 1931, p. 6.

tivessem parte". Na condição de Imperador Constitucional, ratificou o que houvera dito em 1.º de dezembro de 1822: "*Que com a minha espada defenderia a pátria, a nação, e a Constituição, se fosse digna do Brasil, e de mim.*" Lança, também, em seu discurso, a estrutura básica do que entende que deveria ser o conteúdo de uma Constituição. Assim, pugna por uma Constituição "*em que os três poderes sejam bem divididos*", de forma que seja impossível "*fazerem-se inimigos*" e que, portanto, "*concorram de mãos dadas para a felicidade geral do Estado*". Defende a existência de barreiras constitucionais a qualquer tipo de despotismo, "*quer Real, quer Aristocrático, quer Democrático*". Almeja uma Constituição "*apropriada à localidade, e civilização do Povo Brasileiro*"⁹⁶.

Assim, na sessão do dia 3 de maio de 1823,

⁹⁶ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 15-18.

foi, oficial e solenemente, instalada a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. As derradeiras palavras daquela histórica sessão são estas: por parte do Presidente da Sessão, Deputado D. José Caetano da Silva Coutinho, “*Viva o nosso Primeiro Imperador Constitucional*”, que foi repetida por todos. Por parte do Imperador: “*Viva a Assembléia Constituinte, e Legislativa*”, que também foi correspondido por todos⁹⁷.

3.4 Debates na Assembléia Geral Constituinte e Legislativa

O duplo objetivo daquela Assembléia Geral – constituinte e legislativa– iria, por certo, dificultar o desenvolvimento dos trabalhos referentes ao texto da primeira constituição brasileira. A leitura do Diário da Assembléia revela que, além dos trabalhos próprios do

⁹⁷ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 19.

poder constituinte, todas as demais atividades legislativas ordinárias estavam a cargo dos Deputados.

De fato, somente na sessão do dia 15 de setembro de 1823, portanto, mais de quatro meses após a instalação oficial da Assembléia Geral, deu-se início à discussão do Projeto de Constituição, que começou, preliminarmente, pelo estabelecimento do quorum para votação das matérias, que ficou assentado em que, logo *“que se acharem na Sala 52 Deputados possa proceder-se a votos”*⁹⁸. Nesse período de quatro meses –5 de maio a 15 de setembro–, a Comissão⁹⁹, eleita para esse fim, dedicou-se à elaboração do Projeto de Constituição.

3.4.1 O discurso do Imperador

O primeiro ponto que mereceu destaque na

⁹⁸ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 1-9.

⁹⁹ A Comissão de Constituição, eleita no dia 5 de maio de 1823 e incumbida de elaborar o Projeto de Constituição, guardava a seguinte composição: Antônio Carlos Ribeiro de Andrada (40 votos), Antônio Luiz Pereira da Cunha (30 votos), Pedro de Araújo Lima (20 votos), José Ricardo da Costa Aguiar (19 votos), Manoel Ferreira da Câmara (18 votos), Francisco Muniz Tavares (16 votos) e José Bonifácio de Andrada e Silva (16 votos). (Cf. DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 25).

pauta de debates foi o discurso proferido pelo Imperador. Na sessão do dia 5 de maio de 1823, o Deputado Andrada Machado propôs, em atenção ao Regimento, que, antes de qualquer deliberação, dever-se-ia tratar do “*Voto de Graças a Sua Majestade Imperial*”. O Deputado Manoel José de Souza França manifestou entendimento no sentido de que deveria “*entrar em discussão o Discurso de Sua Majestade, antes de se tratar deste voto de graças*”. Em razão da discussão desse tema, a matéria ficou adiada¹⁰⁰.

Na Sessão do dia 6 de maio, o Deputado Dias disse, referindo-se às palavras “*se for digna de*

¹⁰⁰ “O conteúdo do ‘Voto de Graças’, elaborado pelo Deputado Andrada Machado é o seguinte: “Proponho que se nomeie uma Deputação para levar à presença de Sua Majestade Imperial, o voto de graças da Assembléia pela graciosa fala de Sua Majestade Imperial pronunciada na Sessão primeira, de 3 do corrente mês, e que se declare a Sua Majestade Imperial: 1.º Que a Assembléia reconhece com ternura a generosidade e grandeza d’alma de Sua Majestade Imperial, que desprezando sentimentos acanhados, e vistas curtas e interessadas foi o primeiro a convocar a Representação Nacional, que deve limitar o poder que de fato possuiu os seus antecessores. 2.º Que a Assembléia louva, e agradece a atividade de Sua Majestade Imperial, que lhe abriu o caminho às reformas precisas, e facilitou assim os trabalhos da Assembléia. 3.º. A Assembléia reconhece mais na fala de Sua Majestade Imperial os sentimentos de verdadeira constitucionalidade, e os princípios de genuína liberdade a que aspira – Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado”. (Cf. DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 22).

Mim e do Brasil”, que o Imperador havia feito declarações “*demasiadamente gerais*”. Sustentou que o julgamento de dignidade da Constituição para o Brasil “*só compete a nós como Representantes do Povo, e aos mais que ainda faltam de muitas Províncias*”.

O Deputado Maia, referindo-se a essa mesma expressão, faz alusão ao fato de que a “*Nação, antes de ser representada nesta Augusta e Soberana Assembléia, já tinha aceitado a sua Majestade por seu Imperador Constitucional*”. Em razão disso, entendia o Deputado que, para não se perder tempo, deveria ser convidado o Imperador “*para que por si ou por seus Ministros, nos exponha sucinta e brevemente as condições com que quer entrar no Pacto Social*”.

O Deputado Muniz Tavares, embora tenha, inicialmente, aprovado a proposta do voto de graças do Deputado Andrada Machado, arremeteu-se contra esse

entendimento, aduzindo que *“nós fomos eleitos para fazer uma Constituição; e para a fazermos não se nos mandou pedir bases; uma proposição tal não deve jamais consentir-se que passe entre nós”*. O próprio autor da proposição do voto de graças acompanhou o entendimento do Deputado Muniz Tavares, salientando: *“irmos mendigar suplicantes as bases da Constituição, nunca o admitirei.”* Disso convencido, sustentou: *“somos os eleitos da Nação; temos obrigação de formar o Pacto Constitucional; de dar-lhe leis conforme à razão, adequadas ao Estado de civilização do Brasil, e que sejam a expressão da vontade geral”*.

Após o caloroso debate a respeito dessa questão, a proposta foi aprovada com uma emenda concebida nos seguintes termos: *“A Assembléia confia que fará uma Constituição digna da Nação Brasileira, digna de si mesma, e do Imperador”*. O resto da

proposta foi aprovado sem alteração alguma¹⁰¹.

José Bonifácio teria sido o causador de toda essa celeuma. Segundo Varnhagen, José Bonifácio introduziu dois períodos no discurso de abertura dos trabalhos da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, redigidos por ele próprio, “*contendo indicações a respeito das bases sobre que devia ser feita a Constituição [...], e para que ‘merecesse a sua imperial aceitação, e ser por ele defendida, se fosse digna do Brasil e dele*”¹⁰².

Rodrigo Otávio Filho refere-se a D. Pedro I como “*paradoxal*”. Defende que a proclamação da independência foi fruto mais das circunstâncias e menos da própria vontade de D. Pedro I. Faz referência a fatos que autorizam o surgimento de suspeitas, tais como, o

¹⁰¹ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo I, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 28-31.

¹⁰² VARNHAGEN, Francisco Adolfo. *História da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, p. 249.

engajamento no exército de um prisioneiro de guerra que era contra a independência; e a manutenção de um *gabinete secreto*. Sustenta que D. Pedro I era originário de uma tradição de poder absoluto, o que levantava obstáculos ao desejo de liberdade do povo.

As divergências entre os constituintes e o imperador levaram o povo a desacreditar nos trabalhos da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa. Alude, ainda, Rodrigo Otávio Filho que, tão logo foi instalada a Constituinte, “*discutia ela os primeiros pontos de seu regulamento e já se ouvia o murmúrio surdo de sua próxima dissolução*”¹⁰³.

Homem de Mello, ao examinar a questão do engajamento de um prisioneiro de guerra no exército, relembra que esse fato ocorreu em razão da demissão do gabinete Andrada e a nomeação de um gabinete

¹⁰³ OTÁVIO FILHO, Rodrigo. *A constituinte de 1823: sua obra legislativa*. Rio de Janeiro: Renascença Editora, 1932, pp. 23-27.

moderado. No entanto, reconhece que essa “*medida era pelo menos impolítica*”, o que veio a suscitar desconfianças “*sobre os planos do governo*”. Argumenta, também, que a tradição absolutista de D. Pedro I o fazia sofrer com “*a ação de um poder soberano que lhe ditava a lei e tomava-lhe contas*”¹⁰⁴. A análise de Homem de Melo encontra ressonância no Manifesto do Imperador D. Pedro I quando da dissolução da Assembléia Constituinte, em 16 de novembro de 1823. O Imperador, referindo-se às ações do Legislativo, faz alusão a “*diversos e continuados ataques ao Poder Executivo, sua condescendência a bem da mesma harmonia, enervaram a força do governo, e o foram surdamente minando*”¹⁰⁵.

O inconformismo manifestado pela frase

¹⁰⁴ MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. *A constituinte perante a história* (reproduzido da 1.ª edição. Rio de Janeiro: Tipografia da Atualidade, 1863). In *A Constituinte de 1823: obra comemorativa do Sesquicentenário da Instituição Parlamentar*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico do Senado Federal, 1973, pp. 90-93.

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 745 e 746.

presente no discurso do Imperador –*se for digna de mim e do Brasil*– parece não se sustentar. É que a dignidade do Imperador seria materializada em um texto que estruturasse um Império constitucional. Assim, o poder constituinte seria satisfeito quando atendessem dois pressupostos: a) manutenção da monarquia; e b) regramento constitucional. Um desses requisitos já estava em curso, que era a instalação da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, cujo objetivo era elaborar e promulgar a Constituição. Restava, portanto, que essa Constituição não dispusesse de um sistema de governo que não fosse o monárquico. Daí a procedência da frase que causou enorme celeuma no início dos trabalhos constituintes. Talvez por isso, Paulo Ferreira da Cunha, ao discorrer sobre o constitucionalismo brasileiro, defende que a “*partir do*

‘Grito do Ipiranga’ que o Brasil tem Constituição”¹⁰⁶.

3.4.2 Discussão e votação do Projeto de Constituição

Na Sessão do dia 1.º de setembro de 1823, com a presença de 73 Deputados, foi lido o Projeto de Constituição elaborado pela Comissão instituída para esse objetivo, determinando que se imprimisse o Projeto com urgência¹⁰⁷. O Projeto era composto de 272 artigos, divididos em 15 Títulos¹⁰⁸. No dia 15 de setembro de 1823, deu-se início à discussão e votação do Projeto de Constituição¹⁰⁹. Dos 272, apenas os primeiros 21 artigos, menos de 10% do total, foram objeto de deliberação. Desses, apenas alguns deles, como se

¹⁰⁶ CUNHA, Paulo Ferreira da. *Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988)*, História Constitucional (revista eletrônica), n.º 8, 2007. Disponível em: <http://hc.rediris.es/80/index.html>. Acesso em 06.02.09.

¹⁰⁷ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo II, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 683, 688 e 700.

¹⁰⁸ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo II, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 689-699.

¹⁰⁹ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 3.

demonstrará adiante, veiculavam matéria que abria a oportunidade para a discussão a respeito do federalismo.

A sessão do dia 7 de novembro de 1823 foi a última em que se discutiu e se votou matéria do Projeto de Constituição, pois, no dia 12 de novembro, por força do decreto imperial, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa seria dissolvida.

Paulo Bonavides¹¹⁰ relembra que Antônio Carlos¹¹¹ foi o responsável pela elaboração da Lei Orgânica oferecida aos revolucionários pernambucanos, em 1817 sendo, também, *“do mesmo Antônio Carlos, o Projeto de Constituição, de 30 de agosto de 1823, que a Comissão da Assembléia Constituinte submeteu ao*

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição do Império*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, n. 94, abr./jun. 1987, p. 7.

¹¹¹ Para uma comparação entre o Projeto de Constituição de Antônio Carlos e a Constituição outorgada de 1824 cfr. Maria Elisa de Gusmão Neves Stracquadanio, *A Constituição Imperial e o projeto Antônio Carlos*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, jan./mar. 1974, pp. 193-250. Carmen Teresa Filipe Leal e Celso Bahia Luz, *O projeto da constituinte de 1823 e a Constituição de 1824: um estudo comparado*, Anuário do Museu Imperial, Brasília, volumes 34/35, Anos 1973-1974, pp. 61-71.

plenário soberano”.

3.4.3 As idéias federalistas

O exame dos debates parlamentares evidencia a existência de duas idéias federalistas. Na discussão do artigo 1.º, que teve início na Sessão do dia 15 de setembro, com a presença de 71 Deputados, duas questões relevantes foram suscitadas, a saber: os limites territoriais do Império e o fato de ser o Império uno e indivisível. É de interesse aqui a segunda questão.

O termo *indivisível*, presente no art. 1.º¹¹², referindo-se ao Império do Brasil, foi objeto de demorado debate. O Deputado Vergueiro defendia que se o termo Império fosse sinônimo de território, “*então não se pode dizer-se que é um e indivisível, porque*

¹¹² Art. 1.º. O Império do Brasil é um e indivisível, e estende-se desde a foz do Oiapoque até os trinta e quatro graus e meio ao Sul.

necessariamente se há de dividir, para facilitar as operações do Governo, em Províncias, Comarcas, Câmaras ou Municípios”. Firme nesse entendimento, conclui: *“portanto chamar-lhe indivisível é chamar-lhe o que é impossível que ele seja*”. Em razão disso, o Deputado Vergueiro propõe uma emenda suprimindo esse artigo. O Deputado Montezuma concorda com a emenda supressiva. Para ele, a supressão do artigo devia prevalecer porque o Projeto não se referia a *“uma Constituição para um Estado Republicano”*, mas para um Estado *“Monárquico Representativo”*.

Essas considerações apontam para um duplo entendimento, defendido por alguns, a respeito da federação.

O primeiro sustentava-se na idéia de que a monarquia não se harmonizava com a federação, como é o caso do Deputado Ferreira França. O Deputado

Ferreira Araújo apresenta uma emenda que suprime apenas a segunda parte do artigo, aquela que diz respeito aos limites territoriais do Império do Brasil. Aprova, contudo, a primeira parte porque entende que o termo *indivisível* refere-se à “*indivisibilidade política, e não física.*” Embora nada esclareça a respeito do sentido e alcance da expressão “*indivisibilidade política*”, ela comporta a idéia de que o Império não compartilharia o poder tanto no plano externo quanto no interno. Nesse contexto, não haveria autonomia para as Províncias e, assim, dando-se ao termo *indivisível* o sentido de *indivisibilidade política*, o projeto federalista sucumbiria por ser incompatível com a Monarquia.

O segundo rejeitava a idéia republicana associada com a federação ao argumento de que a Constituinte deveria elaborar uma Constituição para um Estado monárquico e não para um Estado republicano.

Nessa linha de pensamento, estava o Deputado Montezuma, apesar de defender uma federação monárquica.

O Deputado Fernandes Pinheiro, ao se pronunciar sobre o art. 1.º, repõe na agenda a idéia de federalismo. Segundo ele, o termo “*indivisível*” tem o sentido de “*inseparável*”. Sendo assim, inexistente a incompatibilidade entre federalismo e Monarquia, alegada pelos que defendiam a supressão desse artigo. Para o Deputado Fernandes Pinheiro, o termo indivisível, com o sentido de inseparável “*pareceu adaptado para ressalvar o Estado Cisplatino, que no fim do artigo segundo veio fazendo parte do Império do Brasil por federação*”¹¹³.

Assim, o próprio conteúdo do artigo 2.º¹¹⁴

¹¹³ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 9-31.

¹¹⁴ Art. 2.º. Compreende as Províncias do Pará, Rio-Negro, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe d’El Rei, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São

estava a indicar a possibilidade de convivência harmônica entre a Monarquia e a federação. O argumento do Deputado Fernandes Pinheiro parece ter silenciado os que rejeitavam a federação. No entanto, o Deputado Alencar salienta que *“convém considerarmos a razão de federação, e se devemos ter semelhante federação.”* Em razão disso, propôs, no que foi aprovado pelo plenário, que se solicitasse ao *“Governo todos os esclarecimentos possíveis acerca da Federação do Estado Cisplatino”*.

Essas informações nunca foram enviadas pelo Governo. Nada obstante a aprovação do pedido de esclarecimentos, continuou-se a discussão a respeito do art. 2.º. O Deputado Antônio Ferreira França propõe uma emenda a esse artigo, o qual ficaria assim: *“Compreende confederalmente as Províncias [...]”*,

Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, as Ilhas de Fernando de Noronha, e Trindade, e outras adjacentes; e por federação o Estado Cisplatino.

devendo ser suprimida a expressão “*por federação*” constante do final do dispositivo.

O objetivo dessa emenda era resgatar o entendimento de que o federalismo não é compatível com a Monarquia. Assim, com o termo “*confederalmente*”, o art. 2.º se harmonizava com o art. 1.º, retirando-se do texto a idéia federativa. Eis a defesa do argumento do Deputado Ferreira França a esse respeito: “*eu não sou da opinião de muita gente, que julga não convir ao Brasil o sistema de um Governo federativo*”. Ao revés, continua ele, o federalismo “*seria talvez o meio de as mesmas Províncias engrandecerem, e prosperarem melhor.*”

O motivo que conduziu o Deputado Ferreira França a rejeitar o sistema federativo para o Brasil foi, segundo ele, o fato de que “*quando os Povos do Brasil se deram as mãos, e proclamaram a sua*

Independência, foi com a pronúncia de um Governo Monárquico". Por isso, indagava ele em sua fala: *"podemos nós admitir em a Constituição do Império essa federação?"*. A sua resposta era: *"De certo que não"*. Ele estava certo de que, em uma federação, haveria *"Constituições parciais, e internas em cada uma das Províncias; sobre as quais se estabelece depois a Constituição geral de Federação de Estados"*. Mas, também estava convicto de que a nação não os comissionou para a elaboração de uma Constituição que adotasse *"um sistema de Federação das Províncias"*¹¹⁵.

O Deputado Carvalho e Melo, por ser contrário a um governo federativo¹¹⁶, manifesta,

¹¹⁵ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 35.

¹¹⁶ Deputado Carvalho e Melo: Federação, dizem os Escritores políticos, é a união de Associações, e Estados independentes, que se unem pelos laços de uma Constituição geral, na qual se marcam os deveres de todos, dirigidos ao fim comum da prosperidade Nacional, e nela se regulam Alianças ofensivas e defensivas; resoluções de pês, e de guerra; repartição de despesas; contribuições, e empréstimos necessários para a despesa, e segurança dos Estados Unidos; empresas de utilidade geral, e relações Diplomáticas". (Cf. DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL

também, o entendimento de que se a federação fosse vitoriosa, seria o mesmo que dizer: *“desmanchem-se os laços que nos ligam; cada uma das Províncias separe-se, faça o seu Governo, e se depois, a união não lhes aprover, façam como quiserem a sua federação”*. Por isso, elaborava perguntas retóricas: *“Se os Povos já manifestaram a sua vontade, como havemos ir contra ela?”* *“Como havemos fazer uma nova forma de Governo, se já está decretada pela unânime voz da Nação a Monarquia Constitucional?”* Proceder de forma diversa dos direitos políticos exigidos, seria atacar a nação e, para ele, *“Nenhum de nós pode querer outro novo sistema de Governo, e se ousássemos fazer, faltaríamos à fé dos nossos juramentos, que excluem uniões federativas”*.

O Deputado Carneiro da Cunha, por não encontrar incompatibilidade entre Monarquia e federação, argumenta que, “*se esta federação não se opõe a Monarquia Constitucional, [...], porque a não admitimos, com aqueles limites, que permitir a nossa forma de Governo*”. Seguindo essa linha de raciocínio, defende, para cada Província, a existência de uma Assembléia Provincial, “*que tenha a iniciativa das Leis regulamentares*”.

Posto esse quadro institucional, indaga: “*Considerada, e admitida por esta forma a federação, opor-se-á à integridade do Império?*” A sua resposta é: “*Não de certo*”. O Deputado Alencar também entende que a federação não é sinônimo de “*ir contra o que juramos*”. Em consequência, sustenta que “*as reuniões por federação não são contra a unidade do Império*”. O Deputado Henrique Resende, apesar de anunciar que

“queria uma federação”, entende que a sua vontade “é subordinada à vontade Nacional”. Em seus fundamentos, esse Deputado sustenta que o Deputado Ferreira França teria dito que “a compreensão federativa do Estado Cisplatino pelo Império do Brasil se estendesse a todas as Províncias”, na medida em que, segundo ele, “a união federal não repugna à natureza do Governo escolhido pelo Brasil, visto que não fora explicitamente registrada por ato algum Constitutivo do Império”.

Por isso, quem assim pensava, não via contradição entre a chamada vontade do povo e a instituição de uma Monarquia federativa. Mas, para quem pensava de forma diversa, como é o caso do Deputado Silva Lisboa, ao referir-se ao defensor da Monarquia federativa, sustenta que *“ele está em gravíssimo erro, quando considerou que o sistema de*

União federal das Províncias do Brasil não seria contra a felicidade do Povo” e arremata: “estou persuadido, que a palavra federal inserta na Constituição, teria pior efeito que uma bala pestífera do Levante, para dissolução do Império do Brasil”. Convencido disso proclama que “a voz Nacional [...] impossibilita outra forma de Governo, que não seja a sua jurada Monarquia Constitucional, e jamais o sistema federal”¹¹⁷.

Na Sessão do dia 18 de setembro, voltou-se à discussão do artigo 2.º do Projeto de Constituição. Nos debates desse dia, reaparece a idéia de rejeição do projeto federalista republicano, não sem antes a reafirmação contrária a uma Monarquia federativa.

O Deputado Carvalho e Mello inicia o debate, lembrando que se opõe ao Deputado Ferreira França,

¹¹⁷ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 34-40.

“com todas as minhas forças, e com a veemência, que me inspirou o mais ardente patriotismo”, quando defende *“a união federal de todas as províncias”*. Renova, assim, o seu entendimento de que a palavra *“federalmente é incompatível com a natureza do Governo adotado”*. Posiciona-se, pois, de forma contrária, *“porque não quadram divisões Federativas a um Império grande, vasto, e extensíssimo”*. O Deputado Ferreira França pediu a palavra para registrar que *“hoje não ouve tanto espanto como ontem a respeito da minha emenda”* e isso se deve ao fato de que já se entende como possível *“a idéia de federação em um Governo Monárquico Constitucional hereditário”*.

O Deputado Vergueiro havia entendido que a emenda em discussão *“dava somente idéia de uma federação semelhante a dos Estados Unidos”*. Por isso, sustentava que, sendo este o *“seu único sentido”*, era

“altamente contra ela porque não nos convém nem pode jamais ter lugar uma federação como a dos Estados Unidos. O que ali é muito bom, entre nós seria péssimo”. No entanto, defende a idéia de uma federação própria. Assim, pondera que os seus argumentos não objetivam excluir *“uma outra espécie de federalismo, que podemos chamar interno ou doméstico, o qual dando uma certa independência, às diferentes sessões, conserva todavia a unidade do todo”*. Conclui o seu raciocínio em relação à emenda assim: *“é neste sentido que eu admitiria a palavra federalmente”*. Porém, de forma surpreendente, arremata: *“Não aprovo porém a emenda para evitar o equívoco, entendendo-se que queremos dividir o Império em Estados Independentes [...]”*. E, finalmente, conclui: *“para adotarmos o sistema de federalismo doméstico [...] não precisamos adiantar esta expressão”*.

O Deputado Carneiro da Cunha, fazendo uso da palavra, argumentava que se o Brasil pretendesse organizar um sistema de governo republicano, *“uma Constituição federativa seria indispensável para a duração de tal Governo em um tão vasto território”*. O Brasil, porém, *“já se decidiu pela forma Monárquico-Representativa”*. Por isso, a Constituição deve ser adaptada a *“este sistema de Governo”*. Exorta, então, o Deputado: *“Não confundamos o Brasil, para quem se está fazendo a presente Constituição, com o Brasil que há de ser com o andar dos tempos.”*

O Deputado Rodrigues de Carvalho rejeita a emenda e põe-se de forma contrária a qualquer sentido que se dê à palavra federação, defendendo que um *“Governo federativo tem uma forma muito diversa da nossa”*. Nada obstante a manifestação do seu pensamento sobre o assunto, o Deputado Rodrigues de

Carvalho deixa antever em seu pronunciamento um certo grau de patrulhamento, censura e represália contra quem defendia entendimento diverso. Eis os seus termos: *“Sr. Presidente, esta idéia de federação, não é nova; já na Bahia apareceu vinda de Portugal; [...] nesta mesma Assembléia há um honrado Membro, que então escreveu em público contra ela, e o autor da inovação foi repreendido, e como hoje vem reviver?”*

Curiosamente, o Deputado Silva Lisboa que, em sua fala, sucedeu a exortação do Deputado Rodrigues de Carvalho, refere-se à emenda do Deputado Ferreira França como *“opinião insustentável”* e *“infeliz tese”*, salientando que essa idéia *“já foi abandonada por alguns honrados Membros, que a haviam apoiado, e que depois só se bateram em retirada”*. O Deputado Silva Lisboa rejeitava a emenda com tamanho furor que estava *“resolvido a inimizar-me*

com os meus maiores amigos, que se obstinarem na dita tese, e a congraçar-me com os meus maiores inimigos, se me ajudarem a combater tal opinião". Para ele, a palavra *federalmente*, presente na emenda do Deputado Ferreira França, *"é uma cunha, que romperia os laços à união, que felizmente subsiste em todas as Províncias deste Império, que tem aclamado ao nosso Imperador Constitucional."*

Nesse ponto da discussão, o Deputado Alencar propôs uma emenda ao artigo 2.º de seguinte teor: *"A presente Constituição não obrigará as Províncias do Pará, Rio Negro e Maranhão, enquanto estas não entrarem para a nossa comunhão"*. Esta emenda retirava do texto original a expressão *"por federação"* e, ao mesmo tempo, a palavra *federalmente*, presente na emenda do Deputado Ferreira França. Depois de travada uma longa discussão a respeito, a

emenda do Deputado Alencar foi aprovada¹¹⁸.

Dos debates travados, podem ser extraídos os seguintes pontos de interesse para este trabalho: a) havia, por parte de alguns, a defesa da compatibilidade entre a Monarquia e a federação; b) rejeitava-se a República federativa ao argumento de que o sistema de governo já aprovado era o de uma Monarquia representativa; c) outros advogavam a incompatibilidade entre a Monarquia e a federação.

A Monarquia não era incompatível com o federalismo, como queria fazer crer a corrente contrária ao regime monárquico federativo. Augusto Zimmermann, discorrendo sobre o federalismo alemão, acentua que *“a Alemanha conheceu e praticou todos os gêneros de confederações, desde as mais primitivas até o Império federativo, passando por escalas*

¹¹⁸ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 29-57.

intermediárias.” Mais adiante, especifica a existência do federalismo no período das confederações alemãs, evidenciando que, a partir da Unificação Nacional de 1871, “*surge o Estado Federal Monárquico*”, que perdurou até 1918. A partir de 1919, a Alemanha adotou o sistema federalista republicano¹¹⁹.

Ivo Coser¹²⁰, que também não vê incompatibilidade entre Monarquia e federalismo, referindo-se aos debates parlamentares da constituinte de 1823, defende que “*a introdução da palavra federação não acarretaria nenhuma alteração na forma de governo adotada pelo Brasil e nem na unidade nacional, ambas permaneceriam inalteradas.*”

A idéia de que era desnecessária a implantação da República para a aprovação do sistema

¹¹⁹ ZIMMERMANN, Augusto Cotta. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2.^a edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005, pp. 223-225.

¹²⁰ COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008, p. 39.

federativo encontrava forte eco na própria Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823. O Deputado Montezuma¹²¹, sobre esse assunto, assim se expressava:

Um ilustre Deputado o Sr. França disse que o aditamento era contra o sistema adotado pelo Brasil; era contra o pacto social, que a nação exige de nós. (...). Examinemos pois a questão. Certamente estes ilustres Deputados concebem que a palavra –confederação– ou como disse o autor da emenda –confederalmente– era acismática nas instituições monárquicas, espúria e herética: cabendo só a repúblicas. Ninguém ainda o disse, é novo: e a história de todos os tempos mostra diametralmente o contrário: são infinitas as vezes que se tem confederado pequenos reinos, sustentando todavia as formas e instituições monárquicas. (...). Logo, a palavra confederação não é só e unicamente às Repúblicas; logo os ilustres preopinantes mal se admiram do aditamento do Sr. Ferreira França. Perguntei mais: e aquela união entre reinos para formar, como formava um todo de reinos (para assim me exprimir), isto é, uma Monarquia federal, a qual jamais constou que exorbitasse da natureza, e índole de cada uma de suas partes; aquela união, digo, não poderá também ter lugar entre Províncias, que confederadas entre si formem uma Monarquia-Representativa? Se a experiência nos mostra que de reinos unidos, se forma um todo Monárquico federal; se de Províncias unidas se forma um todo republicano: por que igualmente de Províncias confederalmente unidas não formaremos um todo Monárquico-Representativo? Onde está aqui o absurdo, pedra de escândalo, que tanto irritou o delicado sensorio do ilustre Deputado todo ocupado, e tão ardentemente, em defender o bem geral?

Embora tenha sido dissolvida a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, os debates parlamentares serviram para evidenciar a existência de

¹²¹ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 37.

idéias federalistas no cenário político brasileiro daquela época. Apesar da exclusão da idéia de uma república e, por conseguinte, da federação associada a essa forma de governo, isso não significa dizer que não havia, entre os constituintes de 1823, quem defendesse a idéia de uma República federativa para o Brasil naquele momento. Essa possibilidade se sustenta em dois pontos relevantes. O primeiro diz respeito ao fato de que alguns deputados que estavam presentes na Constituinte de 1823, como é o caso de Muniz Tavares e Antônio Carlos, participaram da Revolução Pernambucana de 1817, que tinha como fundamento a defesa de uma república federativa. O segundo relaciona-se com a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823. Logo após à dissolução, os representantes das Províncias de Pernambuco, Paraíba e Ceará elaboraram um

manifesto, que marcou o início da Confederação do Equador, a qual também defendia a idéia de uma república federativa. Essas duas circunstâncias apontam para a possibilidade de haver quem defendesse uma república federativa entre os constituintes de 1823.

3.5 Dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa

O último debate sobre o Projeto de Constituição se deu na Sessão do dia 7 de novembro, e girou em torno da aprovação dos artigos 20 e 21¹²². Na verdade, os trabalhos do Poder Legislativo perduram até o dia 12 de novembro de 1823, data em que, por decreto, o Imperador dissolveu a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa.

De acordo com o Imperador, a Assembléia

¹²² DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 378.

Geral foi instalada para “*salvar o Brasil dos perigos, que lhe estavam iminentes*”. O motivo que conduziu à dissolução, ainda segundo ele, foi que a Assembléia perjurou o solene juramento de “*defender a integridade do Império, sua independência, e a minha dinastia*”. No mesmo expediente, o Imperador comprometeu-se a “*convocar já uma outra [Assembléia] na forma das instruções, feitas para a convocação desta*”. Os deputados convocados para esse fim deveriam “*trabalhar sobre o projeto de constituição, que eu lhe hei de em breve apresentar; que será duplicadamente mais liberal, do que o que a extinta Assembléia acabou de fazer*”¹²³. Assim, terminaram os trabalhos da primeira Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil.

O que teria levado D. Pedro I a dissolver a

¹²³ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de novembro de 1823.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29.09.08.

Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823?
Desde a sua origem, a Assembléia Geral viu-se envolta em questões conflitantes com o Imperador.

Rodrigo Otávio Filho¹²⁴ faz alusão ao fato de que, tão logo foi instalada a Constituinte, “*discutia ela os primeiros pontos de seu regulamento e já se ouvia o murmúrio surdo de sua próxima dissolução*”. Não parece ser despropositada essa consideração. Algumas vezes, o Presidente da Assembléia Geral solicitava informações ao Governo, mas não obtinha resposta. Na Sessão do dia 24 de setembro, o Deputado Araújo Vianna faz referência a um complexo de fatores que “*conspira para o atrasamento do Diário da Assembléia*”. Sustenta o deputado que além dos embaraços da taquigrafia e de poucas letras na Imprensa Nacional, surge uma nova dificuldade que “*é falta de Oficiais que*

¹²⁴ OTÁVIO FILHO, Rodrigo. Op. cit. p. 26.

ajudam ao encarregado da composição do mesmo Diário". Denuncia o deputado que o manuscrito da sessão do dia 15 daquele corrente mês ainda não estava ponto¹²⁵.

O Deputado Rodrigues de Carvalho, na Sessão do dia 18 de setembro, dá notícia de que um membro da Assembléia Geral fora repreendido porque escreveu publicamente a respeito do federalismo¹²⁶. João Armitage, ao discorrer sobre esse assunto, informa que os Andradas discutiam com D. Pedro I *“todas as matérias que tinham de ser submetidas à Assembléia; e até se asseverou que eles mesmos lembraram o plano de a dissolver, no caso de ela pretender subtrair-se a este sistema de ditadura”*¹²⁷.

¹²⁵ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, pp. 106 e 107.

¹²⁶ DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomo III, Volume 6. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003, p. 51.

¹²⁷ ARMITAGE, João. *História do Brasil: desde o período da chegada da família de Bragança em 1808 até a abdicação de D. Pedro I em 1831*, 3.^a edição brasileira com anotações de Eugênio Egas e Garcia Júnior. Rio de Janeiro: Livraria Editora Zelio Valverde, 1943, p. 109.

Francisco Adolfo de Varnhagen sustenta que José Bonifácio, embora tenha desistido, pretendia *“apresentar um projeto já completo de Constituição, elaborado pelo Conselho de Procuradores”*. Aduz também que teria reservado *“o plano de dissolução [da Assembléia Constituinte] e de dar uma carta [projeto de Constituição], no caso de encontrar muita rebeldia na Assembléia”*. Mais adiante, registra que a *“idéia de dissolução era de meses antes prevista pelos políticos, começando por José Bonifácio”*¹²⁸.

Se se voltar a atenção para os artigos que foram efetivamente discutidos e aprovados pela Assembléia Geral, há de se perceber que os assuntos referentes ao federalismo e ao governo monárquico dominaram as discussões da Assembléia Geral, enquanto não foi dissolvida. Possivelmente, nos 22

¹²⁸ VARNHAGEN, Francisco Adolfo. *História da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917, pp. 243 e 305.

artigos que foram objeto de discussão e deliberação, nenhum tema está a justificar o motivo que conduziu D. Pedro I a dissolver a Assembléia Geral –quebra do juramento de “*defender a integridade do Império, sua independência, e a minha dinastia*”–, a não ser a firme disposição de alguns deputados na defesa do federalismo. Não é sem razão que, já no artigo 1.º da Constituição outorgada de 1824, não se admite com qualquer outra nação laço de federação¹²⁹. No entanto, é bem verdade que não se revela razoável enxergar apenas o federalismo como uma das opções que conduziu à dissolução da Assembléia Geral em uma perspectiva simplesmente pontual, sem considerar o contexto político daquele momento.

O receio de uma nova onda de desobediência

¹²⁹ Art. 1.º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua independência” (Constituição do Império de 1824).

ao governo central, a exemplo do que ocorrera quando Portugal estabeleceu um novo sistema de governo para as províncias do Brasil¹³⁰, e a volatilidade política por que passava o Brasil com a sua recente proclamação da independência formavam um quadro propício à adoção de medidas centralizadoras. Este mesmo receio se fez presente quando o Senado da Câmara do Rio de Janeiro defendeu a aprovação do Projeto de Constituição sem a necessária e prometida deliberação de uma nova Assembléia Constituinte, obtemperando que *“todos conhecem o perigo que corre um Estado enquanto não está perfeitamente constituído”*¹³¹. Registro que robustece esse entendimento é oferecido por João Armitage quando faz referência à fala de José

¹³⁰ Decretos de 29 de setembro de 1821, originários das Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, estabelecendo *“o conveniente sistema de governo e administração pública”* para as províncias do reino do Brasil e determinando o regresso de D. Pedro I para Portugal. Cfr. Paulo Bonavides e Roberto Amaral, *in* *Textos políticos da história do Brasil*, 3.^a edição, volume I. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 511-514.

¹³¹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 751.

Clemente Pereira dirigida a D. Pedro, em 9 de janeiro de 1822, na condição de porta-voz de uma representação com mais de oito mil assinaturas:

Será possível, exclamou o Orador no seu discurso, será possível que V. A. R. ignore que um partido republicano, mais ou menos forte, existe semeado aqui e ali, em muitas das Províncias do Brasil, por não dizer em todas elas? Acaso os cabeças que intervieram na explosão de 1817 expiraram já? E se existem, e são espíritos fortes e poderosos, como se crê que tenham mudado de opinião? Qual outra lhe parecerá mais bem fundada que a sua? E não diz uma fama pública, ao parecer segura, que nesta Cidade mesma, um ramo deste partido reverdeceu com esperança da saída de V. A. R., que fez tentativas para crescer e ganhar forças, e que só desanimou à vista da opinião dominante, de que V. A. R., se deve demorar aqui, para sustentar a união da Pátria?¹³²

José Clemente Pereira, em sua fala, põe em evidência a existência de várias possibilidades políticas daquele momento. Dentre elas, o federalismo. Por ocasião das discussões dos artigos 1.º e 2.º do Projeto de Constituição, o vaticínio profético de José Clemente Pereira –são espíritos fortes e poderosos, como se crê que tenham mudado de opinião?– havia se confirmado, visto que a temática em torno do federalismo ocupou significativo espaço nas discussões parlamentares.

¹³² ARMITAGE, João. Op. cit. p. 69.

Enfim, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, de 1823, fora dissolvida.

3.6 Constituição outorgada

O decreto que dissolveu a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa deixou consignado que o Imperador se comprometera a *“convocar já uma outra”* Assembléia Constituinte, *“a qual deverá trabalhar sobre o projeto de constituição, que eu lhe hei de em breve apresentar”*¹³³. No dia seguinte, 13 de novembro, o Imperador editou um outro decreto, onde relembra que havia prometido um projeto de Constituição, que deveria *“ser remetido às Câmaras, para estas sobre ele fazerem as observações”* e que essas observações deveriam ser apresentadas aos *“Representantes das Províncias, para*

¹³³ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de novembro de 1823.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 01.10.08.

delas fazerem o conveniente uso, quando reunidos em Assembléia, que legitimamente representa a nação”, e criou um Conselho de Estado, composto de dez membros, sendo que seis lugares ficaram reservados para os então Ministros, que eram também conselheiros de Estado, e os demais, “o Desembargador do Paço Antônio Luiz Pereira da Cunha, e os Conselheiros da Fazenda Barão de Santo Amaro, José Joaquim Carneiro de Campos e Manoel Jacinto Nogueira da Gama”¹³⁴.

Antes mesmo do cotejamento das observações das Câmaras, dos Representantes de Províncias e da deliberação da Assembléia Constituinte, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro, em 6 de janeiro de 1824, encaminhou uma Representação, pedindo que fosse jurado como Constituição o Projeto apresentado

¹³⁴ IMPRENSA NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 13 de novembro de 1823.
Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 01.10.08.

pelo Imperador. O argumento se sustentava no fato de que *“centenas de pessoas, e das de maior representação [...], concordam com a proposta do Senado, sem que até agora tenha aparecido uma única assinatura contrária”*. Para esse fim, o Senado da Câmara publicou, em 20 de dezembro, um edital, convocando todos os cidadãos *“para virem dar os seus votos”*. Além disso, *“oficiou a todas às Câmaras do império expondo-lhes o seu sentimento e as medidas que adotara”*. Esses e outros fundamentos levaram o Senado da Câmara do Rio de Janeiro a pedir *“por bem jurar, mandar jurar, e observar como Constituição política do império o projeto arranjado no Conselho de Estado, e oferecido por Vossa Majestade Imperial”*¹³⁵.

Em razão dessa representação do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, o Imperador, em 11 de

¹³⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 749-753.

março de 1824, salientando que as *“representações de tantas Câmaras do Império, que formam já a maioria do povo brasileiro”* aprovaram *“unanimemente, e com o mais patriótico entusiasmo”*, entendeu por bem *“jurar e mandar jurar o dito projeto, para ficar sendo Constituição política do Império; o qual juramento terá lugar, nesta corte, no dia 25 do corrente mês”*¹³⁶. A Constituição estava outorgada. Curiosamente, o decreto imperial que tornou sem efeito a convocação de eleições para uma Assembléia Constituinte foi editado em 26 de março de 1824, um dia após a entrada em vigor da Constituição outorgada¹³⁷.

Apesar da forte rejeição aos projetos federalistas na Assembléia Geral Constituinte e

¹³⁶ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 762.

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 763.

Legislativa de 1823 e na Constituição outorgada¹³⁸, há quem encontre no texto constitucional de 1824 algumas características que propiciavam o avanço para uma federação.

Não é por outra razão que, João Camillo de Oliveira Torres, ao discorrer sobre o federalismo, propõe a seguinte pergunta: “*Seria o Império um Estado federal?*” Para respondê-la, recua ao tempo da transição entre D. João VI e D. Pedro I. Defende que a Independência deve ser vista em duas etapas: no “Fico”, “*o que se queria era a conservação da unidade do Brasil, do seu status de Reino. E que se adotasse o regime representativo*”. Perseguindo esse objetivo, João Camillo de Oliveira Torres empreende uma interpretação dos artigos 1.º e 2.º da Constituição de

¹³⁸ Para uma visão panorâmica da estrutura da Constituição de 1824, cfr. Maria Regina Pinto Ferreira, *A Carta Imperial de 1824*, Revista da Faculdade de Direito de Caruaru, Pernambuco, Ano XXX, n.º 21, pp.271-288, 1975.

1824¹³⁹, sustentando que *“foram reconhecidas como parte do Império aquelas províncias que já existiam e historicamente constituíam entidades definidas”*. Em seguida, fazendo menção aos artigos 71, 165 e 166¹⁴⁰, sustenta que o texto constitucional *“reafirma a cada passo a convicção de que as províncias possuíam realidades próprias, preexistiam como entidades de fundo histórico e social e como categorias administrativas”*. Chega mesmo a afirmar a respeito dos artigos 165 e 166 que *“a rigor, a matéria constante do título VII da Constituição é o Ato Adicional”*. Ao depois, fazendo alusão aos três primeiros artigos da Constituição, prossegue o seu raciocínio, aduzindo que

¹³⁹ Art. 1.º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outra, laço algum de união ou federação que se oponha à sua independência.

Art. 2.º O seu território é dividido em província na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado (Constituição Imperial de 1824).

¹⁴⁰ Art. 71 A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 165 Haverá em cada província um presidente nomeado pelo imperador, que o poderá remover quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado.

Art. 166 A lei designará as suas atribuições, competências e autoridade e quanto convier ao melhor desempenho desta administração (Constituição Imperial de 1824).

a matéria contida nesses artigos conduz a um desdobramento nem sempre percebido, a saber: “a) o *Império é a associação política dos cidadãos, que ‘formam uma nação livre e independente’*; b) o território *é dividido em províncias*; c) o governo *é monárquico hereditário, constitucional e representativo*”. Nessa linha de raciocínio, conclui, em relação às Províncias: “ao *expandir-se no espaço a sociedade política dos cidadãos brasileiros, as circunstâncias locais forçaram a multiplicação de centros secundários de poder*”.

Nesse contexto, o processo de Independência, coroado com a Constituição, faz com que João Camillo de Oliveira Torres visse o Império como “*Federação preventiva*”, visto que para ele, a Independência foi “*um ato de união em face do golpe [das Cortes de Lisboa] que pretendia separar as províncias, e não um ato de união de grupos isolados,*

*em busca de auxílio mútuo*¹⁴¹.

Pimenta Bueno¹⁴², quando examina os artigos 71 e 72 da Constituição do Império, conquanto sequer mencione o termo federalismo ou federação, mas fazendo ligação direta desses dispositivos com o Ato Adicional de 1834, deixa consignado o seguinte a respeito das Assembléias Legislativas Provinciais:

Reconhecemos que há diferença entre a Assembléia Geral Legislativa e a Assembléia Legislativa Provincial, entre os grandes interesses do Estado e os interesses puramente locais, entre um poder soberano e um poder limitado, que se exerce sob a inspeção daquele. Ainda assim porém quase todas as razões que já desenvolvemos prevalecem, e aconselham a divisão das assembléias legislativas em duas seções, senão em todas as províncias, ao menos naquelas que por sua população, ilustração e meios financeiros possam, desde já, permitir esse grande melhoramento.

Essas considerações ressaltam que o federalismo era, incontestavelmente, uma bandeira presente no processo de estruturação do Estado brasileiro e que, embora os projetos federalistas não

¹⁴¹ TORRES, João Camillo Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961, pp. 82-91.

¹⁴² BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, prefácio do ministro Seabra Fagundes. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 153.

tenham obtido êxito, a Constituição outorgada de 1824 permite uma interpretação que não afasta as possibilidades de aspectos federativos na Monarquia.

Unidade e pluralidade são dois aspectos do federalismo. Assim, na estrutura político-institucional do Estado moderno, a representatividade é um instituto que se harmoniza com o sistema federativo. Havendo representatividade, o regramento do poder é matéria que se impõe.

A Constituição de 1824 consagrou os princípios da representatividade e da separação de poder¹⁴³.

A representatividade estava a cargo do Imperador e da Assembléia Geral, composta da Câmara

¹⁴³ Art. 3. O seu governo é monárquico hereditário, constitucional e representativo.
Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o poder Legislativo, o poder Moderador, o poder Executivo e o poder Judicial (Constituição Imperial de 1824).

dos Deputados e do Senado.¹⁴⁴ Os representantes do povo e das províncias eram eleitos, sendo que os Deputados eram temporários e os Senadores, vitalícios. Além disso, a eleição dos Senadores era feita pela mesma maneira da dos Deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolheria¹⁴⁵. O instituto da representatividade foi um tema recorrente durante o Império. Em 1855, teve lugar a chamada Lei dos Círculos, época em que se instituiu o voto distrital. Em 1875, foi aprovada a chamada Lei do Terço. Finalmente, em 1881, a Lei n.º 3.029, que ficou conhecida como a Lei Saraiva.

¹⁴⁴ Art. 11. Os representantes da nação brasileira são o imperador e a Assembléa Geral.

Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores ou Senado (Constituição Imperial de 1824).

¹⁴⁵ Art. 35. A Câmara dos Deputados é eletiva e temporária.

Art. 40. O Senado é composto de membros vitalícios e será organizado por eleição provincial.

Art. 41. Cada província dará tantos senadores quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença que, quando o número dos deputados da província for ímpar, o número dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados dará cinco senadores.

Art. 42. A província que tiver um só deputado elegerá, todavia, o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida.

Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira que as dos deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o imperador escolherá o terço na totalidade da lista.

Art. 101. O imperador exerce o poder Moderador: 1.º) nomeando os senadores, na forma do art. 43 (Constituição Imperial de 1824).

No Estado federal, a Câmara dos Deputados representa os cidadãos e o Senado, os Estados-membros. No Brasil Império, a base para a escolha de senadores era a província, mas o Senado, na verdade, representava o pensamento conservador¹⁴⁶.

O sistema federativo não exige a eleição direta para os representantes dos Estados-membros. Nos Estados Unidos, berço do Estado federal, os senadores eram escolhidos pelas Assembléias Legislativas estaduais. Somente com a aprovação da 17.^a Emenda¹⁴⁷, em 1913, os senadores passaram a ser eleitos de forma direta. De igual modo, na República Federal da Alemanha, os senadores são escolhidos

¹⁴⁶ BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 56.

¹⁴⁷ O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores por Estado, eleitos pelo povo desse Estado, por seis anos; cada Senador terá um voto. Os eleitores em cada Estado deverão possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores do Legislativo Estadual mais numeroso. Quando no Senado ocorrerem vagas na representação de qualquer Estado, o Poder Executivo desse Estado expedirá editais de eleição para o preenchimento das vagas, podendo, porém, a Legislatura de qualquer Estado autorizar o Poder Executivo a fazer nomeações provisórias até que o povo preencha as vagas por eleição conforme prescrever a Legislatura. A presente emenda não será entendida como alcançando a eleição ou mandato de qualquer Senador escolhido antes de se tornar ela parte integrante da Constituição (Emenda XVII da Constituição dos Estados Unidos).

pelos ministros dos Estados¹⁴⁸. No Brasil Império, os senadores e deputados eram eleitos de forma indireta¹⁴⁹. Nesse contexto, é de se reconhecer que a eleição indireta de senadores na experiência política brasileira não contraria a doutrina federalista.

Nas províncias, a representatividade dos cidadãos era exercida por meio das Câmaras dos distritos e pelo Conselho Geral da província, exceto na capital do Império¹⁵⁰. A eleição para os membros dos Conselhos Gerais das Províncias seguia a mesma modalidade das eleições para os representantes da nação. O objetivo principal desses Conselhos era propor, discutir e deliberar sobre os negócios das

¹⁴⁸ ZIMMERMANN, Augusto Cotta. Op. cit. pp. 120-125.

¹⁴⁹ Art. 90. As nomeações dos deputados e senadores para a Assembléa Geral, e dos membros dos conselhos gerais das províncias serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembléas paroquiais eleitores de províncias e estes os representantes da nação e província (Constituição do Império de 1824).

¹⁵⁰ Art. 71. A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 72. Este direito será exercido pelas Câmaras dos distritos, e pelos conselhos, que com o título de conselho geral da província se devem estabelecer em cada província onde não estiver colocada a capital do Império (Constituição do Império de 1824).

respectivas províncias¹⁵¹.

O regimento que disciplinava os trabalhos realizados pelos Conselhos era elaborado pela Assembléia Geral. Os negócios que tivessem início nas Câmaras seriam, posteriormente, remetidos aos Conselhos, sendo certo que não se poderia dispor sobre interesses gerais da nação; ajustes de uma com outras províncias; matérias de competência da Câmara dos Deputados; e matéria de execução de leis.

As resoluções elaboradas pelos Conselhos seriam encaminhadas ao Poder Executivo. Caso a Assembléia Geral estivesse reunida, a ela seria endereçada a resolução. Não ocorrendo essa circunstância, o Imperador ordenaria provisoriamente a execução ou a suspensão. Em qualquer dos casos, logo

¹⁵¹ Art. 74. A sua eleição se fará na mesma ocasião e da mesma maneira que se fizer a dos representantes da nação e pelo tempo de cada legislatura.

Art. 81. Estes conselhos terão por principal objeto propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias, formando projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências (Constituição do Império de 1824).

que Assembléia Geral voltasse a se reunir, as resoluções seriam para lá encaminhadas¹⁵².

Mesmo sendo indireta a eleição para os membros do Conselho Geral das províncias e dependendo de aprovação da Assembléia Geral para a vigência das resoluções originárias desses Conselhos, não se pode negar a existência de dois níveis de poder, um local e outro geral, em uma clara perspectiva vertical das atribuições e competências estatais. Esse aspecto,

¹⁵² Art. 82. Os negócios que começarem nas Câmaras serão remetidos oficialmente ao secretário do Conselho, aonde serão discutidos a portas abertas, bem como os que tiverem origem nos mesmos conselhos. As suas resoluções serão tomadas à pluralidade absoluta de votos dos membros presentes.

Art. 83. Não se podem propor, nem deliberar nestes conselhos projetos: 1) sobre interesses gerais da nação; 2) sobre quaisquer ajustes de umas com outras províncias; 3) sobre imposições, cuja iniciativa é da competência particular da Câmara dos Deputados (art. 36); 4) sobre execução de leis, devendo, porém, dirigir a esse respeito representações motivadas à Assembléia Geral e ao poder Executivo conjuntamente.

Art. 84. As resoluções dos conselhos gerais de província serão remetidas diretamente ao poder Executivo, pelo intermédio do presidente da província.

Art. 85. Se a Assembléia Geral se achar a esse tempo reunida, lhe serão imediatamente enviadas (as resoluções dos conselhos gerais de províncias) pela respectiva secretaria de Estado, para serem propostas como projeto de lei, e obterem a aprovação da Assembléia por uma única discussão em cada Câmara.

Art. 86. Não se achando a esse tempo reunida a Assembléia, o imperador as mandará provisoriamente executar, se julgar que elas são dignas de pronta providência, pela utilidade que deu sua observância resultará ao bem geral da província.

Art. 87. Se, porém, não ocorrerem essas circunstâncias, o imperador declarará que suspende o seu juízo a respeito daquele negócio. Ao que o Conselho responderá que recebeu mui respeitosa e a resposta do s.m.i.

Art. 88. Logo que a Assembléia Geral se reunir, lhe serão enviadas assim essas resoluções suspensas, como as que estiverem em execução, para serem discutidas e deliberadas, na forma do art. 85.

Art. 89. O método de prosseguirem os conselhos gerais de província em seus trabalhos e sua polícia interna e externa, tudo se regulará por um regimento, que lhe será dado pela Assembléia Geral (Constituição do Império de 1824).

conquanto necessitasse de aperfeiçoamento para ser reconhecido como tipicamente federativo, carrega em seu desenho estrutural um avanço no sentido da descentralização política para ser transformado, oportunamente, em uma característica federativa típica.

Embora não se possa defender que o regramento do poder na Constituição de 1824¹⁵³, só pela adoção dos princípios da separação de poderes, da representatividade e da distribuição de competências, seja suficiente para caracterizar uma Monarquia federativa, também não é razoável que se afaste por inteiro o entendimento de que esse estágio de disciplina do poder compõe um quadro avançado de preenchimento das condições adequadas, propiciador

¹⁵³ Para uma exame da Constituição de 1824, aí incluídos o Ato Adicional e a Lei de Interpretação cfr. Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de direito constitucional brasileiro*, volume II: formação constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1968, pp. 88-114.

da transformação do federalismo para a federação no caso brasileiro.

Também há que se destacar que, ainda que outorgada, a Constituição de 1824 é, em si, um significativo avanço no robustecimento das chamadas condições adequadas. É bem verdade que a só existência de uma Constituição não garante, por isso, o federalismo. As constituições podem existir sem a realidade federativa. Mas, a federação não pode existir sem a Constituição.

Nessa temática, Raul Machado Horta¹⁵⁴ ensina: “*o Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo*”. E continua: “*Há uma relação de causalidade entre Constituição Federal e Estado*

¹⁵⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.ª edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 305.

Federal”. Para Zimmermann¹⁵⁵, “*Constituição formal e federalismo se identificam porque, antes de tudo, ambos são instituições políticas que visam a delimitação do Poder.*”

A Constituição, portanto, constitui-se em indispensável documento político para o Estado federal. Sob essa ótica, a Constituição de 1824, no cenário de desenvolvimento político brasileiro para a formação do Estado federal, é um obstáculo a menos para os defensores dos projetos federalistas. Após 1824, uma reforma constitucional seria capaz de tornar realidade o Estado federal brasileiro.

Não sem razão, Paulo Bonavides¹⁵⁶ sustenta que “*a Carta de 1824 não pôde evitar a crise do Primeiro Reinado, a Confederação do Equador, a perda*

¹⁵⁵ ZIMMERMANN, Augusto Cotta. Op. cit. p. 76.

¹⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição do Império*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 24, n.º 94, abr./jun. 1987, p. 16.

da Província Cisplatina e, finalmente, a Abdicação”. A isso se deve acrescentar que a Constituição do Império também não resistiu a reforma de 1834, que apresentou elementos tipicamente federalistas. Nada obstante o acerto dessas considerações, Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁵⁷ evidencia que a longevidade da Constituição de 1824 decorre da conciliação de dois princípios contraditórios¹⁵⁸: *“o princípio autocrático pelo qual o Poder se distribui da cúpula para a base da hierarquia de autoridades; o princípio democrático segundo o qual o Poder sobe do mais baixo para o mais alto.”*

3.7 Considerações finais sobre o capítulo

Às condições adequadas para transformação

¹⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O modelo político na Constituição do Império*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n.º 6, p. 10, jul. 1975.

¹⁵⁸ Sobre princípios antagônicos na Constituição de 1824 cfr. Paulo Bonavides, *O sesquicentenário do Ato Adicional*, Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza, n.º 25(2), pp. 97104, jul./dez. 1984. Usando linguagem diferente, o autor evidencia dois princípios antagônicos da Carta Imperial. A Constituição outorgada *poderia servir de instrumento à liberdade como de mecanismo de opressão ou tirania, bastando para tanto que o Imperador exercitasse a ditadura constitucional*.

do federalismo em federação na experiência política brasileira, sumariadas no capítulo anterior, ficam acrescidas as deste capítulo. Neste capítulo, as condições adequadas foram preenchidas com a insofismável existência de duas idéias federalista. Essas idéias foram largamente apresentadas e discutidas por ocasião da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823. Uma dessas idéias, a mais difundida, defendia a Monarquia federativa. Com a Constituição de 1824, o poder do Império passou a receber regramento constitucional. Essa disciplina consagrou as dimensões vertical e horizontal do poder do Império; bem assim, o instituto da representação política e a distribuição de competências.

Sendo uma das características federativas o regramento do exercício do poder estatal em instâncias distintas, o Poder que desempenha a função de dirimir

os conflitos de competência e a exorbitância do poder constitucionalmente estabelecido assume relevante papel. A própria Constituição impede que os limites e as atribuições dos poderes políticos sejam objeto de legislação ordinária¹⁵⁹. De regra, nos Estados federais, o Poder Judiciário exerce esse papel de guarda da Constituição. No entanto, a Constituição de 1824 conferiu essa atribuição ao Poder Legislativo¹⁶⁰. De qualquer modo, previa-se uma forma de dirimir conflitos e de se resolver as possíveis inconstitucionalidades.

Esses institutos, na forma em que se encontram na Constituição de 1824, não são suficientes e satisfatórios para caracterizar uma Monarquia federativa; são, contudo, inegavelmente, necessários para esse fim. Não é por outra razão que João Camillo

¹⁵⁹ Art. 178. É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos. Tudo o que não é constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas pelas legislaturas ordinárias.

¹⁶⁰ Art. 15. É atribuição da Assembléia Geral: (...); 8.º) fazer leis, interpreta-las e revoga-las; 9.º) velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da nação.

de Oliveira Torres enxerga na Constituição de 1824 uma *Federação preventiva*.

4. A PRESENÇA DE ELEMENTOS FEDERALISTAS NO ATO ADICIONAL

A energia com que o governo debelou a

Revolução de Pernambuco de 1817; a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823; o descumprimento da formal promessa de instalação de uma nova Assembléia Constituinte e o procedimento adotado para a outorga da Constituição de 1824 criaram profundas feridas políticas, que somente iriam encontrar espaço para uma reconciliação mais duradoura passados aproximadamente um quarto de século, a contar de 1824.

A primeira e única emenda à Constituição de 1824, comumente chamada de Ato Adicional de 1834, constitui um avanço reparador em todo esse processo político de formação do Estado brasileiro, no que toca ao federalismo. Os acontecimentos que antecederam a edição do ato adicional e a alteração constitucional mesma marcaram um período de reflorescimento do federalismo. Tendo essa perspectiva como ponto

fundamental, este capítulo se ocupará de dois aspectos principais, naquilo que diz respeito ao federalismo, a saber: antecedentes do ato adicional e o conteúdo do ato adicional.

4.1 Antecedentes do Ato Adicional

A Constituição de 1824 deixou as províncias sob um sistema de forte vigilância política e administrativa. Os interesses e as necessidades locais estavam a depender da aprovação do governo central. Embora a Assembléia Geral fosse considerada como representante da nação brasileira, o Imperador, no exercício do Poder Moderador, detinha, dentre outras, as competências para dissolver a Câmara dos Deputados; e suspender as resoluções dos Conselhos Provinciais¹⁶¹. Nas províncias, o presidente era

¹⁶¹ Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador: IV – aprovando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciais: art. 86 e 87; V – prorrogando, ou adiando a Assembléia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substitua. (Constituição de 1824).

nomeado ou removido pelo Imperador¹⁶². Esse quadro de centralização política no processo decisório favoreceu o surgimento de movimentos e revoltas contra o poder central e favorável à autonomia das províncias por meio de projetos de natureza federativa.

4.1.1 A Confederação do Equador

Um mês após à dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, os Deputados para ela eleitos na condição de representantes das Províncias de Pernambuco, Paraíba e Ceará elaboraram, em 13 de dezembro de 1823, um manifesto, julgando-se “*no rigoroso dever de apresentar aos governos das respectivas províncias, a todas as autoridades municipais delas, e ao respeitável brioso povo*”¹⁶³ as causas que impediram a continuidade dos trabalhos

¹⁶² Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado. (Constituição de 1824).

¹⁶³ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 769.

constituintes. Dava-se, assim, início à Confederação do Equador, liderada por Pernambuco e sob a presidência de Manuel de Carvalho Paes de Andrade.

No dia 2 de julho de 1824, o Presidente da Confederação do Equador encaminhava proclamações aos habitantes das províncias do Norte do Brasil, aos pernambucanos, aos baianos e aos alagoanos. Essas proclamações indicavam os motivos e as linhas básicas estruturais da Confederação. O motivo por excelência teria sido o fato de o Imperador *“ter despótica e atrevidamente dissolvido a soberana Assembléia Constituinte e Legislativa do Brasil”*. O objetivo desse expediente despótico, continua, era promover a divisão para animar *“o rei de Portugal para vir atacar os nossos lares”*.

Na proclamação dirigida aos pernambucanos, exorta-os, salientando que *“não estais sozinhos em*

campo”, indica as Províncias que fazem parte da Confederação: Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí e, também, o sul do Brasil e indaga: “*Contra um poder tão formidável o que pode fazer um punhado de escravos?*” A carta dirigida aos pernambucanos termina com “*Viva a grande nação brasileira, independente e liberal! Viva a Confederação do Equador! Viva o valente povo pernambucano!*”

Os brasileiros do Norte são exortados a desistirem do pacto de obedecer a quem tem violado o mesmo pacto e a bradarem: “*não queremos um imperador criminoso, sem fé nem palavra; podemos passar sem ele!*” A missiva termina assim: “*Viva a Confederação do Equador! Viva a Constituição que nos deve reger! Viva o governo supremo, que há de nascer de nós mesmos!*” A carta dirigida aos baianos apresenta os sinais iniciais da estrutura político-institucional da

Confederação. Nesse documento, relembrando os termos do art. 83¹⁶⁴ da Constituição de 1824, que proíbe “*todo o ajuste de umas com outras*” Províncias, o que as torna “*estrangeiras umas às outras*”, denuncia “o sistema de Maquiavel – dividir para reinar”, adotado pelo Imperador. Quanto à estrutura, faz referência a uma “*robusta cadeia de união*” que “se vai formar das províncias do Norte” e a um “governo central que deve ser o vínculo dessa união”. Esse governo central “dirigirá os planos de nossa defesa comum” e “presidirá aos nossos destinos”. Nesse contexto, a Bahia é convidada a participar da Confederação, visto que, sem os baianos, “esta cadeia seria defeituosa”¹⁶⁵.

Mesmo não havendo, nas Proclamações subscritas pelo Presidente da Confederação do

¹⁶⁴ Art. 83. Não se podem propor, nem deliberar nestes Conselhos (Conselhos das Províncias) Projetos: (...); II – sobre quaisquer ajustes de umas com outras Províncias. (Constituição de 1824).

¹⁶⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 789-794.

Equador, a expressa referência, as idéias estruturais de união de províncias, com um governo central e com competências referentes à defesa dos interesses comuns e de forças hostis exógenas, estampam alguns pontos básicos do federalismo. Ulysses Brandão¹⁶⁶, ao discorrer sobre a Confederação do Equador, assim se expressou:

As gerações de 1817 que haviam proclamado a independência com a república, eram as mesmas gerações de 1821 e 1824, que proclamaram a confederação do equador que, em todas as suas fases, em todos os seus lampejos e até em todos os seus fulgores, era governada pelos dois princípios, mal conhecidos no país, que se aplicavam nas suas relações externas com as Cortes de Lisboa e com o governo do Rio de Janeiro, a saber, o da ampla autonomia política e o da orientação federativa da província.

Manuel de Carvalho Paes de Andrade, embora Presidente eleito da Província de Pernambuco, não era reconhecido pelo Governo do Rio de Janeiro, que tinha ciência *“dos princípios democráticos deste indivíduo”*, o qual estava *“ligado à insurreição de 1817, e achava-se nos Estados Unidos para onde tinha ido com*

¹⁶⁶ BRANDÃO, Ulysses. *A Confederação do Equador*, in Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, Volume, XXVI, ns. 123 a 126, 1.º centenário da Confederação do Equador. Pernambuco: Oficinas Gráficas da Repartição de Publicações Oficiais, 1924, p. 180.

o fim de comprar armas e munições”. Em razão disso, a Administração Monárquica enviou outro Presidente, nomeado pelo Imperador, que foi rejeitado pelos pernambucanos. Inconformado, o Governo Imperial separou uma divisão de mil e duzentos homens e, no dia 1.º de agosto de 1824, a divisão naval partiu do Rio de Janeiro, *“sob o comando de Lord Cochrane que, depois de desembarcar as tropas em Maceió, passou a bloquear a cidade de Pernambuco*”. Sob o comando do General Francisco de Lima e de Cochrane, *“Paraíba, Rio Grande do Norte, e Ceará sucessivamente se sujeitaram às forças imperiais, e assim acabou em poucos meses a célebre Confederação do Equador”*¹⁶⁷.

Evaldo Cabral de Mello, ao referir-se a Manuel de Carvalho Paes de Andrade, diz que não apenas refugiou-se nos Estados Unidos, mas que “se

¹⁶⁷ ARMITAGE, João. Op. cit. pp. 139-146.

enfronhara no constitucionalismo dos Pais Fundadores”.
No período em que lá esteve, tornou-se *“um americano nas idéias, nos modos e nos costumes”*¹⁶⁸.

O próprio Cochrane, que estava no comando das tropas comissionadas para debelar a Confederação do Equador, divisou os ideais federalistas na revolução. Segundo ele, *“o espírito democrático dos pernambucanos não era cousa com que se brincasse”*. Eles haviam *“proclamado forma republicana de Governo”*, objetivando *“constituir todas as províncias do Equador numa federação, pelo modelo dos Estados Unidos, projeto fomentado por norte-americanos na cidade residentes”*¹⁶⁹. Evaldo Cabral de Mello chega a sustentar que *“se o Sul se tivesse alinhado com o Norte, os moderados (federalistas) teriam levado a melhor”*. E, então, já em 1824, teria lugar *“a elaboração de diferente*

¹⁶⁸ MELLO, Evaldo Cabral de. Op. cit. p. 163.

¹⁶⁹ COCHRANE, Thomas John. Op. cit. p. 156.

*Constituição ou de Ato Adicional à maneira de 1834*¹⁷⁰.

4.1.2 A morte de D. João VI

A morte de D. João VI, pai de D. Pedro I, em 10 de março de 1826, deu início a um processo que culminaria com a abdicação de D. Pedro I. Na condição de filho mais velho, a morte do pai o tornava herdeiro do trono em Portugal. Isabel Lustosa anota que, antes de morrer, D. João VI deixou um documento de conteúdo ambíguo, onde *“nomeava a filha regente antes que o legítimo herdeiro assumisse”*. Ocorre que o documento não trazia o nome do herdeiro. No entanto, pela Constituição, D. Pedro I *“tinha se tornado estrangeiro ao assumir o trono do Brasil”*¹⁷¹.

Os brasileiros, vendo nisso uma possibilidade de retrocesso, consubstanciado em uma nova união com Portugal, pondo em dúvida a independência do

¹⁷⁰ MELLO, Evaldo Cabral de. Op. cit. p. 219.

¹⁷¹ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 219.

Brasil, rejeitaram a idéia de que D. Pedro se transformasse em um rei português e um imperador brasileiro. A esse respeito, corria no Rio de Janeiro a notícia da existência de um movimento que defendia a supressão da Constituição e a proclamação de D. Pedro I como “*soberano absoluto de um reino constituído pela reunificação de Portugal e Brasil*”¹⁷².

No entanto, D. Pedro fez opção pelo Brasil, renunciando ao trono em favor de sua filha, que era menor de idade. Em razão disso, a regência do trono coube a D. Miguel, irmão de D. Pedro I. Contudo, em 1828, D. Miguel se proclamou rei de Portugal. Inconformado, D. Pedro I elaborou planos militares para reconquistar o trono. Mais uma vez, houve descontentamento entre os brasileiros, temerosos da união com Portugal, caso D. Pedro fosse vitorioso.

¹⁷² LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 295.

O deslinde dessa questão política ultramarina, iniciada com a morte de D. João VI, trazia conseqüências para a política local, consubstanciadas, de um lado, na defesa da Constituição, quando se pensava em um possível reino entre Portugal e o Brasil, e, de outro lado, na reforma da Constituição, em razão do revigoramento dos movimentos do Norte, que defendiam *“mudanças no regime constitucional que propiciassem o estabelecimento de uma monarquia federativa descentralizada. Sonho que vinha sendo acalentado pelas províncias do norte desde a Independência”*¹⁷³.

4.1.3 A abdicação de D. Pedro I

Outra morte exerceu influência no processo que culminaria com a abdicação de D. Pedro I. Em São Paulo, tem lugar o assassinato do jornalista Libero

¹⁷³ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 295.

Badaró, em 20 de novembro de 1830. Esse jornalista, imigrante italiano, editor do *Observador Constitucional*, era um líder da imprensa de oposição ao governo¹⁷⁴. Esse episódio criou um clima de indignação na opinião pública, visto que se dizia que a absolvição do possível criminoso teria sido decorrente do “*espírito de corporação*” da “*maior parte da magistratura*”¹⁷⁵.

Na fala do trono do dia 3 de maio de 1829, o Imperador, segundo Armitage, sustentara que “*o abuso da liberdade de imprensa havia-se infelizmente propagado por todo o Império*”¹⁷⁶. Libero Badaró foi assassinado quando regressava para a sua casa, depois de abordado por quatro alemães, alegando que “*desejavam a publicação de uma correspondência contra o Ouvidor*”. No entanto, um deles disparou uma

¹⁷⁴ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 295.

¹⁷⁵ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 288.

¹⁷⁶ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 259.

pistola, ferindo-o de morte. As suas últimas palavras, que se encontram sobre o seu féretro, teriam sido: *“Morre um liberal, mas não morre a liberdade”*¹⁷⁷.

A morte de Badaró suscitou revolta nos jornalistas liberais. Os jornais *Luiz Ribeiro* e *Repúblico* começaram a pregar, abertamente, *“a doutrina da federação, como sendo o único sistema mais apropriado às circunstâncias atuais do Brasil”*. O redator do jornal *Republico* foi acusado perante o Júri, sendo, contudo, absolvido por unanimidade. Essa circunstância tornou a linguagem *“ainda mais virulenta”*¹⁷⁸.

Preocupado com as tensões políticas em torno da morte de Libero Badaró, D. Pedro viajou para Minas Gerais. Armitage salienta que a ida de D. Pedro a Minas Gerais, uma das Províncias mais importantes e populosas do Império, tinha como objetivo *“reprimir com*

¹⁷⁷ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 288.

¹⁷⁸ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 289.

a sua presença o desenvolvimento do grito de federação” e a “cooperação de seus habitantes” para “subjugar o partido liberal”¹⁷⁹. No entanto, o Imperador foi recebido com protestos. Além de protestos, “celebravam-se exéquias fúnebres em honra do assassinado Badaró, mesmo debaixo das vistas da imperial comitiva”¹⁸⁰. Ainda assim, encontrou o Imperador ânimo para dirigir a palavra aos mineiros, para, referindo-se aos liberais, exortá-los da existência de “um partido desorganizador que, aproveitando-se das circunstâncias puramente peculiares da França, pretende iludir-vos [...]”. E continua a sua fala, desta feita, referindo-se ao federalismo: “e cuidam salvar-se deste crime (concitação do povo à federação) com o artigo 174 da lei fundamental que nos rege. Este artigo não permite alteração alguma no essencial da mesma

¹⁷⁹ ARMITAGE, João. Op. cit. pp. 293 e 295.

¹⁸⁰ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 296.

lei”¹⁸¹.

Para D. Pedro I, o art. 174¹⁸² da Constituição do Império não se prestava para servir de fundamento para uma alteração constitucional que adotasse a federação. Porém, para esses casos, o artigo que servia de fundamento era, de fato, o 174. Para os demais casos, ou seja, para o que não era constitucional, havia o art. 178¹⁸³, que permitia a alteração pela legislatura ordinária, sem as formalidades necessárias para as matérias constitucionais e sem a exigência do interregno de quatro anos. Portanto, rejeitar o art. 174 como fundamento, seria aceitar uma alteração constitucional dessa monta por meio da legislatura ordinária.

A fala de D. Pedro I dirigida aos mineiros, diz

¹⁸¹ ARMITAGE, João. Op. cit. pp. 296 e 297. Cfr. Visconde de Uruguai, *in Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*, primeira parte, Tomo I. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, pp. XI e XII.

¹⁸² Art. 174. Se passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece reforma se fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Camada dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte deles. (Constituição de 1824).

¹⁸³ Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e individuais dos cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

Armitage, “contribuiu para agravar a indisposição que havia contra o Imperador, não só em Minas, como em todas as outras províncias”. No Rio de Janeiro, continua ele, o pronunciamento do Imperador foi considerado “como uma declaração de guerra”¹⁸⁴.

Na tentativa de sobrepor-se à recepção negativa dos mineiros, organizou-se, no Rio de Janeiro, uma festa de recepção para o Imperador, quando do seu regresso de Minas Gerais. Os liberais se revoltaram contra essa atitude e o resultado foi um desastroso conflito de rua, de índole étnica e também política, entre portugueses e brasileiros, ocorrido em 13 de março de 1831, que ficou conhecido como a *Noite das Garrafadas*, em razão do uso de fundos de garrafas nos embates. A esse episódio, seguiram-se, sem sucesso, as trocas do Gabinete Ministerial. A última, ocorrida em

¹⁸⁴ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 298.

6 de abril de 1831, conduziu ao desfecho daquela fase do Império. D. Pedro I promoveu a troca de um gabinete formado de brasileiros por outro, de portugueses. O povo se reuniu no Campo de Santana e reclamava a demissão do novo Ministério e a reintegração do que havia sido demitido. Diz Armitage que o Imperador diante desse pedido, respondeu: *“Tudo farei para o povo; mas nada pelo povo”*. Diante da revolta do povo em razão dessa resposta, o Imperador retrucou: *“Certamente não nomearei o Ministério que querem; a minha honra e a constituição me não permitem; prefiro antes abdicar, ou morrer, do que fazer uma tal nomeação”*¹⁸⁵.

Nesse contexto, D. Pedro I percebe que não mais dispõe de sustentação política. Assim, em 7 de abril de 1831, às duas horas da manhã, sem pedir

¹⁸⁵ ARMITAGE, João. Op. cit. pp. 308 e 309.

conselhos e sem informar ao Ministério de sua resolução, redigiu a sua abdicação assim¹⁸⁶:

Usando do direito que a Constituição me concede, declaro que hei mui voluntariamente abdicado na pessoa de meu muito amado e prezado filho o Sr. D. Pedro de Alcântara. Boa Vista, sete de abril de mil oitocentos e trinta e um, décimo da Independência e do Império.

Os oficiais do palácio ainda tentaram dissuadir D. Pedro I a reconsiderar a decisão adotada. Contudo, ele respondeu: *“Entre mim e o Brasil tudo está acabado e para sempre”*¹⁸⁷. Paulo Mercadante, ao referir-se aos acontecimentos da madrugada de 7 de abril, acentua que não *“havia autoridade alguma, nem força militar que se encontrasse apta para sustar a marcha revolucionária, impregnada de aspiração republicana e federalista”*¹⁸⁸. Vê-se, pois, que os projetos federalistas faziam parte dos acontecimentos políticos que culminaram com a abdicação de D. Pedro

¹⁸⁶ ARMITAGE, João. Op. cit. p. 310.

¹⁸⁷ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 301.

¹⁸⁸ MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*, 4.ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 2003, p. 149.

I.

De 1826, com a morte de D. João VI, até à abdicação de D. Pedro I, em 1831, a defesa da federação, tanto monárquica quanto republicana, sempre esteve presente na agenda política.

4.2 Panorama sobre o período regencial

Com a consumação da abdicação, providências precisavam ser adotadas para a regular continuidade da atuação política institucional. A revolução de 7 de abril, com o conseqüente enfraquecimento do poder centralizador, rejuvenesceu as idéias de mudança política, institucional e de estruturação do Estado brasileiro. Referindo-se ao 7 de abril, Paulo Mercadante aduz que a *“onda democrática avolumara-se e levava de vencida a tendência suspeita de restauração que parecia existir no espírito do*

imperador”¹⁸⁹.

O período de 1831 a 1840, historicamente denominado de período das regências, limitado no tempo pela abdicação de D. Pedro I e pela antecipação da maioridade de D. Pedro II, ocorrida em 23 de julho de 1840, foi de grande efervescência política. O herdeiro do trono, D. Pedro II, nascera em 2 de dezembro de 1825. Por ocasião da abdicação de seu pai, D. Pedro I, contava com seis anos incompletos. Nessas circunstâncias, a Constituição¹⁹⁰ estabelecia os

¹⁸⁹ MERCADANTE, Paulo. Op. cit. p. 149.

¹⁹⁰ Art. 121. O imperador é menor até a idade de 18 anos completos. Art. 122. Durante a sua minoridade, o Império será governado por uma Regência, a qual pertencerá ao parente mais chegado do imperador, segundo a ordem da sucessão, e que seja maior de 25 anos. Art. 123. Se o imperador não tiver parente algum que reúna estas qualidades, será o Império governado por uma Regência permanente, nomeada pela Assembléia Geral, composta de três membros, dos quais o mais velho em idade será o presidente. Art. 124. Enquanto esta regência se não eleger, governará o Império uma Regência provisional composta dos ministros de Estado do Império e da Justiça, e dos dois conselheiros de Estado mais antigos em exercício, presidida pela imperatriz viúva, e na sua falta, pelo mais antigo conselheiro de Estado. Art. 125. No caso de falecer a imperatriz imperante, será esta Regência presidida por seu marido. Art. 126. Se o imperador, por causa física ou moral evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das Câmaras da Assembléia, se impossibilitar para governar, em seu lugar governará como regente o príncipe imperial, se for maior de 18 anos. Art. 127. Tanto o regente como a Regência prestará o juramento mencionado no art. 103, acrescentando a cláusula de fidelidade ao imperador, e de lhe entregar o governo logo que ele chegue à maioridade, ou cessar o seu impedimento. Art. 128. Os atos de Regência e do regente serão expedidos em nome do imperador pela fórmula seguinte: “Manda a Regência em nome do imperador” ... “Manda o príncipe imperial regente em nome do imperador ...”. Art. 129. Nem a Regência, nem o regente será responsável. Art. 130. Durante a minoridade do sucessor da Coroa, será seu tutor quem seu pai lhe tiver nomeado em testamento; na falta deste, a imperatriz mãe, enquanto não tornar a casar; faltando esta, a Assembléia Geral nomeará

procedimentos a serem adotados. Em razão da idade do herdeiro, o Brasil deveria ser governado por uma Regência Trina Permanente, conforme a orientação do art. 123 da Constituição, e o herdeiro deveria dispor de um tutor nomeado pelo pai, segundo a prescrição do art. 130. No dia 6 de abril de 1831, antes da abdicação, D. Pedro I, por decreto, nomeou José Bonifácio de Andrada e Silva tutor de seus amados filhos, sendo no documento qualificado como homem “*probo, honrado, patriótico cidadão e meu verdadeiro amigo*”¹⁹¹. Entre os dias 6 e 12 de abril, D. Pedro I encaminhou quatro cartas: para José Bonifácio¹⁹², para a Assembléia

tutor, contanto que nunca poderá ser tutor do imperador menor aquele a quem possa tocar a sucessão da Coroa na sua falta. (Constituição Imperial de 1824).

¹⁹¹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 883.

¹⁹² *Amicus Certus In Re Incerta Cermitur*. É chegada a ocasião de me dar mais uma prova de amizade, tomando conta da educação do meu amado e prezado filho, seu Imperador. Eu delego em tão patriótico cidadão a tutoria do meu querido filho, e espero que educando-o naqueles sentimentos de honra e de patriotismo com que devem ser educados todos os soberanos, para serem dignos de reinar, ele venha um dia a fazer a fortuna do Brasil de quem me retiro saudoso. Eu espero que me faça este obséquio, acreditando que a não mo fazer, eu viverei sempre atormentado. Seu constante amigo. Pedro. Bordoda nau inglesa surta neste porto do Rio de Janeiro, 7 de abril de 1831. P.S. Veja se as filhas poderão vir comigo para as fazer bem educar na Europa e serem um dia dignas princesas do trono brasileiro. (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 886).

Geral¹⁹³, para o seu filho¹⁹⁴ e para os seus amigos¹⁹⁵.

De José Bonifácio¹⁹⁶, recebeu uma correspondência, agradecendo a confiança e aceitando o encargo, caso

¹⁹³ Augustos e digníssimos senhores representantes da nação: Participo-vos, senhores, que no dia 7 (sete) do corrente abril, usando do direito que a Constituição me concede, no capítulo V, art. 130, nomeei de meus amados filhos ao muito probo, honrado e patriótico cidadão, o meu verdadeiro amigo José Bonifácio de Andrada e Silva. Não vos hei, senhores, feito esta participação, logo que a augusta Assembléia Geral principiou seus importantíssimos trabalhos, porque era mister que meu amigo fosse primeiramente consultado, e que respondesse favoravelmente, como acaba de fazer, dando-me deste modo mais uma prova de sua amizade: resta-me agora como pai, como amigo de minha pátria adotiva e de todos os brasileiros, por cujo amor abdiquei duas coroas para sempre, um oferecida e outra herdada, pedir à augusta Assembléia Geral que se digne confirmar esta minha nomeação. Eu assim o espero, confiando nos serviços, que de todo o meu coração fiz ao Brasil, e em que a augusta Assembléia não deixará de querer aliviar-me desta maneira um pouco as saudades, que me atormentam, motivadas pelas separação de meus caros filhos e da pátria, que adoro. Bordo da nau inglesa *Warspite*, surta neste porto, aos 8 (oito) dias de abril de 1831, décimo da Independência e do Império. Pedro. (BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 888).

¹⁹⁴ Meu querido filho, e meu Imperador. Muito lhe agradeço a carta que me escreveu, eu mal a pude ler pois que as lágrimas eram tantas que me impediam a ver; agora que me acho, apesar de tudo, um pouco mais descansado, faço esta para lhe agradecer a sua, e para certificar-lhe que enquanto vida tiver as saudades jamais se extinguirão em meu dilacerado coração. Deixar filhos, pátria e amigos, não pode haver maior sacrifício; mas levar a honra ilibada, não pode haver maior glória. Lembre-se sempre de seu pai, ame a sua mãe, e a minha pátria, siga os conselhos que lhe derem aqueles que cuidares na sua educação, e conte que o mundo o há de admirar, e que me hei de encher de ufânias por ter um filho digno da pátria. Eu me retiro para a Europa: assim é necessário para que o Brasil sossegue, e que Deus permita, e possa para o futuro chegar aquele grau de prosperidade de que é capaz. Adeus meu amado filho, receba a bênção de seu pai que se retira saudoso e sem mais esperanças de o ver. Bordo da nau *Warspite*, 12 de abril de 1831. D. Pedro de Alcântara BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 890).

¹⁹⁵ Não sendo possível dirigir-me à cada um dos meus verdadeiros amigos em particular para me despedir e lhes agradecer ao mesmo tempo os obséquios que me fizeram e outrossim, para lhes pedir perdão de alguma ofensa que de mim possam ter, ficando certos que se em alguma coisa os agravei foi sem a menor intenção de ofendê-los; faço esta carta para que impressa eu possa deste modo alcançar o fim a que me proponho. Eu me retiro para a Europa saudoso da pátria dos filhos e de todos os meus verdadeiros amigos. Deixar objetos tão caros é sumamente sensível ainda ao coração mais duro; ao deixá-los para sustentar a honra não pode haver maior glória. Adeus pátria, adeus amigos e adeus para sempre. Bordo da nau inglesa *Warspite*, 12 de abril de 1831. D. Pedro de Alcântara de Bragança Bourbon (in BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 889).

¹⁹⁶ Senhor, a carta de V. M. veio servir de um pequeno lenitivo ao meu aflito coração: pois vejo que apesar de tudo V. M. ainda confia na minha honra e pequenos talentos para cuidar na tutoria e educação de seu augusto filho o Sr. D. Pedro II. Se eu não puder obter a confirmação da Regência e Câmaras, ao menos como cidadão particular não deixarei um só momento de vigiar sobre a sua futura felicidade, e aproveitamento por todos os meios que me forem possíveis, enquanto durar este sopro de vida que me anima. Confie V. M. em mim, que nunca enganei a ninguém, e nunca soube desamar a quem uma vez amei. Rogo a V. M. me ponha aos pés da augustíssima sra. Imperatriz. Paquetá, 8 de abril de 1831.

não houvesse rejeição por parte da Assembléia.

A Regência Trina Permanente deveria ser nomeada pela Assembléia Geral. Ocorre que, naquela ocasião, a Assembléia se encontrava em recesso. Mesmo assim, alguns senadores e deputados, reunidos em Assembléia, adotaram o expediente previsto no art. 124 da Constituição, elegendo, em 7 de abril de 1831, uma Regência Provisória, até a eleição pela Assembléia Geral da Regência Trina Permanente. A Regência Trina Provisória, que governou o país por quase três meses, era composta pelos senadores Joaquim Carneiro de Campos, Marquês de Caravelas, Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva, os quais prestaram juramento¹⁹⁷ perante o Presidente da Assembléia Geral.

¹⁹⁷ Juro manter a religião católica apostólica romana, a integridade e indivisibilidade do Império, observar, e fazer observar a Constituição política da nação brasileira, e mais leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil, quanto em mim couber. Juro fidelidade ao Imperador o Senhor D. Pedro II, e entregar o governo à Regência Permanente, logo que for nomeada pela Assembléia Geral" (*in* BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 900).

De 1831 a 1840, o Brasil foi governado por Regências: Regência Trina Provisória, 1831; Regência Trina Permanente, 1831 a 1835, formada pelos deputados José da Costa Carvalho e João Bráulio Muniz e pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva; I Regência Una, 1835 a 1838, inicialmente, sob a titularidade do senador padre Diogo Antônio Feijó e, posteriormente, pelo senador Pedro de Araújo Lima; e, finalmente, II Regência Una, 1838 a 1840, regida pelo senador Pedro de Araújo Lima. Em 1840, teve lugar a legalização da maioria de D. Pedro II, que contava com a idade de apenas 14 anos.

Marco Morel é de opinião que *“o período regencial pode ser visto como um grande laboratório de formulações e de práticas políticas e sociais, como ocorreu em poucos momentos na história do Brasil”*. E arremata assim essa idéia: *“foi, portanto, tempo de*

*esperanças, inseguranças e exaltações, tempo de rebeldia e de repressão, gerando definições, cujos traços essenciais permanecem na sociedade*¹⁹⁸.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade sintetizam assim o período que se iniciara com a revolução de 7 de abril: *“O ato de abdicação foi o fim de uma crise e o princípio de outra”*¹⁹⁹. Helga Iracema Landgraf Piccolo defende que *“o decênio que se abre em 1831 com a abdicação de Pedro I é decisivo no processo de construção do Estado Nacional*²⁰⁰.

De fato, as discussões em torno da reforma constitucional iriam abordar, dentre outros, temas referentes ao Poder Moderador, ao Conselho de Estado, à vitaliciedade e temporalidade do Senado, autonomia

¹⁹⁸ MOREL, Marco. *O período das regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003, pp. 9 e 10.

¹⁹⁹ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*, 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 139.

²⁰⁰ PICCOLO, Helga Iracema Landgraf. *A guerra dos farrapos e a construção do estado nacional*, in *A revolução farroupilha: história e interpretação*, organizado por José Hildebrando Dacanal, 2.ª edição. Rio Grande do Sul: Editora Mercado Aberto Ltda., 1997, p. 45.

provincial, federalismo, Estado unitário, monarquia e república. A condução equilibrada de temas tão díspares estava, por certo, nas mãos dos Regentes e dos membros da Assembléia Geral. A tarefa, é inegável, não seria fácil, como, de fato, não foi, conforme revelam os acontecimentos posteriores à abdicação.

Um ano e dez dias após a abdicação, o levante de 17 de abril de 1832, denominado de *caramuru*, exigiu a adoção de medidas enérgicas por parte do ministro da justiça, padre Feijó. Esse movimento, de cunho restaurador, pugnava pelo retorno de D. Pedro I. Octávio Tarquínio de Sousa informa que desde “o mês de julho de 1831 se falava abertamente em restauração”²⁰¹. José Bonifácio, tutor de D. Pedro II, seria o líder intelectual do grupo que defendia o retorno do D. Pedro I. Para Octávio Tarquínio de Sousa, não é

²⁰¹ SOUSA, Octávio Tarquínio de. *História de dois golpes de Estado*, Coleção Documentos Brasileiros. Livraria José Olympio Editora, 1939, p. 13.

de se estranhar que José Bonifácio emprestasse “*a sua adesão ou ao menos a sua simpatia*” ao levante de 17 de abril²⁰². Não sem derramamento de sangue, o movimento foi debelado. Feijó, desafeto de José de Bonifácio, entendendo que este representava “*enorme perigo [...] àquela altura, para as instituições, pôs empenho em removê-lo do exercício das funções de tutor*”²⁰³.

O exercício da tutoria por parte de José Bonifácio seria, ainda, objeto de várias controvérsias. Em 14 de dezembro de 1833, a Regência editou um decreto, suspendendo o tutor, tendo em conta “*os graves males que devem resultar de que o conselheiro José Bonifácio de Andrada continue no exercício da tutela de Sua Majestade Imperial o senhor D. Pedro*

²⁰² SOUSA, Octávio Tarquínio de. Op. cit. p. 14.

²⁰³ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.^a edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 146.

II.²⁰⁴ Na Proclamação da Regência, da mesma data do decreto, os Regentes referiram-se a José Bonifácio de Andrada e Silva como “*o homem que servia de centro, e de instrumento dos facciosos*”²⁰⁵. No entanto, em 1832, embora a Câmara dos Deputados tivesse destituído José Bonifácio da tutoria, por 45 votos a favor e 31 contrários, o Senado rejeitou a resolução, por maioria de apenas um voto de diferença²⁰⁶.

Esse quadro fez nascer em Feijó a idéia do golpe de Estado. Aurelino Leal, ao registrar esse evento, dá conta de que Feijó, os líderes moderados e a Regência reuniram-se e planejaram a demissão do Ministério, a conversão da Câmara em Assembléia Nacional e aclamação da nova Carta Política, utilizando, para esse fim, a chamada Constituição de Pouso

²⁰⁴ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 915.

²⁰⁵ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, 917.

²⁰⁶ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, pp. 146 e 147.

Alegre.

Dentre outros pontos menos relevantes, o projeto de Constituição de Pouso Alegre²⁰⁷ defendia a monarquia hereditária, constitucional e representativa²⁰⁸. Excluía o Poder Moderador²⁰⁹. Instituía as Assembléias Provinciais²¹⁰. Os senadores seriam eleitos e os mandatos temporários²¹¹. O que pretendia Feijó e seus partidários era a alteração constitucional pela via revolucionária. Para tanto, o projeto da Constituição de Pouso Alegre seria aprovado por aclamação.

Na reunião feita na casa do deputado José Custódio Dias, nos dias 28 e 29 de julho de 1832, estavam presentes ministros e deputados. Nessa

²⁰⁷ SOUSA, Octávio Tarquínio de. Op. cit. pp. 165-200.

²⁰⁸ Art. 3.º. O seu governo é monárquico, hereditário, constitucional e representativo.

²⁰⁹ Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela constituição do Império são três: o poder legislativo, o poder executivo, e o poder judicial.

²¹⁰ Art. 13. O poder legislativo é delegado à assembléia geral, com a sanção do Imperador; e às assembléias provinciais com aprovação dos presidentes das províncias.

²¹¹ Art. 40. O senado é composto de membros temporários, substituídos cada dois anos pela terceira parte; tendo lugar a primeira substituição, dois anos depòs da primeira reunião, e tirado por sorte o número, que deve ser substituído nas duas primeiras substituições.

Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira que a dos deputados.

Art. 35. A câmara dos deputados é eletiva e temporária.

reunião secreta, decidiu-se pela demissão coletiva do ministério, pela renúncia da Regência e pela transformação da Câmara em Assembléia Nacional, objetivando escolher nova Regência e aprovar, por aclamação, o projeto da Constituição de Pouso Alegre.

O Deputado Honório Hermeto, presente na reunião, discordou das propostas do golpe, prometendo, no entanto, *“não combatê-las, à vista do assentimento da maioria dos deputados”*.

Nessa reunião histórica, a maioria dos deputados concordara com Feijó. O golpe ficara marcado para 30 de julho. Às dez horas da manhã do dia 30 de julho, a sessão da Câmara foi aberta, sob a presidência do deputado Limpo de Abreu. Na sessão, leu-se um ofício subscrito por Feijó, na condição de Ministro da Justiça, dando conta de que *“as guardas nacionais se estão reunindo em diferentes pontos da*

cidade, que cresce a agitação pública". Também na sessão daquele dia, foi dirigida à Câmara uma representação, originária da corporação das guardas nacionais, onde se registra o inconformismo da corporação pela *"demissão de um ministério nacional"* e pela confiança emprestada por alguns membros da Assembléia Geral e pelo Senado à facção restauradora.

Tudo isso formava o quadro, anteriormente já arquitetado em manobra, de que as guardas nacionais estavam com Feijó e dispostas a apoiá-lo. Lido o expediente da demissão dos ministros e da Regência, o deputado Paula Araújo propôs que se criasse uma comissão para indicar *"as medidas que as circunstâncias impunham."* A comissão foi formada e a Câmara se declarou *"permanente até que tudo ficasse resolvido."* A demora da comissão em elaborar o relatório foi um fator importante para o *"fracasso do*

golpe de 30 de julho de 1832. A demora conspirou contra os conspiradores”.

Apresentado o relatório, que nada mais era do que o que já havia sido decidido pelos golpistas na reunião dos dias 28 e 29 de julho, teve início a discussão. Naquela sessão, o discurso sereno, porém, firme e contundente de Honório Hermeto, desvendando os olhos e indicando o caminho da necessária observância constitucional para a realização da reforma, fez retroceder a maioria dos golpistas²¹².

Aurelino Leal, lembrando esse discurso de Honório Hermeto, salienta que a ele *“deveu o país não ter na sua história política mais uma página escrita pelo punho feroz do despotismo”*²¹³. De forma diversa, pensam Paulo Bonavides e Paes de Andrade. Referindo-se a esses eventos, eles defendem que “o 30

²¹² SOUSA, Octávio Tarquínio de. Op. cit. pp. 20-38.

²¹³ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. pp. 171 e 172.

de julho não era simploriamente um golpe de Estado malogrado, mas uma revolução desfeita, com que a Câmara, como Assembléia Nacional, daria, de forma indeclinável, um largo passo avante". Sustentam que o argumento de Honório Hermeto, pugnando pela legalidade das reformas, era de *"fragilidade deplorável"*. Assim pensam porque a *"Constituição outorgada de 1824 não podia ser, oito anos depois, obstáculo sério a um processo político revolucionário, assentado sobre a vontade nacional"*. Por fim, advogam que só *"não percebem isso os historiadores superficiais do Primeiro Reinado e da Regência, deslumbrados com a retórica da prudência e da sobriedade"*. Entendem esses autores que o 30 de julho seria um aprofundamento da abdicação e que, portanto, *"poderia chegar à monarquia federativa ou antecipar o advento da solução republicana"*. Tanto que, ao terminarem o exame dos

acontecimentos de 30 de julho, arrematam: “*O ideal republicano federativo só se concretizaria em 1889*”²¹⁴.

À parte o acerto ou não dos que intentavam a instalação do poder constituinte originário em 30 de julho e dos que rejeitavam essa proposta, presta-se esta divisão do trabalho para evidenciar as dificuldades políticas e sociais, institucionais e do povo em geral, por que passava o Brasil no período regencial como um todo e, em particular, no período que compreende os momentos políticos que antecederam a edição do Ato Adicional até a aprovação da lei de interpretação. Serve também para demonstrar que durante todo o período regencial os defensores das idéias federalistas, tanto republicanas quanto monárquicas, permaneceram ativos no cenário político brasileiro.

No período aqui em evidência, as rebeliões

²¹⁴ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, pp. 168, 171 e 172.

se espalharam pelas províncias. O quadro abaixo, conquanto extrapole o período regencial, oportuniza uma visão panorâmica das rebeliões que tiveram lugar após a revolução de 7 de abril.

QUADRO 3 – Principais Revoltas, 1831-1848

1831-1848	Duração	Localização
1. Seis rebeliões	1831-32	Corte
2. Setembrizada	1831	Recife
3. Novembrada	1831	Recife
4. Abrilada	1832	Pernambuco
5. Pinto Madeira	1831-32	Ceará
6. Cabanos	1832-35	Pernambuco/Alagoas
7. Crise Federalista	1832-33	Salvador
8. Sedição de Ouro Preto	1833	Ouro Preto
9. Carneirada	1834-35	Recife
10. Revolta dos Malês	1835	Salvador
11. Cabanagem	1835-40	Pará
12. Farroupilha	1835-45	Rio Grande do Sul
13. Sabinada	1837-38	Salvador
14. Balaiada	1838-41	Maranhão
15. Revolução Liberal	1842	São Paulo/Rio de Janeiro
16. Revolução Liberal	1842	Minas Gerais
17. Praieira	1848-49	Pernambuco

Fonte: José Murilo de Carvalho. *A construção da ordem: a elite política imperial e Teatro de sombra: a política imperial*, 3.^a edição, Editora Civilização Brasileira, RJ, 2007, p. 250.

Diante dessa realidade caótica, levada a efeito por rebeliões de variados matizes políticos e em várias localidades que, por certo comprometia a unidade nacional, Marco Morel assim avalia esse período da história nacional: “*Nenhum momento da história do*

Brasil concentrou tanta violência num tempo tão curto e em extensões de terra tão largas quanto essa fase da monarquia".²¹⁵ Paulo Bonavides e Paes de Andrade, apesar de entenderem que a Revolução de Feijó, se ultimada com sucesso, "*poderia chegar à monarquia federativa ou antecipar o advento da solução republicana*", aludem ao período das regências como uma época "*marcada de agitações civis, de efervescência de ânimos, de competições convulsivas, em que grupos, facções e seitas partidárias se cejavam na ambição do poder*"²¹⁶.

4.3 Lei de autorização da reforma constitucional

A Regência Trina Permanente sancionou a Lei de 12 de outubro de 1832²¹⁷, que cuidava do

²¹⁵ MOREL, Marco. Op. cit. p. 65.

²¹⁶ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.^a edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 129.

²¹⁷ Lei de 12 de outubro de 1832. Artigo único. Os eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem: O artigo quarenta e nove, a fim de poder o Senado reunir-se independente da Câmara dos Deputados, quando se converter em Tribunal de Justiça. O artigo setenta e três, setenta e quatro, setenta e seis, setenta e sete, oitenta, oitenta e três, parágrafo

estabelecimento da faculdade de, na legislatura seguinte, reformar a Constituição de 1824. Essa lei indica os artigos que deveriam ser objeto de reforma, bem como os temas a serem enfrentados, a saber: substituição dos Conselhos Gerais por Assembléias Legislativas Provinciais; poder moderador; transformação da regência trina em regência una e a forma de sua eleição; e extinção do Conselho de Estado. Os artigos contemplados nessa lei são os seguintes: 49, 72, 73, 74, 76, 77, 80, 83, § 3º, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 101, § 4.º, 123, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 170 e 171. Posteriormente, em 30 de

terceiro, oitenta e quatro, oitenta e cinco, oitenta e seis, oitenta e sete, oitenta e oito, e oitenta e nove para o fim de serem os Conselhos Gerais convertidos em Assembléias Legislativas Provinciais. O artigo cento e um, parágrafo quarto, sobre a aprovação das Resoluções dos Conselhos Provinciais pelo Poder Moderador. O artigo cento e vinte três, para o fim de que a Regência Permanente seja de um só membro, e quanto à forma de sua eleição. Os artigos cento e trinta e sete, cento e trinta e oito, cento e trinta e nove, cento e quarenta, cento e quarenta e um, cento e quarenta e dois, cento e quarenta e três, e cento e quarenta e quatro, para o fim de ser suprimido o Conselho de Estado. Os artigos cento e setenta, e cento e setenta e um em relação à reforma, que se fizer no artigo oitenta e três, parágrafo terceiro. Manda portanto a todas as autoridades, quem o conhecimento, e a execução da referida lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nela se contém. (IMPrensa NACIONAL. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Lei de 12 de outubro de 1832 Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 11.10.08).

outubro de 1832, a Regência Trina Permanente editou um decreto para regulamentar a referida lei de reforma constitucional.

4.4 Projeto de reforma constitucional

A primeira reforma constitucional não ocorreu de forma pacífica. Desde a abdicação, havia movimentos com tendências reformistas variadas. Marco Morel, referindo-se a esses movimentos, entende que a *“saída do monarca representou enfraquecimento do poder centralizador exercido com peso de séculos, possibilitando explosão da palavra pública”*²¹⁸.

Esses acontecimentos abriram significativo espaço para as idéias federalistas. Américo Brasiliense informa que, logo após o 7 de abril de 1831, tiveram lugar os embates políticos comandados pelos *restauradores, republicanos e liberais*. Os primeiros

²¹⁸ MOREL, Marco. *O período das regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003, p. 24.

defendiam o retorno de D. Pedro I; a bandeira da abolição da monarquia era defraudada pelos republicanos; e o terceiro grupo pugnava pela necessidade de reformas constitucionais, conservando a monarquia, na modalidade de uma *monarquia federativa*²¹⁹.

Octávio Tarquínio de Sousa salienta, referindo-se a essas principais correntes de pensamento, que “*as crises que abalaram a vida brasileira tiveram como causa os choques dessas correntes e os embates desses elementos*”²²⁰.

Conforme se depreende, o ideário federalista em um governo monárquico ou republicano permanece presente nos movimentos políticos que pugnavam pela reforma constitucional. Paulo Bonavides e Paes de

²¹⁹ MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o segundo império*, Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos. Rio de Janeiro: Senado Federal, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979, p. 17.

²²⁰ SOUSA, Octávio Tarquínio de. *História de dois goles de Estado*, Coleção Documentos Brasileiros, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1939, p. 11.

Andrade põem em destaque que “*o que se poderia questionar não era a reforma, mas a extensão mesma que ela teria*”²²¹.

A Câmara dos Deputados, em meio ao clima político de liberdade e de necessidade de estruturação institucional do Estado brasileiro, põe na ordem do dia uma série de projetos de reforma constitucional. Aurelino Leal noticia que o processo de reforma constitucional iniciou em 6 de maio de 1831, com o pedido do Deputado Cesário de Miranda para que se nomeasse uma comissão, objetivando “*indicar os artigos que reclamavam reforma*”. Esse requerimento foi deferido e a comissão foi formada com o autor do pedido e os Deputados Paula Souza e Costa Carvalho.

A comissão terminou o seu trabalho no dia 9 de julho de 1831. No entanto, havia vários outros

²²¹ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*, 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 120.

projetos em andamento. Posta a matéria em discussão, em 9 de setembro, decidiu-se que se deveria dar preferência ao projeto de reforma da comissão. O projeto da comissão, no entanto, era longo e alterava capítulos inteiros da Constituição. Assim, em 8 de outubro, alterou-se o voto anterior e a discussão de reforma constitucional iniciou com o substitutivo apresentado pelo Deputado Miranda Ribeiro²²².

O substitutivo²²³ apresentado, na essência,

²²² LEAL, Aurelino de Araújo. *História constitucional do Brasil*, Coleção História Constitucional Brasileira. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 167.

²²³ Substitutivo do Deputado Miranda Ribeiro. Artigo único. Os eleitores dos Deputados para a seguinte legislatura lhes conferiram, nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição que forem opostos às proposições que se seguem. § 1.º. O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia Federativa. § 2.º. A Constituição reconhecerá somente 3 poderes políticos: o Legislativo, o Executivo e o Judicial. § 3.º. A Constituição marcará distintamente as atribuições que competem ao Poder Legislativo, as que competem à Assembléia Nacional, sem a concorrência de outro ramo deste Poder; as que competem a cada uma das Câmaras, que compõem a Assembléia Nacional; e as que são comuns a ambas as Câmaras; fazendo-se nas respectivas atribuições as alterações que forem convenientes. § 4.º A Câmara dos Deputados será renovada por novas eleições de dois em dois anos, que formarão o período de cada Legislatura. § 5.º. A Câmara dos Senadores será eletiva e temporária; a eleição de seus membros será na terça parte dos que a compõem, e terá lugar todas as vezes que se renovar a Câmara dos Deputados. § 6.º. Passarão para o Poder Executivo as atribuições do Poder Moderador, que for conveniente conservar; as outras serão suprimidas. § 7.º. O Poder Executivo só poderá suspender a sanção das leis declarando por escrito os motivos; se apesar disso ambas as Câmaras declararem que o projeto deve passar, será ele promulgado como lei. § 8.º. Será suprimido na Constituição o capítulo relativo ao Conselho de Estado. § 9.º. Os Conselhos Gerais serão convertidos em Assembléias Legislativas Provinciais, compostos de duas Câmaras; as leis, nos objetos de sua competência, terão vigor nas respectivas Províncias com a sanção dos Presidentes. § 10. As rendas públicas serão divididas em Nacionais e Provinciais; os impostos necessários para as despesas nacionais serão fixados pela Assembléia Nacional, e pelas Assembléias Provinciais as que forem necessárias para as despesas Provinciais. § 11. Durante a menoridade do Imperador, o Império será governado por um Regente ou Vice-Regente eleito pelas Assembléias Provinciais do Império; feita a apuração de votos pela

extinguiu o Poder Moderador, adotava a Monarquia federativa, suprimia o Conselho de Estado, tornava o Senado temporário e eletivo, criava as Assembleias Legislativas Provinciais, com duas Câmaras, e estabelecia a eleição bienal da Câmara dos Deputados. Esse substitutivo foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 31 de outubro de 1831²²⁴. A adoção de uma Monarquia federativa alterava significativamente o desenho institucional do Império brasileiro. Este era, portanto, o mais agudo aspecto da reforma constitucional aprovada pela Câmara.

O Senado, no entanto, apresentou resistência ao conteúdo do projeto aprovado pela Câmara. Na verdade, o Senado conservou o § 10, ofereceu nova redação a alguns e suprimiu os §§ 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 6.º,

Assembleia Nacional. § 12. Nos municípios haverá um Intendente, que será neles o mesmo que os Presidentes nas Províncias. Paço da Câmara dos Deputados, em 13 de outubro de 1831.

²²⁴ VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, Coleção Formadores do Brasil, organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 1999, p. 219.

7.º, 8.º, 11 e 12. A Câmara dos Deputados não aceitou as emendas propostas pelo Senado. Contudo, essa idéia não restou acolhida.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade registram que “o Senado buscou de imediato frustrar o alcance das medidas derivadas da Câmara”²²⁵. Aurelino Leal, ao examinar a resistência do Senado, em razão do momento histórico, pondera no sentido de que “toda a resistência aos exaltados era prudente e importante num auxílio à conduta calma dos moderados”²²⁶. As posições distintas adotadas pelo Senado e pela Câmara exigiam uma composição. Finalmente, no dia 6 de agosto foi aprovada a redação final e, no dia 12 de agosto de 1834, foi publicado o Ato Adicional²²⁷.

4.5 Ato Adicional

²²⁵ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*, 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 121.

²²⁶ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. p. 168.

²²⁷ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. p. 174.

Em 12 de agosto de 1834, finalmente, foi ultimada a primeira e única reforma à Constituição de 1824, consubstanciada em uma emenda, contendo 32 artigos. O Ato Adicional²²⁸ cuida, basicamente, de quatro assuntos principais, a saber: criação das Assembléias Legislativas das Províncias (artigos 1 a 24); faculdade para a Assembléia Geral adotar uma lei de interpretação da reforma constitucional (art. 25); sistema de governo do Império durante a minoridade do Imperador (artigos 26 a 31); e extinção do Conselho de Estado (artigo 32).

Os Conselhos Gerais foram substituídos pelas Assembléias Legislativas das Províncias. Em razão disso, o direito de intervenção nos negócios das províncias, que era exercido pelos Conselhos Gerais²²⁹,

²²⁸ Sobre os procedimentos referentes ao Ato Adicional, tais como projeto de reforma, discussão, parecer sobre a reforma, projeto substitutivo cfr. Sara Ramos de Figueiredo, *Da abdicação à Lei de Interpretação*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 23, n.º 91, pp. 217-311, jul./set. 1986.

²²⁹ Art. 71. A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares.

passou a ser exercido pelas Assembléias Legislativas das Províncias²³⁰. A composição, nos conselhos gerais, que era desmembrada em 21 membros para as províncias mais populosas e em 13 para as demais²³¹, recebeu novo formato nas Assembléias Legislativas das Províncias, podendo ser modificado o número de membros por força de lei geral²³². O Poder Legislativo geral poderia decretar a organização de uma segunda câmara legislativa para qualquer província²³³.

Além das competências para propor, discutir

Art. 72. Este direito será exercido pelas Câmaras dos distritos, e pelos conselhos, que com o título de conselho geral da província se devem estabelecer em cada província onde não estiver colocada a capital do Império (Constituição de 1824).

²³⁰ Art. 1.º. O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercido pelas Câmaras dos distritos e pelas assembléias, que substituindo os conselhos gerais, se estabelecerão em todas as províncias com o título de Assembléias Legislativas Provinciais. A autoridade da Assembléia Legislativa da província em que estiver a Corte não compreenderá a mesma Corte nem o seu município (Ato Adicional).

²³¹ Art. 73. Cada um dos conselhos gerais constará de 21 membros nas províncias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; e nas outras de 13 membros (Constituição de 1824).

²³² Art. 2.º. Cada uma das Assembléias Legislativas Provinciais contará de 36 membros nas províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; de 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e de 20 em todas as outras. Este número é alterável por lei geral (Ato Adicional).

²³³ Art. 3.º. O poder Legislativo geral poderá decretar a organização de uma segunda câmara legislativa para qualquer província, a pedido da sua Assembléia, podendo esta segunda câmara ter maior duração do que a primeira (Ato Adicional).

e deliberar, na forma prescrita no art. 9.^o²³⁴, outras foram acrescentadas. Ficava a cargo das Assembléias Legislativas das Províncias a legislação sobre: a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, bem como sobre a mudança da sua capital para o lugar que entender mais adequado; a instrução pública²³⁵ e os estabelecimentos próprios, exceto as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, as academias já existentes e estabelecimentos de ensino criados por lei geral; desapropriação; polícia e economia municipal; fixação das despesas e dos impostos necessários, exceto impostos de importação; repartição da contribuição direta e fiscalização do dinheiro público;

²³⁴ Art. 9.^o. Compete às Assembléias Legislativas Provinciais propor, discutir e deliberar na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição (Ato Adicional).

²³⁵ Sobre as conseqüências do Ato Adicional no desenvolvimento educacional do Império cfr. Sônia Martins de Almeida Nogueira, *A descentralização determinada pelo Ato Adicional de 1834 e suas conseqüências para o desenvolvimento da educação do Império – Uma abordagem*, Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, volume 7, n.º 22, pp. 1-108, jan./mar. 1999. A autora discorre sobre a educação no Império desde 1822 até o início da década de 80 dos oitocentos. O seu objetivo é *construir uma argumentação no sentido de desvelar a relação entre educação e o modelo político que se procurava estabelecer no Brasil após 1822, partindo-se da perspectiva das teses do liberalismo como ideologia presente nas orientações políticas e da relação essencial, no plano ideológico, entre Estado e educação.*

criação e extinção de emprego público, bem assim o estabelecimento da respectiva remuneração; obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província; administração prisional; assistência pública; autorização para que as Câmaras Municipais e o governo provincial pudessem contrair empréstimo; administração dos bens provinciais; suspensão e demissão de magistrado, nos casos indicados²³⁶.

A eleição dos membros das Assembléias

²³⁶ Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar: § 1.º. Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier. § 2.º. Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral. § 3.º. Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial. § 4.º. Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras. § 5.º. Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios. § 6.º. Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras. § 7.º. Sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais, e estabelecimento dos seus ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Nacional; à administração da guerra e Marinha e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da Guarda Nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2.º deste artigo. § 8.º. Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província, que não pertençam à administração geral do Estado. § 9.º. Sobre construção de casas de prisão, trabalho e correção e regime delas. § 10. Sobre as casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas. § 11. Sobre os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais” (Ato Adicional).

Legislativas das Províncias seria a mesma da dos deputados à Assembléia Geral Legislativa²³⁷. No entanto, nas Assembléias Legislativas Províncias, o mandado ficou reduzido para dois anos, podendo haver reeleições²³⁸.

O Ato Adicional instituiu também o princípio da competência comum. A administração e regulação dos bens provinciais, por exemplo, era de competência da Assembléia Legislativa Provincial. No entanto, uma lei geral indicaria quais eram os bens provinciais. No mesmo sentido, a organização da estatística da província, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias dependeriam de uma ação conjunta da Assembléia Legislativa Provincial, da Assembléia Geral Legislativa e do Governo Geral.

²³⁷ Art. 74. A sua eleição se fará na mesma ocasião e da mesma maneira que se fizer a dos representantes da nação e pelo tempo de cada legislatura (Constituição de 1824).

²³⁸ Art. 4.º. A eleição destas Assembléias far-se-á da mesma maneira que se fizer a dos deputados à Assembléia Geral Legislativa, e pelos mesmos eleitores; mas cada legislatura provincial durará só dois anos, podendo os membros de uma ser reeleitos para as seguintes (Ato Adicional).

Cabia, também, a ação cumulativa da Assembléia Legislativa Provincial com o Governo Geral, nos casos de rebelião ou invasão de inimigos que compromettesse a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos, a segurança individual e a propriedade²³⁹.

Foi também estabelecido o instituto do veto. Assim, as matérias de competência legislativa da Assembléia Legislativa Provincial deveriam ser enviadas ao presidente da província para a devida sanção, com as exceções indicadas. Entre as matérias que

²³⁹ Art. 11. Também compete às Assembléias Legislativas Provinciais: § 1.º. Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases: 1.º) nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes; 2.º) cada projeto de lei ou resolução passará pelo menos por três discussões; 3.º) de uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo do que 24 horas. § 2.º. Fixar sobre informação do presidente da província a força policial respectiva. § 3.º. Autorizar as Câmaras Municipais e o governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas. § 4.º. Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais. § 5.º. Promover cumulativamente com a Assembléia e o governo gerais a organização da estatística da província, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias. § 6.º. Decidir, quando tiver sido pronunciado, o presidente da província ou quem suas vezes fizer, se o processo deve continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão. § 7.º. Decretar a suspensão, e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido e dando-se-lhe lugar à defesa. § 8.º. Exercer cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral. § 9.º. Velar na guarda da Constituição e das leis na sua província e representar à Assembléia e ao governo gerais contra as leis de outras províncias que ofenderem os seus direitos. Art. 12. As Assembléias Provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objetos não compreendidos nos dois precedentes artigos” (Ato Adicional).

dispensam a sanção do presidente da província, estão as referentes à polícia e economia; à receita e despesa municipal; e quanto aos empregos municipais; bem assim, as que digam respeito ao regimento interno da Assembléia Legislativa Provincial; à pronúncia do presidente da província; a suspensão ou demissão de magistrado; a guarda da Constituição e das leis e a representação à Assembléia Geral e ao Governo Geral contra as leis de outras províncias que ofendam direitos da representante²⁴⁰.

Duas modalidades de veto ficaram estabelecidas. Na primeira, a negativa de sanção, com as razões do veto, seria encaminhada para nova discussão na Assembléia Legislativa Provincial. A

²⁴⁰ Art. 13. As leis e resoluções das Assembléias Legislativas Provinciais, sobre os objetos especificados nos arts. 10 e 11, serão enviadas diretamente ao presidente da província, a quem compete sanciona-las. Excetuam-se as leis e resoluções que versarem sobre os objetos compreendidos no art. 10, § 4.º; §§ 5.º e 6.º, na parte relativa à receita e despesa municipal, e § 7.º na parte relativa aos empregos municipais; e ao art. 11, §§ 1.º, 6.º, 7.º e 9.º, as quais serão decretadas pelas mesmas Assembléias, sem dependência da sanção do presidente. (Ato Adicional).

rejeição ou aceitação do veto dar-se-ia por dois terços dos membros da Assembléia, devendo o projeto retornar ao presidente para a devida sanção. Caso fossem acatadas as razões do veto, a matéria não poderia ser proposta na mesma sessão²⁴¹.

O segundo caso de veto teria lugar quando o presidente da província negasse sanção à lei, ao argumento de que o projeto ofenderia os direitos de alguma outra província ou os tratados feitos com as nações estrangeiras e, mesmo assim, a Assembléia Legislativa Provincial, por dois terços dos votos de seus membros, aprovasse o referido projeto. Nessas circunstâncias, o projeto será encaminhado ao conhecimento do Governo Geral e da Assembléia Geral

²⁴¹ Art. 15. Se o presidente julgar que deve negar a sanção por entender que a lei ou resolução não convém aos interesses da província, o fará por esta fórmula: "Volte à Assembléia Legislativa Provincial", expondo debaixo de sua assinatura as razões em que se fundou. Neste caso será o projeto submetido a nova discussão; e se for adotado tal qual, ou modificado no sentido das razões pelo presidente alegadas, por dois terços dos votos dos membros da Assembléia, será reenviado ao presidente da província, que o sancionará. Se não for adotada, não poderá ser novamente proposto na mesma sessão (Ato Adicional).

Legislativa para decidir a questão²⁴².

Os responsáveis pela aprovação do Ato Adicional, possivelmente antevendo a dificuldade de entendimento das reformas implementadas, em razão da acentuada característica das idéias federalistas presentes na emenda constitucional, estabeleceram que, nos casos de dúvida sobre a inteligência dos artigos da reforma, ao Poder Legislativo geral competia a interpretação²⁴³. Neste caso, como se vê, a interpretação das disposições constitucionais da reforma não cabia, como regra, ao Poder Judiciário, mas sim, ao Poder Legislativo nacional.

Dispôs, ainda, o Ato Adicional a respeito do governo do Império, no caso da minoridade do

²⁴² Art. 16. Quando, porém, o presidente negar a sanção por entender que o projeto ofende os direitos de alguma outra província, nos casos declarados no § 8.º do art. 10, ou os tratados feitos com as nações estrangeiras, e a Assembléa Provincial julgar o contrário por dois terços dos votos como no artigo antecedente, será o projeto, com as razões alegadas pelo presidente da província, levado ao conhecimento do governo e assembléa gerais, para esta definitivamente decidir se ele deve ser ou não sancionado (Ato Adicional).

²⁴³ Art. 25. No caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao poder Legislativo geral compete interpretá-lo (Ato Adicional).

Imperador e da inexistência de um parente que reunisse as qualidades estabelecidas no art. 122 da Constituição²⁴⁴. A exigência desse dispositivo constitucional era no sentido de que a regência deveria pertencer ao parente mais chegado do Imperador, na ordem de sucessão, e que contasse com mais de 25 anos²⁴⁵. Por ocasião da aprovação do Ato Adicional, 12 de agosto de 1834, o Império era governado por meio da Regência Trina Permanente. Nos termos desse Ato, aquela regência deveria governar até a eleição e posse do regente de que trata o art. 26²⁴⁶. Por fim, em seu último dispositivo, o Ato Adicional extinguiu o Conselho de Estado²⁴⁷.

²⁴⁴ Art. 26. Se o imperador não tiver parente algum que reúna as qualidades exigidas no art. 122 da Constituição, será o Império governado durante a sua minoridade por um regente eletivo e temporário, cujo cargo durará quatro anos, renovando-se para esse fim a eleição de quatro em quatro anos (Ato Adicional).

²⁴⁵ Art. 122. Durante a sua minoridade, o Império será governado por uma Regência, a qual pertencerá ao parente mais chegado do imperador, segundo a ordem da sucessão, e que seja maior de 25 anos (Constituição de 1824).

²⁴⁶ Art. 31. A atual regência governará até que tenha sido eleito e tomado posse o regente de que trata o art. 26 (Ato Adicional).

²⁴⁷ Art. 32. Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o tít. V, cap. 7 da Constituição (Ato Adicional).

O conteúdo do Ato Adicional de 1834 estava distante da reforma almejada pelo substitutivo do Deputado Miranda Ribeiro. De fato, o Poder Moderador continuou presente na estrutura de poderes do Império e não foi daquela vez que se implantou, de forma constitucionalmente expressa, a federação. Contudo, a instituição das Assembléias Legislativas das Províncias, acompanhada das competências dessas casas legislativas, consubstanciou-se em um significativo avanço no processo de autonomia das províncias, o que, em certo sentido, era a materialização de uma característica do federalismo presente no campo da estrutura institucional e normativa do Império.

Ivo Coser²⁴⁸ realça a importância da assembléia provincial e o traço tipicamente federativo que as províncias assumiram após o Ato Adicional,

²⁴⁸ COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai – centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008, pp. 48 e 49.

expressando-se assim:

Para os federalistas, um dos meios através do qual esses interesses provinciais iriam se manifestar seria a Assembléia Provincial [...]. A idéia de federação envolve um arranjo constitucional em que os interesses provinciais disponham de liberdade para agir. Somente um poder político que esteja próximo e sofra a influência destes interesses provinciais poderia moldar as leis nacionais; daí a importância da Assembléia Provincial como um poder gerado e próximo às necessidades locais. É a partir desse poder que a ação do Estado ganha sentido.

Na lição de Ivo Coser²⁴⁹, o Ato Adicional representa uma vitória do projeto monárquico federalista, na medida em que os defensores desse projeto postulavam que o *“federalismo deveria ser um processo controlado pelas elites provinciais, representadas na assembléia provincial.”* A partir da reforma constitucional, as questões de interesse local passaram a ser decididas pela Assembléia Provincial.

Pimenta Bueno²⁵⁰, ao examinar o art. 71 da Constituição de 1824, após a edição do Ato Adicional, deixa consignado o seguinte a respeito das assembléias

²⁴⁹ COSER, Ivo. Op. cit. p. 98.

²⁵⁰ BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, prefácio de Seabra Fagundes. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 152.

provinciais:

As assembleias legislativas provinciais, como bem expressa o art. 1.º do Ato Adicional, não são criadas senão para o exercício, senão para realizar o direito que o art. 71 da Constituição reconhece e garante, isto é, para dirigir os negócios puramente provinciais, os que são *imediatamente relativos a seus interesses peculiares*.

Sua alçada encerra-se no círculo das atribuições que o Ato Adicional conferiu-lhe, e em caso nenhum pode penetrar no domínio dos interesses gerais ou nacionais. A assembleia geral é a representação da nação, de todas as províncias e partes do Estado, da igualdade do direito; as assembleias provinciais não são senão a representação das cidades ou localidades da província, representação parcial subordinada à nacional nos termos da Constituição.

A lição de Pimenta Bueno põe em evidência um dos traços típicos do federalismo: a distribuição vertical do poder, que confere às províncias a competência para decidir sobre as questões locais e à União, sobre as questões nacionais. João Camillo de Oliveira Torres²⁵¹ também reconhece que o Ato Adicional assegurou “*a distinção entre as esferas da administração provincial e geral*”. Outra não foi a lição de José de Castro Nunes²⁵² ao reconhecer que o

²⁵¹ TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961, p. 84.

²⁵² NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Murillo Editores, 1920, p. 66.

pensamento dominante no Ato Adicional foi “*libertar do centro as províncias, deixando a estas prover à administração das suas localidades segundo as circunstâncias e peculiaridades de cada uma*”.

Sobre o Ato Adicional, Adhemar Ferreira Maciel disse tratar-se de uma alteração constitucional em que houve “*certa descentralização e arremedo de federação*”²⁵³.

Alessandra Silveira²⁵⁴, em sua tese de doutoramento, ao examinar o teor do Ato Adicional, no que toca à questão federativa, diz o seguinte:

O sistema do Acto Adicional acarretava entretanto dificuldades práticas porque não instituía uma federação, mas um regime que integrava elementos centralizadores e descentralizadores, uma espécie exótica de *Império semi-federal*.

Paulo Bonavides²⁵⁵, por ocasião do

²⁵³ MACIEL, Adhemar Ferreira. *Observações sobre o constitucionalismo brasileiro antes do advento da república*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 39, n.º 156, out./dez. 2002, p. 19.

²⁵⁴ SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2007, pp. 46 e 47.

²⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. *Sesquicentenário do Ato Adicional*. Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza, n.º 25(2), p. 97, jul./dez. 1984.

sesquicentenário do Ato Adicional, proferiu palestra, sustentando que a clara compreensão da conquista liberal que redundou na edição do Ato Adicional depende de uma *“necessária remissão histórica aos acontecimentos políticos da Independência, os quais marcam todo o Primeiro Reinado. Tais acontecimentos, continua ele, carregam a marca da controvérsia, “tantas são as contradições inerentes ao processo emancipador e ao seu principal protagonista – o Príncipe, nosso primeiro Imperador.”*

Enfim, a reforma constitucional estava consumada. O federalismo encontrou seu ponto mais avançado na estrutura institucional e normativa do Império. Mas, o curso dos eventos de natureza política iria conduzir ao que a historiografia denomina de *regresso*.

4.6 Considerações finais sobre o capítulo

Este capítulo traz o mais acentuado destaque da composição do quadro das considerações adequadas, na medida em que documenta uma vitória, ainda que parcial, dos defensores do projeto de uma Monarquia federativa. Alguns aspectos, próprios de um sistema federal, foram materializados em sede constitucional e também na prática administrativa das províncias. Nem mesmo a lei de interpretação, que viria em seguida, foi capaz de deslustrar o avanço federativo promovido pelo Ato Adicional, especialmente, porque, de um lado, a lei de interpretação não significou a revogação da reforma constitucional de 1834 e, de outro lado, serviu para promover a unidade nacional, evitando-se a secessão, o que, em certa medida, é também uma forma de defesa do federalismo.

5. A LEI DE INTERPRETAÇÃO E A PRÁTICA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DURANTE A SUA VIGÊNCIA

Passados menos de seis anos da aprovação do Ato Adicional, com a lei de interpretação do ato adicional, teve lugar o que os estudiosos denominam de *regresso*²⁵⁶. Em razão disso, este capítulo cuida da lei

²⁵⁶ O termo *regresso* foi utilizado nas próprias sessões que discutia o projeto da lei de interpretação, tanto na Câmara quanto no Senado. Na Sessão do dia 29 de maio de 1839, o Senador Ferreira de Mello teria dado a entender em sua fala que o Senador Bernardo Pereira de Vasconcelos, autor do projeto de lei do Ato Adicional, teria abandonado os seus antigos companheiros e levantado a bandeira do *regresso*. Mas, foi na Câmara, na Sessão do dia 18 de maio de 1838, que o Deputado Andrada Machado explicou o que era *regresso*: “*Eis-me chegada à grande palavra –Regresso–*

de interpretação e da prática político-administrativa na vigência dessa norma.

5.1 Lei de Interpretação do Ato Adicional

Mesmo constando na folha de serviço a tentativa do golpe de 30 de julho de 1832, o padre Diogo Antônio Feijó assumira a Regência Una em 1835. Mas, em 1837, a situação já se tornara insustentável. Em 19 de setembro de 1837, Feijó, em carta de renúncia ao

*palavra ominosa na verdade! Tem-se feito desse pobre –Regresso– um monstro horrendum, ingens, informe, qual o monóculo polyphemo, ou o membrudo Adamastor, guarda do Cabo Tormentório. Até creio que alguém tem pensado que algum espírito imundo se tem introduzido neste pobre –regresso– (risadas), porque o nobre Ministro da Justiça foi obrigado, para o exorcizar, a desfigurar o sentido da palavra. O Sr. Deputado da oposição imputou-lhe cousas que não podem significar perdas de garantias! O pobre regresso nunca se entendeu com isso (risadas). Sendo a linguagem o que exprime os nossos pensamentos, cumpre examinar a significação da palavra –regresso–. Regresso quer dizer marcha para traz; isto é –percorrer um espaço que antes tinha sido percorrido–. Ora, onde a infâmia de percorrer um espaço que já foi percorrido? O que deviam fazer os nobres Deputados da oposição, que tanto proclamam o progresso, era mostrar que, quando se volta a traz, ataca-se a liberdade propriamente dita combinada com a ordem. Mas eu proponho um exemplo. Suponhamos que um Exército marcha imprudentemente, e vai meter-se em um deserto, onde lhe faltarão todos os recursos para chegar a um ponto qualquer: se, na sua marcha, alguém dissesse ao Comandante: se continuas, morrerás, e o teu Exército, de fome e sede; e, pelo contrário, se retrogradares e seguires este outro caminho, chegarás ao teu destino livre deste perigo (apoiados); e se o Comandante recusasse, para seguir um caminho melhor; seria infame este regresso? (apoiados). Não seria antes prudente e necessário? Sr. Presidente, todas as sociedades, todos os homens caminham para a felicidade, é o alcançar que todos buscamos; se o caminho que seguimos é cheio de espinhos, de pântanos, em fim de mil empecilhos, não é infâmia, não é desonra retroceder para seguirmos outro caminho melhor, que nos conduza ao mesmo que desejamos, mas com menos incômodos e riscos (Visconde de Uruguai, in *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*, primeira parte, Tomo I. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. XXVIII). Posteriormente, o termo *Regresso* é utilizado por alguns autores para referirem-se ao movimento que pretendia retornar à situação político-institucional anterior à edição do Ato Adicional de 1834, que culminou com a edição da Lei de Interpretação. Exemplo disso é Marco Morel, in *O período das regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003, p. 31. Miriam Dolhnikoff confere a esse mesmo episódio o nome de *revisão conservadora*, in *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005, p. 125.*

cargo de Regente, reconhece que a sua *“continuação na Regência não pode remover os males públicos, que cada dia se agravam pela falta das leis apropriadas”*²⁵⁷. Ao examinar os fundamentos da renúncia, a Comissão de Constituição pondera que, sendo o Regente *“irresponsável pela Constituição, não podia partilhar as censuras dirigidas aos seus ministros”*, podendo, portanto, nomear *“ministros responsáveis, que satisfizessem às necessidades mais urgentes da nação”*.

Obtempera, pois, a Comissão que, não podendo *“evitar um passo que está dado”*²⁵⁸, deve-se considerar a questão referente ao preenchimento da vaga. Com a saída de Feijó, assumiu a Regência, o Senador Pedro de Araújo Lima. Começava, assim, a

²⁵⁷ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 950.

²⁵⁸ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume I, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 952 e 953.

fase de cristalização do *regresso*. Fez-se referência à cristalização porque, desde 9 de dezembro de 1835, o próprio Feijó já havia estabelecido, sem sucesso, instruções a respeito do Ato Adicional, a serem observadas pelas províncias. Apesar de ter chegado ao Parlamento, em 1837, o projeto de interpretação do Ato Adicional somente foi aprovado em 7 de maio de 1840, transformando-se na Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840. Essa lei, composta de oito artigos, disciplina a competência das Assembléias Legislativas Provinciais, limitando a atuação dessas casas legislativas. Disso decorre a idéia de *regresso*. Assim, a lei de interpretação reprimia o avanço federalista conquistado com a edição do Ato Adicional.

O art. 1.^o²⁵⁹ da lei de interpretação dá o

²⁵⁹ Art. 1.º. A palavra “municipal” do art. 10, § 4.º, do Ato Adicional, compreende ambas as anteriores “polícia e economia” e a ambas estas se refere a clausula final do mesmo artigo: “precedendo propostas das Câmaras”. A palavra “polícia” compreende a polícia municipal e administrativa somente e não a polícia judiciária.

sentido das palavras “municipal” e “polícia”, bem como o sentido das expressões “polícia e economia” e “precedendo propostas das Câmaras”, todas constantes do § 4.º do art. 10 do Ato Adicional. Ambas as expressões estão diretamente ligadas ao termo “municipal”. E o termo “polícia” compreende apenas a “polícia municipal e administrativa” e não a polícia judiciária. O art. 2.º²⁶⁰ limita a faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais. O art. 3.º²⁶¹, que também cuida da política da criação e supressão de empregos, indica o público que pode ser alcançado pelas disposições do § 11 do art. 10 do Ato Adicional. O Art. 4.º²⁶² estabelece o alcance da palavra “*magistrado*”,

²⁶⁰ Art. 2.º A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais, concedida às Assembléias de províncias pelo § 7.º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por leis gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas Assembléias.

²⁶¹ Art. 3.º. O § 11 do mesmo art. 10 compreende aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as Assembléias Legislativas de província, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais, relativas a objetos da competência do poder Legislativo geral.

²⁶² Art. 4.º. Na palavra “magistrado” de que usa o art. 11, § 7.º do Ato Adicional, não se compreendem os membros das relações e tribunais superiores.

constante do § 7.º do art. 11 do Ato Adicional, que não diz respeito aos membros das relações dos tribunais superiores. Os arts. 5.º e 6.º²⁶³ disciplinam a suspensão ou demissão de magistrados, consubstanciando o princípio da anterioridade e indicando os expedientes indispensáveis que devem conter no processo. O art. 7.º²⁶⁴ esclarece o alcance do art. 16 do Ato Adicional. Por fim, o art. 8.º²⁶⁵ cuida das leis já existentes em contrariedade à lei de interpretação, as quais somente serão revogadas por deliberação expressa do Poder Legislativo geral.

A lei de interpretação estava, assim, retirando parte da materialidade institucional do federalismo, na

²⁶³ Art. 5.º. Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados procedem as Assembléias Provinciais como tribunal de justiça. Somente podem, portanto, impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que elas estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida. Art. 6.º. O decreto de suspensão ou demissão deverá conter: 1.º) o relatório do fato; 2.º) a citação da lei em que o magistrado está incurso; 3.º) uma sucinta exposição dos fundamentos capitais da decisão tomada.

²⁶⁴ Art. 7.º. O art. 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o presidente da província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império.

²⁶⁵ Art. 8.º. As leis provinciais que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem eu expressamente o sejam por atos do poder Legislativo geral”

medida em que reduzia, em boa medida, as competências das Assembleias Legislativas provinciais e, de conseqüência, diminuía o campo de autonomia das províncias, o que, visto de outro ângulo, era sinônimo de robustecimento do poder central e do Poder Legislativo geral. Apesar disso, a lei de interpretação não era um golpe de morte ao federalismo.

Sobre esse ponto, Miriam Dolhnikoff sustenta que os conservadores que defenderam a lei de interpretação não “*questionavam o pacto federativo*”. Antes, o objetivo era “*corrigir alguns pontos que [...] se mostraram problemáticos*”. Miriam Dolhnikoff escora-se nos fundamentos expendidos pelo articulador do regresso, José Paulino Soares de Sousa, um dos principais líderes dos conservadores. Esse deputado, na sessão de 17 de junho, sustentava que ao se “*combinar o elemento monárquico com o federativo*” dois pontos

deveriam ser observados.

O primeiro é que ao elemento monárquico competem *“as atribuições em que são necessárias centralização, unidade e força”*; e, ao elemento federativo, *“todas aquelas a cujo exercício não prejudica o fracionamento”*.

O segundo ponto, defendia Paulino José Soares de Souza, é *“deixar a cada um dos poderes, geral ou provincial, aquela soma de atribuições que são necessárias para que cada um possa preencher o fim a que é destinado”*. Firmado nesses princípios, o defensor da aprovação da lei de interpretação aduzia ser *“indispensável marcar com exatidão as raias de cada um desses poderes, para que se não encontrem no mesmo terreno”*²⁶⁶. Essas considerações, originárias de um líder político conservador, demonstram o quanto

²⁶⁶ DOLHNIKOFF, Miriam. Op. cit. pp. 129 e 130.

estavam presentes os projetos federalistas no período monárquico.

Houve, de fato, um avanço conservador, mas sem significar regresso total ao estágio anterior ao Ato Adicional. Algumas características ficaram mantidas na estrutura institucional da Monarquia. Cumpre evidenciar que o deslocamento do pêndulo para um ponto mais próximo do centro não é, em si, uma medida que desfigura o federalismo.

As atribuições e competências dos poderes central e local são, no Estado federal, duas faces em uma mesma moeda. Por isso, a adoção de medidas tendentes a preservar a unidade, que é uma faceta da federação, não compromete o federalismo. Em igual medida, a diminuição de atribuições e competências locais, com o objetivo de evitar a independência (secessão) das províncias, conforme pretendeu a lei de

interpretação, também não é uma medida que contraria o federalismo. O discurso deveria, ainda, continuar, até que, de forma plena, fosse efetivada a federação.

Aurelino Leal reconhecia que o Ato Adicional continha *“idéias dignas de aplausos”*. Porém, continua ele, *“as províncias usurparam; os municípios vegetavam num centralismo demasiado. Não se pôde nunca traçar com mão firme a linha divisória entre a competência geral e as atribuições locais”*²⁶⁷.

José Murilo de Carvalho refere-se ao período que se sucedeu ao Ato Adicional como *“um recrudescimento dos conflitos e revoltas provinciais”*, aduzindo que nunca *“houve período mais conturbado na história do Brasil”*²⁶⁸.

Bernardo Pereira de Vasconcelos²⁶⁹, o futuro

²⁶⁷ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. pp. 186 e 187.

²⁶⁸ CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p.36.

²⁶⁹ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. p. 178.

regressista, preocupado com a execução do Ato adicional, quando estava com o projeto pronto, disse aos seus pares: “*Entrego-lhes o código da anarquia*” .

A dinâmica da vida política e social das províncias iria demonstrar que a lei de interpretação não seria capaz de aplacar a busca pela autonomia provincial. Não é por outra razão que, em 1861, vinte anos depois de aprovada a lei de interpretação, o Senador Visconde de Jequinhonha, na sessão do Senado, de 31 de maio de 1861, protocola um requerimento, com a finalidade de se examinarem o art. 1.º, §§ 1.º, 5.º e 6.º; art. 11, § 9.º; e arts. 15, 16 e 19 do Ato Adicional, e, ato contínuo, propõe um novo projeto de lei de interpretação²⁷⁰ .

²⁷⁰ Requeiro que se convide a Câmara dos Srs. Deputados para nomear uma Comissão especial, que, reunida com outra do Senado, de igual número de membros, tome a seu cargo examinar o art. 1.º, §§ 1.º, 5.º e 6.º, art. 11, § 9.º, e arts. 15, 16 e 19 do ato adicional, e propor um projeto de interpretação, cuja discussão principiará na Câmara dos Srs. Deputados, resolvendo, além de quaisquer outros sugeridos pela sabedoria das Comissões reunidas, os seguintes pontos: 1.º Se as Assembléias provinciais, legislando sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica, cujos empregados têm de ser pagos pelos cofres gerais, o podem fazer definitivamente, sem o acordo expresso do Governo Geral? 2.º Se a matéria já contribuinte para a renda geral pode ser onerada

Esclarece o Visconde de Uruguai que, embora o requerimento tenha sido aprovado no Senado e na Câmara dos Deputados, a comissão nomeada para esse fim “*não apresentou trabalho algum, e dispersou-se*”²⁷¹.

Miriam Dolhnikoff, embora reconheça que após a entrada em vigor do Ato Adicional, “*eclodiram as várias revoltas que sacudiram o país durante a Regência*”, sustenta apenas que a Revolução

de novo imposto para a renda provincial? 3.º Se as Assembléias provinciais podem criar impostos de exportação? 4.º Se podem lançar impostos nos gêneros importados de outras Províncias, sejam ou não de produtos destas? 5.º Se, encontrando o Presidente nas resoluções da Assembléia provincial disposições sobre objetos não compreendidos nos arts. 10 e 11, ou sobre aqueles acerca dos quais lhes é proibido expressamente legislar nos arts. 12 e 16, os deve separar, e proceder acerca deles de conformidade com o disposto no art. 9.º do mesmo ato adicional, e arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição. 6.º Não se achando definido no art. 171 da Constituição, nem em nossa legislação fiscal, o que seja contribuição direta, e sendo diferente o modo como classificam os administradores e economistas do imposto direto, o que é que se deve entender por contribuição direta cuja repartição pelos municípios das Províncias é uma das atribuições das Assembléias provinciais, na forma do art. 1.º, § 6.º, do ato adicional. 7.º Como se devem contar os dois terços dos votos exigidos pelos arts. 15, 16 e 19 do ato adicional. 8.º Se, resolvido pela negativa o 2.º, 3.º e 4.º pontos deste requerimento, convém fixar quotas da renda geral às Províncias, em proporção ou não à renda total arrecadada nas estações fiscais gerais de cada uma das Províncias. 9.º Se o direito que os Presidentes têm de suspender a execução das leis provinciais, nos casos do art. 16 do ato adicional, é extensivo àquelas leis que não dependem de sanção dos mesmos Presidentes. 10. Qual o poder competente para estabelecer forma de processo, segundo a qual deve ser decretada pelas Assembléias provinciais a suspensão e demissão dos magistrados? Sala das sessões, em 31 de maio de 1864, Visconde de Jequitinhonha (*in* SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, pp. XXIV-XXVI).

²⁷¹ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. XXIV. A comissão nomeada para a apreciação do requerimento do Visconde de Jequitinhonha era composta pelos Deputados Pedreira, Zacarias, Villela Tavares, Costa Pinto e F. Octaviano, e os Senadores Penna, Francisco Pereira Vasconcellos, Visconde de Supocahy e Souza Franco.

Farroupilha “*teria como protagonista uma elite provincial*”. Quanto aos demais levantes, continua, “*não o eram pelas reformas liberais*”²⁷². Essa assertiva de Dolhnikoff pode não reproduzir com fidelidade o ideal presente nos movimentos que se espalharam pelo Brasil após o Ato Adicional. Apenas a título de exemplo, cumpre lembrar que Pernambuco, em seus movimentos, assumia uma condição de liderança em relação às províncias do Norte. A Revolução Pernambucana de 1817 autoriza essa declaração. Essa Revolução era, incontestavelmente, de cunho liberal, com vocação federalista. Por certo, os ideais liberais estavam presentes na maioria das rebeliões havidas no período das regências. Desde 1831, fora fundada na Bahia a Sociedade Federal, que depois se espalhou

²⁷² DOLHNIKOFF, Miriam. Op. cit. p. 126.

pelo Rio de Janeiro, São Paulo e outras províncias²⁷³.

5.2 Fase posterior à lei de interpretação

5.2.1 O poder legislativo provincial

No que toca ao Poder Legislativo provincial, o Ato Adicional, em seus artigos 9.º, 10, 11 e 12, estabelece o campo da competência das Assembléias Legislativas Provinciais²⁷⁴.

²⁷³ WERNET, Augustin. *Sociedades políticas (1831-1831)*, Brasil através dos textos. São Paulo: Editora Cultrix, 1978, pp. 113 e 114.

²⁷⁴ Art. 9.º Compete às Assembléias Legislativas Provinciais propor, discutir e deliberar na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 95, 86, 87 e 88 da Constituição.

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar: § 1.º Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier. § 2.º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios e promove-la, não compreendendo lãs faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral. § 3.º Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial. § 4.º Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras. § 5.º Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios. § 6.º Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre o orçamento das respectivas Câmaras. § 7.º Sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais, e estabelecimento dos seus ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2.º deste artigo. § 8.º Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província que não pertençam à administração geral do estado. § 9.º Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas. § 10 Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas. § 11 Sobre os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.

Art. 11. Também compete às Assembléias Legislativas Provinciais: § 1.º Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases: 1.º) nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes; 2.º) cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões; 3.º) de uma a outra

Posteriormente, com a edição da Lei de Interpretação, o Ato Adicional permaneceu com o mesmo teor, devendo, contudo, ser interpretado segundo a determinação da Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840²⁷⁵.

discussão não poderá haver intervalo menor que 24 horas; § 2.º Fixar, sobre informação do presidente da província, a força policial respectiva. § 3.º Autorizar as câmaras municipais e o governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas. § 4.º Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais. § 5.º Promover, cumulativamente com a assembléia e o governo geral, a organização da estatística da província, a catequese, a civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias. § 6.º Decidir quando tiver sido pronunciado o presidente da província, ou quem suas funções fizer, se o processo deva continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão. § 7.º Decretar a suspensão e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-se-lhe lugar à defesa. § 8.º Exercer, cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral. § 9.º Velar na guarda da Constituição e das leis na sua província, e representar à Assembléia e ao governo geral contra as leis de outras províncias que ofenderem os seus direitos.

Art. 12. As Assembléias Provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objetos não compreendidos nos dois precedentes artigos (Ato Adicional de 1834).

²⁷⁵ Art. 1.º A palavra “municipal” do art. 10, § 4.º, do Ato Adicional, compreende ambas as anteriores “polícia e economia” e a ambas estas se refere a cláusula final do mesmo artigo: “procedendo propostas das Câmaras”. A palavra “polícia” compreende a polícia municipal e administrativa somente e não a polícia judiciária.

Art. 2.º A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais, concedida às Assembléias de províncias pelo § 7.º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregados, sem alteração da sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por leis gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas Assembléias.

Art. 3.º O § 11.º do mesmo art. 10 compreende aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as Assembléias Legislativas de província, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais, relativas a objetos da competência do poder Legislativo geral.

Art. 4.º Na palavra “magistrado” de que usa o art. 11, § 7.º, do Ato Adicional, não se compreendem os membros das relações e tribunais superiores.

Art. 5.º Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados procedem as Assembléias Provinciais como tribunal de justiça. Somente podem, portanto, impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que elas estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida.

Art. 6.º O decreto de suspensão ou demissão deverá conter: 1.º) o relatório do fato; 2.º) a citação da lei em que o magistrado está incurso; 3.º) uma sucinta exposição dos fundamentos capitais da decisão tomada.

Em 1857, portanto, em plena vigência do Ato Adicional e da Lei de Interpretação, Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, em seu *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, reconhece a existência de interesses distintos em uma sociedade política, denominando-os de interesses gerais ou nacionais e interesses provinciais, municipais ou locais. Aqueles, porque afetam toda a nacionalidade, somente podem ser regulados pelos representantes gerais dessa sociedade política. Estes, porque não afetam a nação inteira, podem ser regulados pelas localidades²⁷⁶.

Em razão dessa compreensão, aduz Pimenta Bueno²⁷⁷ a respeito do Poder Legislativo provincial:

Do que temos deduzido já manifesta-se que o poder legislativo

Art. 7.º O art. 17 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o presidente da província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império.

Art. 8.º As leis provinciais que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem que expressamente o sejam por atos do poder Legislativo geral (Lei de Interpretação).

²⁷⁶ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. pp. 151-152.

²⁷⁷ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 152.

provincial não é uma delegação da soberania nacional, não é um poder geral e sim uma representação puramente provincial, e autorizada somente para a missão que as leis fundamentais do Estado lhe incumbem.

As assembleias provinciais, como bem expressa o art. 1.º do Ato Adicional, não são criadas senão para o exercício, senão para realizar o direito que o art. 71 da Constituição reconhece e garante, isto é, para dirigir os negócios puramente provinciais, os que são *imediatamente relativos a seus interesses particulares*.

Sua alçada encerra-se no círculo das atribuições que o Ato Adicional conferiu-lhe, e em caso nenhum pode penetrar no domínio dos interesses gerais ou nacionais. A assembleia geral é a representação da nação, de todas as províncias e partes do Estado, da igualdade do direito; as assembleias provinciais não são senão a representação das cidades ou localidades da província, representação parcial subordinada à nacional nos termos da Constituição.

O papel conferido às assembleias legislativas provinciais e a distinção entre interesses nacionais e locais, na forma acima expressa, não conflitam com o entendimento federativo. Raul Machado Horta ensina que o ordenamento da federação tem incidência nacional e a legislação dos Estados-membros tem alcance parcial e intra-estatal²⁷⁸. Nesse contexto, Augusto Zimmermann²⁷⁹ denomina o federalismo de *“um sistema de efetiva acomodação dos interesses*

²⁷⁸ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 306.

²⁷⁹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2.ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005, p. 41.

gerais e específicos”.

Assim, o federalismo acomoda um sistema que limita o poder central, utilizando-se, dentre outros, do mecanismo da distribuição de competências, com fundamento na existência de poderes políticos nacionais e locais.

Pimenta Bueno, contudo, sequer enxerga elementos federativos no Ato Adicional. Ao comentar sobre as atribuições das assembleias legislativas provinciais, é categórico: *“Felizmente não formamos um grupo de repúblicas federadas, de Estados independentes, mais ou menos aliados, sim um todo nacional (...)”*²⁸⁰.

Diante desse quadro político-institucional, como Pimenta Bueno resolve a questão da atribuição de competência conferida às províncias para resolução das

²⁸⁰ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 161.

questões locais, sem ver nisso qualquer vestígio de federalismo? Para ele, a divisão do Império em províncias *“não é e nem deveria ser de ordem constitucional; não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais de uma só e mesma unidade geral”*²⁸¹. Assim, as províncias não são, para Pimenta Bueno, mesmo na vigência do Ato Adicional, centros de poder político, mas centros de ação administrativa. Eis a sua lição²⁸²:

Por isso mesmo que o Império é um e único, que ele não é dividido em províncias senão no sentido e fim de distribuir convenientemente os órgãos da administração, de modo que em toda a extensão do país haja centros adequados e próximos para o serviço e bem-ser dos respectivos habitantes, por isso mesmo cumpre ser conseqüente. Assim exige a justiça, para que não haja desigualdade de proteção, assim demanda a política, para que não haja influências desproporcionais, sem zelos, ciúmes, ódios ou perigos, que rompam um justo e previdente equilíbrio.

Essa distinção de Pimenta Bueno, entre ação política e ação administrativa, conferindo às províncias a atuação apenas na esfera administrativa, é uma

²⁸¹ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 21.

²⁸² BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 22.

ressonância da descentralização administrativa feita pelos Estados unitários nos séculos XVII e XVIII. Sobre esse tema, Raul Machado Horta ensina²⁸³:

Historicamente, o Estado unitário descentralizado precedeu no tempo ao Estado Federal. A descentralização estatal representou um processo de ruptura dentro do Estado Unitário, para deslocar atividades unificadas do centro do poder e distribuí-las por outras áreas da administração, descentralizando seus agentes (...). A descentralização administrativa, praticada nos séculos XVII e XVIII, superando a centralização unitária, organizou o Estado com o concurso de autoridades intermediárias e locais dispondo de poder de administração e decisão.

Esse mesmo entendimento que distingue o poder político do poder administrativo é homenageado por Paulino José Soares de Souza, o Visconde de Uruguai, em 1862, em sua obra *Ensaio sobre o direito administrativo*. Nessa obra, embora o Visconde de Uruguai reconheça que a “*organização, formas e ação administrativas estão intimamente ligadas com a organização, formas e ação dos poderes políticos*”, também entende que é possível “*distingui-los e*

²⁸³ HORTA, Raul Machado. Op. cit. p. 465.

*assinalar a cada um a sua natureza, as suas funções e os seus limites*²⁸⁴. Por isso, o Visconde de Uruguai²⁸⁵ apresenta a seguinte distinção entre direito constitucional e direito administrativo:

O direito constitucional e político regula as grandes feições da organização política, isto é, a forma de governo, as atribuições dos poderes políticos, e as garantias do cidadão. Tem por fim principal a ordem política e a direção do país nas vias gerais da conservação e do progresso.

O direito administrativo refere-se mais propriamente à autoridade administrativa e à administração. Supõe uma organização política à qual se acomoda, e que ele não regula. Tem por fim principal a aplicação das leis de ordem pública, a gerência e direção de interesses que não são meramente políticos.

Estabelecida essa distinção, o Visconde de Uruguai arremata o seu entendimento: *“Não se pode dar organização política sólida e duradoura sem centralização. A organização administrativa porém pode dispensá-la mais ou menos”*²⁸⁶. Essa mesma compreensão é reproduzida em 1865, ano em que o Visconde de Uruguai publica a obra *Estudos práticos*

²⁸⁴ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 24.

²⁸⁵ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 25.

²⁸⁶ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 25.

sobre a administração das províncias do Brasil. Nessa obra, pontifica: “A Província não é uma divisão política, mas administrativa”²⁸⁷. Essa conclusão já sinaliza o entendimento conservador a respeito da dinâmica política da província e, de conseqüência, das atribuições das Assembléias Legislativas provinciais. Isso se constata em razão de sua defesa de uma descentralização meramente administrativa para as Assembléias Legislativas provinciais. Eis o seu ensino sobre esse tema²⁸⁸:

Descentralizando porém as atribuições que passou para as Assembléias Provinciais, era indispensável fazê-lo de modo que cada um dos Poderes Geral e Provincial se pudesse mover na sua órbita, sem encontrar no mesmo terreno, e pôr-se em conflito com o outro. Era indispensável que essa descentralização fosse meramente administrativa, e não embaraçasse a direção política dos Poderes Gerais, que não pode deixar de ser única; nem é possível que haja tantas políticas quantas Assembléias Provinciais. Seria uma completa anarquia.

Para Pimenta Bueno, como já foi dito, a

²⁸⁷ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. XI.

²⁸⁸ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 372.

divisão do Império em províncias não é matéria constitucional. Contudo, defende que nenhuma *”dúvida pode haver de que a criação dos conselhos gerais de província foi uma instituição constitucional, um germe político de sabedoria e de lisonjeiras esperanças²⁸⁹.”*

Mesmo na vigência do Ato Adicional, Pimenta Bueno entende que as Assembléias Legislativas provinciais deveriam atuar nos limites da vida social local porque a atuação política, diz ele, *“enfraqueceria muito a segurança do governo constitucional, a força do Estado e todo o seu futuro, que repousa sobre a grande unidade nacional”²⁹⁰.*

A análise de Pimenta Bueno aos arts. 71, 72 e 81 da Constituição de 1824, em combinação com o art. 9.º do Ato Adicional, leva-o a concluir que o *“Ato Adicional não suprimiu o direito, que a Constituição dava*

²⁸⁹ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 160.

²⁹⁰ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 162.

*aos conselhos gerais, de propor aos poderes centrais o que julgassem conveniente à sua província, antes confirmou esse direito*²⁹¹. As resoluções desses conselhos, tendo em conta a disciplina dos arts. 84 a 89, da Constituição de 1824, deveriam ser transformadas em projetos de lei para aprovação na Assembléia Geral ou, provisoriamente, executadas por ordem do Imperador, caso a Assembléia Geral não estivesse reunida. Cumpre evidenciar que o art. 1.º do Ato Adicional assegurava que o direito de intervenção de cada cidadão nos negócios de sua província seria exercitado pelas assembleias, que substituíram os conselhos gerais, com o nome de Assembléias Legislativas Provinciais²⁹².

²⁹¹ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. p. 163.

²⁹² Art. 71. A constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares (Constituição de 1824).

Art. 1.º. O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercitado pelas Câmaras dos distritos e pelas assembleias, que substituindo os conselhos gerais, se estabelecerão em todas as províncias com o título de Assembléias Legislativas Provinciais (Ato Adicional).

Essa habilidade de análise de Pimenta Bueno de conferir sobrevida aos conselhos gerais, mesmo na vigência do Ato Adicional, e, assim, fazer com que as matérias de interesse local ficassem sob o controle da Assembléia Geral não se reproduz quando interpreta os arts. 10 e 11 do Ato Adicional, que cuidam da competência legislativa das Assembléias Legislativas provinciais. Não encontrando uma saída para que essa competência legislativa provincial também fosse remetida à Assembléia Geral para controle e deliberação final, Pimenta Bueno evidencia o seu pensamento conservador.

Ao analisar a competência legislativa referente à divisão civil, judiciária e eclesiástica e a mudança da capital da província, de que trata o § 1.º do art. 10 do Ato Adicional, aduz que essa *“primeira atribuição dada às Assembléias Legislativas Provinciais*

não nos parece conforme aos princípios.”

Especificamente sobre a divisão judiciária sustenta que *“não pode deixar de (...) pertencer ao poder que tem o direito de decretar os códigos ou leis do processo civil e criminal”*. Sobre a divisão eclesiástica, é de entendimento que esse assunto *“é de grande interesse nacional e que afeta mesmo as relações exteriores do Estado para com a Santa Sé”*.

Em uma conclusão a respeito do dispositivo em evidência, aduz: *“Bastava que sobre tais assuntos, as Assembléias Provinciais tivessem a faculdade de propor o que julgassem conveniente, formulando seus projetos e submetendo-os à sabedoria da Assembléia Geral”*. E, em derradeira nota, emite a sua opinião sobre a emenda à Constituição de 1824: *“Cumpre confessar que o Ato Adicional em mais de uma disposição foi obra*

de precipitação”²⁹³.

Comentando sobre esse mesmo tema, assim se expressa Paulino José Soares de Souza, o Visconde de Uruguai²⁹⁴:

O que é certo é que o exercício da atribuição conferida pelo ato adicional às Assembléias Provinciais sobre a divisão territorial, vago e desacompanhado da indispensável lei regulamentar, que fixe certas condições, tem produzido males gravíssimos, e dificulta cada vez mais uma boa divisão territorial do Império, base de todo e qualquer melhoramento na sua organização administrativa e judiciária.

Nada obstante a análise restritiva que Pimenta Bueno faz a respeito da competência das Assembléias Legislativas provinciais, o Ato Adicional, nos arts. 10, 12, 16 e 20, demarca o círculo de proibição de produção legislativa por parte dessas assembléias.

Mesmo diante desse quadro de claro reforço ao poder político centralizado, que recebia, a partir de 1840, com a aprovação da lei de interpretação, um forte aliado, é significativo o depoimento de um conservador,

²⁹³ BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. pp. 165-167.

²⁹⁴ SOUZA, Paulo José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 49.

o Visconde de Uruguai, datado de 1865²⁹⁵ :

A lei interpretativa do ato adicional de 1840 não tinha removido minuciosamente quantas dúvidas poderiam levantar-se. Deu alguns cortes gerais e valentes. Cortou grandes dúvidas. Facilitou a muita tarefa que havia a fazer.

A revogação de muitas leis destacadas provinciais exorbitantes desenvolveria, completaria o sistema adotado de interpretação. Mas que leis provinciais foram revogadas, aplicando-se-lhes destacadamente a lei de interpretação de 1840?

Novas leis de interpretação produzirão o mesmo resultado. A nova lei de interpretação estaria na colocação de leis com a primeira. Não sendo essa interpretação aplicada a leis provinciais pelas mesmas Assembléias provinciais, continuarão em vigor. A Assembléia Geral não tem feito a aplicação.

Qual foi o real, o grande serviço que fez a lei de interpretação de 1840? Simplificou, facilitou a reforma da administração da Justiça e da Guarda Nacional. Pôde proceder-se em massa em certos casos, como procederam a lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, quando reformou o Código de Processo Criminal, a lei n. 602, de 19 de setembro de 1850, que deu nova organização à Guarda Nacional? As Assembléias não podiam montar mais o seu antigo sistema. Não o montaram mais.

A Assembléia Geral, que dentro de 16 anos não tem podido, não tem revogado uma só lei provincial, poderá, examinando, arcando, anulando lei por lei, fazer sair o país da anarquia legislativa em que está?

Em outro lance, o Visconde de Uruguai manifesta o seu inconformismo com a atuação das Assembléias Legislativas provinciais. Está assim registrada a sua indignação²⁹⁶:

Há 30 anos que as Assembléias provinciais têm atacado os impostos gerais, principalmente de importação e exportação. De 1841 para cá, depois que a Lei de 3 de Dezembro de 1841 anulou as leis provinciais que haviam alterado a justiça e polícia, depois que em

²⁹⁵ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, pp. XXVI e XXVII.

²⁹⁶ SOUZA, Paulo José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, pp. XI e XII.

1845 cessou o suprimento às Províncias, voltaram-se ainda mais as Assembléias provinciais para novas excursões no campo dos impostos gerais.

Verá o leitor deste livro que, de 1835 a 1864, 15 Assembléias provinciais tem legislado, impondo sobre a importação de produtos do exterior para o Império –sobre a importação nas Províncias vinda de outras do mesmo Império– sobre a importação de produtos importados de um Município para outro da mesma Província.

Veja que, de 1835 a 1864, 17 Províncias tem legislado sobre a exportação para fora do Império, sobre a de uma Província para outra, sobre a de um Município para outro.

É tão expresso o ato adicional quando, no seu art. 12, diz: '*As Assembléias provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação*'.

Não demonstra este livro que não podem as Assembléias provinciais legislar sobre exportação?

Apesar de tão clara clareza do art. 12 do ato adicional não tem sido anuladas as leis provinciais que lançaram em 15 Províncias impostos de importação. Nem as de exportação.

Há 16 anos que não é revogada pelo Poder Legislativo Geral uma só lei provincial!

Que escândalo! Isso não pode continuar assim!

Cada ano cresce o mal. Daqui a alguns anos a anarquia que reina será ainda maior. Já não pode a Assembléia Geral rever e estudar toda a massa de legislação provincial exorbitante e inconstitucional. Resistirá sempre o Império, que se irá dissolvendo?

Esse depoimento, originário de um conservador contemporâneo dos acontecimentos que recebe dele dura reprovação, oportuniza a emissão de, pelo menos, três considerações a respeito dessa circunstância.

Primeira: a interpretação conservadora da Constituição de 1824, do Ato Adicional de 1834 e da Lei de Interpretação de 1840, não foi suficiente para aplacar

a prática política liberal que defendia a autonomia das províncias, desde a década de 30 até a última década dos oitocentos.

Segunda: a despeito da Constituição, da Lei de Interpretação e da força política conservadora que atuava no sentido do fortalecimento do poder político central, a prática indicava uma atuação política que fazia prevalecer os atos legislativos deliberados pelas Assembléias Legislativas provinciais, quer seja pela execução das leis que aprovavam, quer seja pela omissão da Assembléia Legislativa Geral que não anulava a maioria desses atos legislativos.

Terceira: tendo em conta que o Ato Adicional agregava elementos federalistas, conforme já evidenciado, então, mesmo após a edição da Lei de Interpretação, houve, na prática, a execução desses elementos na estrutura institucional do Império.

Esse quadro de descompasso entre a estrutura normativa e a prática política e administrativa foi uma tônica do período de vigência da Lei de Interpretação.

5.2.2 O Conselho de Estado

O Conselho de Estado da Monarquia brasileira foi criado, inicialmente, pela Constituição outorgada de 1824. Posteriormente, o Ato Adicional de 1834 o extinguiu. Finalmente, já sem *status* constitucional, foi criado pela lei ordinária n.º 234, de 23 de setembro de 1841. Este Conselho atuou durante todo o Segundo Reinado.

De acordo com a Constituição de 1824, o número de componentes do Conselho de Estado não poderia exceder a dez, não computando nesse número o príncipe imperial e os demais príncipes da casa imperial. Os conselheiros eram vitalícios, nomeados

pelo imperador e deveriam preencher as mesmas qualidades dos que concorriam para o senado. O Conselho de Estado deveria ser ouvido em todos os negócios graves e medidas gerais da administração pública, especialmente, a declaração de guerra e de paz, bem assim as negociações com as nações estrangeiras e, sobretudo, em todas as ocasiões em que o imperador se proponha a exercer as atribuições próprias do Poder Moderador, exceto quanto à nomeação e demissão de ministros de Estado²⁹⁷.

²⁹⁷ Art. 137 Haverá um Conselho de Estado, composto de conselheiros vitalícios, nomeados pelo imperador.

Art. 138 O seu número não excederá a dez.

Art. 139 Não são compreendidos neste número os ministros de Estados, nem estes serão reputados conselheiros de Estado sem especial nomeação do imperador para este cargo.

Art. 140 Para ser conselheiro de Estado requerem-se as mesmas qualidades que devem concorrer para ser senador.

Art. 141 Os Conselheiros de Estado, antes de tomarem posse, prestarão juramento nas mãos do imperador de manter a religião católica apostólica romana, observar a Constituição e as leis, ser fiéis ao imperador, aconselhá-lo segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da nação.

Art. 142 Os conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração; principalmente sobre a declaração de guerra e ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões em que o imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do poder Moderador, indicadas no art. 101, à exceção do § 6.

Art. 143 São responsáveis os conselheiros de Estado pelos conselhos que derem opostos às leis e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.

Art. 144 O príncipe imperial, logo que tiver 18 anos completos, será de direito do Conselho de Estado; os demais príncipes da Casa Imperial, para entrarem no Conselho de Estado, ficam dependentes da nomeação do imperador. Estes e o príncipe imperial não entram no número marcado no art. 138 (Constituição de 1824).

Com a aprovação do Ato Adicional, o Conselho de Estado foi extinto²⁹⁸. Contudo, posteriormente à aprovação da Lei de Interpretação, o Conselho de Estado, por meio da Lei n.º 234, de 23 de novembro de 1841, foi novamente criado²⁹⁹. Em 5 de

²⁹⁸ Art. 32 Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o tít. 39, cap. 7 da Constituição (Ato Adicional).

²⁹⁹ Art. 1.º Haverá um Conselho de Estado composto de 12 membros ordinários, além dos ministros de Estado que, ainda não o sendo, terão assento nele. O Conselho de Estado exercerá suas funções reunidos os seus membros, ou em seções. Ao Conselho reunido presidirá o imperador; às seções os ministros de Estado a que pertencerem os objetos das consultas.

Art. 2.º O conselheiro de Estado será vitalício; o imperador, porém, o poderá dispensar de suas funções por tempo indefinido.

Art. 3.º Haverá até 12 conselheiros de Estado extraordinários e tanto estes como os ordinários serão nomeados pelo imperador. Compete aos conselheiros de Estado extraordinários: § 1.º Servir no impedimento dos ordinários, sendo para esse fim designados. § 2.º Ter assento e voto no Conselho de Estado quando forem chamados para alguma consulta.

Art. 4.º Os conselheiros de Estado serão responsáveis pelos conselhos que derem ao imperador opostos à Constituição e aos interesses do Estado, nos negócios relativos ao exercício do poder Moderador; devendo ser julgados em tais casos pelo Senado, na forma da lei da responsabilidade dos ministros de Estado. Para ser conselheiro de Estado se requerem as mesmas qualidades que devem concorrer para ser senador.

Art. 5.º Os conselheiros, antes de tomarem posse, prestarão juramento em mãos do imperador de manter a religião católica apostólica romana, observar a Constituição e as leis, ser fiéis ao imperador, aconselhá-lo segundo suas consciências, atendendo somente ao bem da nação.

Art. 6.º O príncipe imperial, logo que tiver 18 anos completos, será de direito do Conselho de Estado; os demais príncipes da Casa Imperial, para entrarem no Conselho de Estado, ficam dependentes da nomeação do imperador. Estes e o príncipe imperial não entram no número marcado no art. 1.º e somente serão convidados para o Conselho reunido; o mesmo se praticará com os antigos conselheiros de Estado quando chamados.

Art. 7.º Incumbe o Conselho de Estado consultar em todos os negócios em que o imperador houver por bem ouvi-lo para resolvê-los; e principalmente: 1.º) Em todas as ocasiões em que o imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do poder Moderador, indicadas no art. 101 da Constituição. 2.º) Sobre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras. 3.º) Sobre questões de presas e indenizações. 4.º) Sobre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas e entre estas e as judiciárias. 5.º) Sobre abusos das autoridades eclesiásticas. 6.º) Sobre decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis e sobre propostas que o poder Executivo tenha de apresentar à Assembléa Geral.

Art. 8.º O governo determinará em regulamentos o número das seções em que será dividido o Conselho de Estado, a maneira, o tempo de trabalho, as honras e distinções que ao mesmo e a cada um de seus membros competir, e quanto for necessário para a boa execução desta lei. Os conselheiros de Estado, estando em exercício, vencerão uma gratificação igual ao terço do que vencerem os ministros e secretários de Estado.

Art. 9.º Ficam revogadas quaisquer leis em contrário (Lei n.º 234, de 23 de novembro de 1841).

fevereiro de 1842, em atenção ao art. 8.º da Lei n.º 234, foi editado o Regulamento n.º 124, que dispunha sobre o regimento provisório do Conselho de Estado.

Dadas as suas atribuições, o Conselho de Estado atuava em sintonia com o imperador, especialmente, quando exercia as atribuições do poder Moderador. Na dicção do art. 98 da Constituição de 1824, o poder Moderador era a chave de toda a organização política³⁰⁰.

Ao discorrer sobre as atribuições do Conselho de Estado, José Reinaldo de Lima Lopes³⁰¹ diz o seguinte:

Era com base nestas atribuições que o Conselho respondia a questões vindas inclusive dos juízes. Na dúvida sobre a interpretação das leis, era possível que a controvérsia chegasse ao Conselho em forma de *consulta*. Isto garantia a aplicação uniforme das leis e sua interpretação, limitando-se, como se acreditava, os poderes do juiz e simplesmente declarar a lei aplicável ao caso concreto, sem inovar nem criar. A resposta à consulta tomava a forma de um *Aviso*.

³⁰⁰ Art. 98 O poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos.

³⁰¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na História: lições introdutórias*, 3.ª edição. São Paulo: Atlas S/A, 2008, p. 300.

Pimenta Bueno, por sua vez, assim se expressa³⁰²:

O conselho de estado ministra grande coadjuvação nos assuntos da política e da administração, tanto interna quanto externa.

Em matéria de legislação e regulamentos que demandam profundos e variados estudos, é também ele quem prepara os projetos, discute as dificuldades e conveniências, e coadjuva poderosamente o governo e a administração.

Ele resolve e esclarece as dúvidas por seus pareceres, ou consultas; e fazem-se indispensáveis para a existência de uma marcha estável, homogênea, para unidade de vistas e de sistema. É o corpo permanente, ligado por seus precedentes e princípios, que conserva as tradições, as confidências do poder, a perpetuidade das idéias, é, portanto, quem pode neutralizar os inconvenientes resultantes da passagem muitas vezes rápida, da instabilidade dos ministros, depositários móveis da autoridade que tem vistas e pretensões administrativas, às vezes não só diferentes, mas até opostas.

Outro e grande serviço do conselho de estado é o que ele presta em benefício da uniformidade na inteligência e aplicação das leis administrativas, pois que a esse respeito é como que o supremo tribunal dessa classe de leis. É, enfim, o julgador dos conflitos de atribuições, serviço importantíssimo, pois que se destina evitar a confusão dos poderes políticos.

Em resumo é um precioso guia e auxiliar para o governo, e para cada um dos ministérios, como a análise de suas atribuições pode melhor demonstrar.

Dessa transcrição de Pimenta Bueno, merecem destaque, como áreas de atuação do Conselho de Estado, as seguintes expressões: assuntos da política e da administração, tanto interna como externa; em matéria de legislação e regulamentos;

³⁰² BUENO, José Antônio Pimenta. Op. cit. pp. 284 e 285.

coadjuvava poderosamente o governo e a administração; perpetuidade das idéias; benefício da uniformidade na inteligência e aplicação das leis administrativas; e julgador dos conflitos de atribuições. Se a essas considerações, que dizem respeito à esfera de atuação do Conselho de Estado, acrescer-se a inteligência, também de Pimenta Bueno, de que as províncias são apenas centros administrativos e não centros políticos, revela-se a tonalidade centralizadora da ala conservadora do Império brasileiro. Nesse contexto de entendimento, mesmo as questões administrativas locais deveriam passar pelo exame do Conselho de Estado, visto que o seu serviço se presta para o *“benefício da uniformidade na inteligência e aplicação das leis administrativas, pois que a esse respeito é como o supremo tribunal dessa classe de leis.”*

Contudo, as consultas encaminhadas para o Conselho de Estado, embora recebessem, em sua maioria, parecer conclusivo pela revogação de leis provinciais, não completavam o ciclo deliberativo, visto que a Assembléia Geral Legislativa silenciava sobre a questão. É isso que informa o Visconde de Uruguai. Eis as suas próprias palavras: *“Tem visto a enorme quantidade de dúvidas, de reclamações, de Consultas do Conselho de Estado, que tem sido durante esses 30 anos remetidas à Câmara dos Deputados e que aí jazem sem solução”*.³⁰³

O resultado a que chegou o Visconde de Uruguai decorreu de uma ampla e minuciosa pesquisa³⁰⁴, realizada no período de 1835 até 1864, que

³⁰³ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*, Tomo II. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. 423.

³⁰⁴ O detalhamento dessa pesquisa, onde se destaca a produção legislativa de cada província, bem assim o parecer do Conselho de Estado, pode ser vista na obra referida na nota de rodapé anterior.

Ihe permitiu chegar à seguinte conclusão³⁰⁵:

Vê-se portanto que Assembléia Geral somente revogou:

Em 1835	1 lei provincial
Em 1836	2 “
Em 1837	1 “
Em 1840	1 “
Em 1841	6 “
Em 1843	8 “
Em 1845	1 “
Em 1848	1 “

De 1848 a 1864 nenhuma.

Isto é, no espaço de 30 anos apenas revogou 21 leis provinciais. Entretanto tem visto o leitor que enorme quantidade de leis exorbitantes invasoras das atribuições do Poder Geral tem saído nestes 30 anos das Assembléias provinciais. E note que as não enumerei todas, apontei exemplos em maior ou menor número.

A respeito dessa produção legislativa provincial, que teve lugar a partir da edição do Ato Adicional, Alessandra Silveira reconhece que *“não se poderá dizer que as Províncias não aproveitaram largamente da liberdade legislativa então conquistada.”* Contudo, quanto à acusação de anarquia dirigida às Assembléias Legislativas provinciais, pondera³⁰⁶:

Nada entretanto justifica *o levante de tais clamores épicos*, haja vista os instrumentos de que o poder central dispunha para conter as leis provinciais eventualmente abusivas. Se algumas leis efectivamente incorreram na censura da falta de competência das assembléias provinciais, havia de se lamentar a negligência dos presidentes provinciais que consentiram ou não souberam obviar tais excessos,

³⁰⁵ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*, Tomo II. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865, p. 423.

³⁰⁶ SILVEIRA, Alessandra. Op. cit. p. 47.

assim como o descuido com que o governo central deixou de promover a revogação das leis inconstitucionais.

O aparato legislativo disponível para sustentar um sistema político de poder centralizado não estava conseguindo aplacar a dinâmica da vida social, administrativa e política das províncias. Durante todo o Segundo Reinado, a Assembléia Legislativa Geral não encontrou fôlego para impedir a produção legislativa provincial, que exorbitava, algumas vezes, do seu poder de legislar. O próprio Conselho de Estado, órgão de consulta direta do Imperador e responsável pela unificação da legislação administrativa das províncias, não encontrou força política bastante para mobilizar a Assembléia Legislativa Geral na direção de aprovar os seus pareceres. Esse quadro abre a oportunidade para se perquirir se a Monarquia brasileira era, na prática, um Estado unitário ou um Estado descentralizado.

5.2.3 Centralização e descentralização

O binômio fortalecimento do poder central e autonomia das províncias foi um tema que sempre esteve presente na pauta política da monarquia brasileira. Depois da Constituição de 1824, dois diplomas legais despontam como bandeira dos defensores dessas duas tendências.

De um lado, o Ato Adicional, que caracteriza um avanço no campo da autonomia provincial. De outro lado, a Lei de Interpretação, que atrai para o centro o exercício do poder. Por isso, na linhagem conservadora, o Visconde de Uruguai defendia que não “*se pode dar organização política sólida e duradoura sem centralização*”³⁰⁷ e que “*a província não é uma divisão política*”³⁰⁸. Para Tavares Bastos³⁰⁹, defensor da

³⁰⁷ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 25.

³⁰⁸ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. I. Garnier Livreiro Editor, 1865, p. XI.

autonomia provincial, a missão da monarquia era *“sujeitar as províncias ao freio da centralização, que as comprime e debilita”*. Em razão disso, sustentava que a *“centralização é essa fonte perene de corrupção, que envenena as mais elevadas regiões do Estado.”*

Dito de outra forma, o senador Bernardo Pereira de Vasconcelos, uma inquestionável liderança conservadora, na sessão do Senado de 29 de maio de 1839, apelidara o Ato Adicional de *“carta da anarquia”³¹⁰*. Por sua vez, Tavares Bastos, em 1870, pontuava que a *“centralização –quem pode já duvidá-lo?– não desvia, antes precipita as tempestades revolucionárias”³¹¹*.

É nesse contexto de idéias políticas que tem lugar o binômio centralização/descentralização no

³⁰⁹ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*, 3.^a edição, feita sobre a 1.^a edição de 1870. São Paulo: Editora Nacional, 1975, p. 28.

³¹⁰ SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Rio de Janeiro: B. I. Garnier Livreiro Editor, 1865, p. XXIX.

³¹¹ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 19.

Império brasileiro. Embora em pólos opostos, o binômio centralização/descentralização carregava, no debate político da formação do Estado brasileiro, no século XIX, um ponto em comum: a unidade nacional. Para uns, a unidade nacional seria levada a efeito por meio de um sistema político que consagrasse o Estado unitário. Para outros, por meio de um Estado federal.

Na lição de Raul Machado Horta³¹², no Estado federal tem lugar a descentralização normativa, de modo a *“localizar no ordenamento central as normas federais e nos ordenamentos parciais as normas estaduais”*. Assim, continua ele, *“decorre da descentralização normativa, prevista pela Constituição, a descentralização territorial, a descentralização política, a descentralização legislativa, a descentralização judiciária, a descentralização administrativa”*.

³¹² HORTA, Raul Machado. Op. cit. pp. 466 e 467.

No período monárquico brasileiro, a descentralização normativa que mais apresentou elementos federalistas foi o Ato Adicional. Contudo, esse tema sempre esteve presente no debate político nesse período.

Os participantes da Constituinte de 1823 reabrem, no cenário político, o debate a respeito da estruturação político-institucional do Estado brasileiro. De um lado, havia os que defendiam uma monarquia unitária, de forte teor centralizador. De outro, os que pugnavam por uma estrutura estatal descentralizada, com mais autonomia para as províncias, ainda que fosse uma monarquia.

Naquele momento histórico, a decisão não ficou com os parlamentares. D. Pedro I dissolveu a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa e outorgou a Constituição de 1824, ficando constitucionalizada a

centralização³¹³. Dez anos depois, em 1834, as amarras da centralização iriam ceder espaço para o discurso político da descentralização, o que ocorreu com o Ato Adicional. Passados seis anos, o regresso conservador volta a deixar a sua marca institucional com a aprovação da Lei de Interpretação.

A centralização normativa, no entanto, não se harmonizou com a descentralizada prática das províncias. A constatação dessa assertiva pode ser vista em Pimenta Bueno e Visconde de Uruguai, dois expressivos representantes da ala conservadora e, portanto, do Estado centralizado.

O primeiro, na condição de artífice analítico da Constituição de 1824, documento que materializa a centralização normativa, produz, em 1857, uma obra –

³¹³ Sobre a tendência centralizadora da Constituição e de D. Pedro I cfr. Rosah Russomano, *Facetas da Constituição de 1824*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, Ano XI, n.º 41, jan./mar. 1974, pp. 17-26.

Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império— onde, nada obstante seja inegável a sua sabedoria, competência, profundidade e habilidade com que se houve, apresenta também uma apologia do texto constitucional. Dentre outras características desse porte, nessa obra, a Constituição é chamada, por mais de uma vez, de *“nossa sábia lei fundamental”*. A indivisibilidade do império e, portanto, a sua vocação unitária centralizadora, é reconhecida como sendo *“a sua mais valiosa propriedade”* e mais: *“não só um direito fundamental, mas um dogma político”*³¹⁴.

O segundo, Visconde de Uruguai, elabora

³¹⁴ BUENO, José Antônio Pimenta. Op.cit. pp. 20, 21 e 24. Sobre a apologia da Constituição de 1824 cfr. Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de direito constitucional brasileiro, volume II: formação constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, p. 88: *“Independentemente de qualquer análise crítica, uma observação preliminar pode ser tranqüilamente feita a propósito da Constituição brasileira de 1824: ela foi um grande Código político, dos maiores produzidos pela ciência e experiência política do século XIX. Não precisamos, a rigor, demonstrar juridicamente esta opinião, porque ela se impõe, desde logo, como fato histórico. Não poderia deixar de ser uma grande lei, aquela que, vencendo óbices e dificuldades sem conta, propiciou a consolidação da Independência e da unidade nacionais, e tornou possível, durante 65 anos, o desenvolvimento geralmente pacífico do Império brasileiro, oásis de ordem, equilíbrio e relativa civilização, em comparação com o drama circundante da anarquia sul-americana. Com todos os seus defeitos e insuficiências, o Império é uma página de glória na vida do Brasil e a sua Constituição, flexível, moderada, liberal e prudente, praticada por uma série de verdadeiros estadistas, se inscreve, repetimos, entre os mais felizes documentos políticos do século passado.*

dois trabalhos, um de 1862 e o outro, de 1865 –Ensaio sobre o direito administrativo e Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil–, respectivamente, onde, a despeito de ser um defensor da monarquia centralizada, documenta uma prática administrativa e legislativa da rotina das províncias que não se harmoniza com a centralização normativa, política e administrativa que defende.

O Visconde de Uruguai enxerga duas espécies de centralização: a política, que também chama de governamental, e a administrativa.

A centralização política consiste em *“concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros (os interesses que são comuns a todas as partes da Nação).”* Para ele, a Constituição de 1824 *“consagrou o princípio da*

*centralização governamental*³¹⁵. Chega mesmo a sustentar que *”sem a centralização não haveria Império*³¹⁶.

Em matéria administrativa, defende que *“a centralização aplica-se e conserva-se pela fiscalização ou tutela que exerce a autoridade central a respeito de cada Província ou Município*³¹⁷.

Sob esse prisma, o poder político era exercido de fato e de direito pelo poder central e o poder administrativo, embora sendo executado, em parte, pelas localidades, recebia a fiscalização do poder central.

Contra essa vocação centralizadora, Tavares Bastos, em 1870, em sua obra *A província*, põe na agenda política a necessidade histórica da

³¹⁵ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, pp. 348 a 350.

³¹⁶ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 356.

³¹⁷ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 356.

descentralização e, com ela, a bandeira da federação. Já na abertura do primeiro capítulo, proclama: *“Longe vão as eras em que os povos sonhavam a fundação de poderosas monarquias”*³¹⁸.

Gabriela Nunes Ferreira, examinando duas obras de Tavares Bastos –A província e Cartas do solitário– põe em evidência dois aspectos principais da crítica do autor à centralização, tanto no campo administrativo quanto no campo político, a saber: os binômios indivíduo/poder central e província/poder central³¹⁹.

A província recebe, assim, com Tavares Bastos, um enfoque profundamente diferente daquele dado pelo Visconde de Uruguai. Para os conservadores, a província era um centro administrativo. Por isso,

³¹⁸ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 15.

³¹⁹ FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Editora 34 Ltda., 1999, p. 75.

defendia Visconde de Uruguai que o presidente de província era um agente administrativo da província³²⁰. Para facilitar a tarefa desses agentes administrativos provinciais, o Visconde de Uruguai pugnava pela criação de conselhos administrativos. Dizia ele³²¹:

Para que a deliberação e a ação que dela resulta seja ilustrada e acertada; para que esta melhor possa ser fiscalizada; para que a responsabilidade seja mais patente e justa, convém que certos agentes administrativos, pelo menos os superiores, sejam auxiliados por conselhos bem organizados.

Nessa linha de raciocínio, as províncias não deveriam ocupar-se com questões de natureza política.

Para Tavares Bastos, o presidente de província deveria ser um agente político. Inspirada em *A província*, Gabriela Nunes Ferreira³²² assim se expressa a respeito das soluções totalmente diversas de Tavares Bastos:

³²⁰ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 117.

³²¹ SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 126.

³²² FERREIRA, Gabriela Nunes. Op. cit. p. 76.

Se o presidente era um instrumento eleitoral nas mãos do poder central, o único remédio cabível era fazer da Presidência um *poder político provincial*, através da eleição de seu titular. Quanto à nomeação de agentes administrativos nos municípios, ele considerava esta idéia mais uma invenção do Poder Central para restringir a liberdade municipal; a melhor maneira de fortalecer o município era dar maiores meios de ação à sua instituição política própria: a Câmara Municipal.

Ao centralismo monárquico, Tavares Bastos responde com o federalismo monárquico. Assim, a estrutura político-institucional proposta por Tavares Bastos é a de uma monarquia federativa. Propunha, na verdade, uma ampliação e aprofundamento do Ato Adicional³²³: *“A urgência do momento é, pois, zelar as prerrogativas das assembleias; mas não é menos importante completar a instituição do ato adicional.”*

Nesse modelo de organização estatal, a eleição do presidente de província era um ponto central da reforma. Nesse particular, relembra Tavares Bastos³²⁴: *“Vários projetos se ofereceram em 1832 e*

³²³ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 80.

³²⁴ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. pp.86 e 87.

1834 para que o presidente fosse eletivo. Por lei, porém, ficou este ponto resolvido de modo incongruente com a idéia da reforma constitucional.” Em razão disso, conclui:

Urge obviar tão notório inconveniente. Para os conservadores, o remédio consiste em aperfeiçoar-se a obra reacionária de 1840, anulando-se indiretamente as assembleias, ou extinguindo-as resolutamente. Para os liberais, a solução está, convém repeti-lo, em aceitarem-se francamente as conseqüências lógicas do sistema adotado, restaurando-se a assembleia do ato adicional, e dando-se-lhe por complemento o presidente eletivo.

Sobre esse ponto da reforma proposta, avalia Gabriela Nunes Ferreira³²⁵: *“De fato, e esta é a questão principal, romper-se-ia o elo entre governo central e poder local. Entre os dois, surgiria a Província, poder político-administrativo autônomo, com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.”*

Defendia Tavares Bastos³²⁶ o Senado provincial, argumentando que *“o prestígio e a eficácia do poder legislativo provincial dependem, em nosso*

³²⁵ FERREIRA, Gabriela Nunes. Op. cit. p. 116.

³²⁶ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 80.

entender, da divisão em duas câmaras e das comissões permanentes.” Assim, relembrando o art. 3.º do Ato Adicional³²⁷, pontuava:

Tão possuídos do sistema federativo norte-americano estavam alguns dos membros da câmara constituinte de 1834, que na sessão de 25 de junho o deputado Sousa Martins propusera desde logo senados provinciais para Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e S. Paulo, sendo facultativos para as demais províncias. Eleitos por quatro anos, renovados por metade bianualmente, os senados compor-se-iam de 18 membros, sendo 36 os da outra câmara, chamada dos representantes como nos Estados Unidos.

A segunda câmara conferia dignidade ao legislativo, visto que, não raras vezes, essa dignidade era *“comprometida pelos inevitáveis excessos e atos irrefletidos de uma assembléia única.”* Por isso, sustentava Tavares Bastos³²⁸:

Os senados provinciais não representariam, pois, o interesse da liberdade somente; seriam, antes de tudo, um elemento conservador. Seu mérito principal consiste, porém, na eficácia, prestígio e dignidade que dariam ao poder legislativo provincial. Custa crer que nossos adversários desprezassem esta garantia sabiamente facilitada pelo ato adicional, preferindo as medidas arbitrárias e os corretivos ilegais que hão empregado contra as assembléias.

³²⁷ Art. 3.º O poder Legislativo geral poderá decretar a organização de uma segunda câmara legislativa para qualquer província, a pedido da sua Assembléia, podendo esta segunda câmara ter maior duração do que a primeira (Ato Adicional).

³²⁸ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. pp. 81 e 82.

A reforma defendida por Tavares Bastos³²⁹ alcança também o sistema eleitoral, visto que esse sistema, *“quanto à representação provincial, oferece o grave inconveniente de tirar aos membros das assembleias o caráter municipal, que deveriam ter.”* Esse assunto da representatividade política está diretamente associado à divisão territorial do Império. Sob essa perspectiva, Tavares Bastos³³⁰ apresenta dois vícios principais:

Há grandes províncias mal traçadas, com dimensões irregulares e prolongamentos arbitrários, que em demasia prejudicam aos interesses dos povos; há, por outro lado, verdadeiros desertos, com muitas dezenas de milhar de léguas quadradas, convertidos em províncias ou incluídos nelas, quando melhor fora reparti-los em certo número de distritos administrativos.

Uma ação responsável a respeito da divisão territorial do Império traria benefícios não apenas para a gestão pública, mas, sobretudo, para a liberdade política. Eis a sua conclusão sobre esse ponto da

³²⁹ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 83.

³³⁰ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. p. 235.

reforma proposta³³¹:

Concluamos com uma derradeira advertência. A repartição de duas províncias (Amazonas e Mato Grosso) em certo número de territórios, e a conversão em outros das seções que confinam com o deserto ou são desertos, não importa somente à boa administração, mas também à liberdade política. Os distritos eleitorais chamados do sertão, os das duas mencionadas províncias, de Goiás e outras, não são, porventura, *bourgs-pourris*, usufruto de cada ministério por seu turno? Aí as candidaturas oficiais são infalíveis; aí não há ilustração, riqueza pessoal, que possa sobrepujar ou empecer a torrente do poder. O candidato oficial não tem aí competidor. O que ganham os partidos com esta falsificação do sistema? Cada qual abusa por sua vez desse fácil triunfo, e por sua vez desmoraliza-se recorrendo a um triste expediente.

A atual divisão do império incorre, portanto, nesta dupla censura: embaraça a reforma descentralizadora, e falsifica o sistema representativo.

Com o enfrentamento do binômio centralização/descentralização, Tavares Bastos repõe na agenda política de 1870 o projeto de uma monarquia federativa, resgatando e ampliando o Ato Adicional de 1834.

5.3 Considerações finais sobre o capítulo

A Lei de Interpretação, para uns, teria sido o retorno à situação anterior ao Ato Adicional. Para outros, teria o objetivo de impedir o avanço das revoltas

³³¹ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. Op. cit. pp. 238 e 239.

existentes nas províncias decorrentes da autonomia promovida pelo Ato Adicional. Se de um lado, em 1850, as principais rebeliões já haviam sido debeladas; de outro lado, o mesmo não se pode dizer da vocação de autonomia que permanecia nas províncias e no ideário político. Na fase que se seguiu à Lei de Interpretação, a prática administrativa e política revelou acentuada autonomia provincial, situação que perdurou até o final do Império, a despeito do forte discurso centralizador por parte de quem defendia o Estado unitário. A defesa de uma Monarquia federativa ainda se fazia sentir em 1870, quando Tavares Bastos publica *A província*. Além dessa data, Joaquim Nabuco, em 1885 e 1888, defendia o projeto de uma Monarquia federativa. Assim, os projetos federalistas não sucumbiram com a aprovação da Lei de Interpretação.

6. A IMPLANTAÇÃO DA FEDERAÇÃO

O chamado golpe da maioria, de 23 de julho de 1840, antecipou o início do denominado II

Reinado, sob a titularidade de D. Pedro II, que, à época, contava com apenas quatorze anos de idade. De 1840, início do II Reinado, a 1889, fim do Império, tem-se quase meio século. Muitos e importantes acontecimentos políticos tiveram lugar nesse período que, por certo, influenciaram o desenvolvimento do processo de formação do Estado brasileiro.

Alguns desses eventos já foram destacados no capítulo anterior. Este capítulo se circunscreve a dois pontos relevantes para os fins deste trabalho: o ocaso do Império e a Constituição de 1891, no que diz respeito ao federalismo. Mesmo assim, cumpre evidenciar que o capítulo anterior terminou com a informação da edição da Lei de Interpretação, de forte teor conservador. Contudo, este capítulo demonstrou, também, uma prática legislativa e administrativa provincial em desacordo com a idéia centralizadora da lei de

interpretação.

A constatação desse fato conduziu José Murilo de Carvalho a reconhecer que, embora o quadro político e social tenha permanecido *“tenso até o final do Império”*, o *“processo de enraizamento social da Monarquia, de legitimação da Coroa perante as forças dominantes do país, foi difícil e complexo. Embora, se possa dizer, que estava definido em torno de 1850”*³³².

No discurso proferido na sessão do dia 28 de junho de 1861, José Bonifácio, o moço, em resposta à fala do trono, deu um resumo das revoltas existentes no país.

Começou pela dissolução da Assembléia Constituinte, indo à proclamação da República do Equador no norte do Império; à revolta militar na Bahia, ambas em 1824; à revolta da Cisplatina, em 1825; à revolta das tropas estrangeiras no Rio de Janeiro, em

³³² CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial e Teatro de sombras: a política imperial*, 3.^a edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007, p. 249.

1825; às revoltas de Pernambuco, em 1829; da Bahia, em 1830. Traz à memória, dentre outras, a *Noite das Garrafadas*, para concluir assim quanto ao período de 1831 a 1850: “*não há um só ano em que o país não tenha de lamentar as desgraças do tempo*”.

Nesse mesmo discurso, pugna, em vários trechos de sua fala, pela descentralização administrativa, sustentando que “*os interesses locais são distintos dos interesses gerais*”. E mais, continuava ele, “*mesmo os interesses gerais, dentro de certos limites, é preciso não entregar exclusivamente a defesa da causa nacional ao governo geral*”.

Preocupado com as rebeliões, cujo relatório geral, desde 1824 até 1850, havia a pouco apresentado, defendia que a descentralização administrativa proporcionaria “*às províncias a melhor de todas as*

garantias contra a desordem”³³³. Posto, então, esse quadro, este capítulo, conforme acima indicado, se ocupará com o fim do Império e a Constituinte de 1891, no que diz respeito ao federalismo.

6.1 O ocaso do Império

O título desta divisão do trabalho –o ocaso do Império– foi tomado emprestado de Oliveira Vianna, que produziu uma obra com este mesmo título. Não é uma tarefa fácil identificar um acontecimento político relevante que possa ser considerado como o marco do início, irreversível, do ocaso do Império. Se, por um lado, as rebeliões provinciais haviam dado trégua, por outro lado, novos temas surgiram ou tomaram corpo, com tal magnitude, que poderiam conduzir à derrocada do sistema monárquico.

³³³ MORAES, João Corrêa de. *Discursos Parlamentares do Conselheiro José Bonifácio de Andrada e Silva*. Rio de Janeiro: Typ. De Molarinho & Mont’Alverne, 1880. Edição Fac-símile, com apresentação de Marco Antônio Villa, Coleção Paulista, imprensa oficial, Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNAP, São Paulo, 2007, pp. 5-19.

A título de exemplo, a partir de 1850, as questões referentes ao abolicionismo, às terras e à indisciplina militar se robusteceram a ponto de poderem ser consideradas como responsáveis pelo ocaso do Império. Diante desse painel de temas políticos e sociais, igualmente relevantes, seria mais aconselhável seguir a compreensão de que a conjugação de vários fatores fez descarrilar, sem possibilidade de recuperação, o trem da monarquia no Brasil.

6.1.1 O Conselho de Ministros

Por meio do Decreto n.º 523, de 20 de julho de 1847, foi criado o cargo de presidente do Conselho de Ministros.

Sobre esse conselho, disse Waldemar Martins Ferreira³³⁴:

Instituiu-se dessarte o governo de gabinete, de modo a que o presidente do Conselho de Ministros pudesse desempenhar papel

³³⁴ FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 56.

que deveria ser o de chefe do poder executivo. A criação, porém, era adúltera. Reforma de tal porte somente se poderia realizar por via de reforma constitucional. Nessa emergência, contornou-se; e mais não se fez do que criar o posto de presidente do Conselho de Ministros, que coube pela primeira vez, a MANOEL ALVES BRANCO (...). E seguiu-se a série de trinta e seis ministérios que teve o Imperador D. Pedro II, dos quais o último foi o de 7 de julho de 1889, presidido pelo VISCONDE DE OURO PRETO (...).

Com o presidente do Conselho de Ministros, diz Waldemar Martins Ferreira³³⁵, tem início o *parlamentarismo brasileiro*³³⁶. Segundo Oliveira Vianna³³⁷, o princípio democrático³³⁸, o princípio do governo de opinião e a consciência parlamentar entraram “*inteiramente nos costumes políticos e parlamentares da Europa em geral*”, somente depois de 1860. O processo de desenvolvimento do parlamentarismo europeu é, para Oliveira Vianna³³⁹,

³³⁵ FERREIRA, Waldemar Martins. Op. cit. p. 57.

³³⁶ Sobre parlamentarismo no Império do Brasil cfr. Carlos Bastide Horbach, *O parlamentarismo no Império do Brasil I e II*, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 44, n. 174 abr./jun. 2007, pp. 213-231.

³³⁷ VIANNA, Francisco José de Oliveira. *O ocaso do império*, 4.^a edição. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1990, p. 25.

³³⁸ Sobre o princípio democrático na Constituição de 1824 cfr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O modelo político na Constituição do Império*, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n.º 6, pp. 7-22, julho de 1975. O autor salienta que a Constituição de 1824 é regida por dois princípios, o democrático e o autocrático. O princípio autocrático prevalece quanto aos poderes Moderador, Executivo e até em relação ao Judiciário. O princípio democrático prepondera apenas relativamente ao Legislativo.

³³⁹ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 25.

fundamental para se entender o “golpe de 1868, que deu por terra com o Gabinete Zacarias”. Segundo ele:

Este fato – a queda dos liberais chefiados por Zacarias – é decisivo para o prestígio das instituições em nosso país. Pode-se dizer que o grande processo de desintegração do sistema monárquico data daí – e isto pela maneira singular por que se operou a modificação da situação parlamentar, em perfeito contraste com as idéias dominantes no nosso ambiente político por aquele tempo, reflexo, por sua vez, das idéias dominantes no ambiente político do mundo. Na verdade, o golpe de 68, com o ser talvez o mais fecundo em conseqüências políticas, foi também o mais singular dos nossos golpes políticos.

Quando se deu a demissão do Gabinete Zacarias, a 3 de agosto, a Câmara era de maioria liberal. Indicava a dinâmica parlamentarista que o novo presidente deveria ser escolhido entre os liberais. Assim, contudo, não procedeu o Imperador. O novo Gabinete foi organizado por Itaborahy, um conservador. Não bastasse esse intento, informa Oliveira Vianna³⁴⁰ que D. Pedro II “concedeu a dissolução da Câmara e mandou fazer eleições com o fito democrático de sondar a opinião.” A nova Câmara, continua ele, “era

³⁴⁰ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 29.

unanimemente conservadora”.

O expediente adotado pelo Imperador não recebeu boa acolhida por parte da Câmara. Na sessão do dia 17 de julho de 1868, quando se apresentou o Gabinete para dar as explicações de estilo, José Bonifácio manifestou o seu descontentamento com aquela prática política imperial. Em sua fala, José Bonifácio³⁴¹ demonstra o seu inconformismo pelo fato de que a *“maioria parlamentar”, “não foi ouvida”, “não praticou nenhum fato que autorizasse a mudança de uma política sancionada”*. Segundo ele, o país estava presenciando *“uma rápida e misteriosa mudança”* que, de súbito, substitui *“um sistema a outro”*. No final de seu pronunciamento, deixou consignado um requerimento de seguinte teor:

Requeiro que se lance na ata a seguinte declaração:
A Câmara viu com profundo pesar e geral surpresa o estranho

³⁴¹ SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Discursos parlamentares*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, FUNDAP, 2007, p. 577-582.

aparecimento do atual gabinete, gerado fora do seu seio e simbolizando uma nova política, sem que uma questão parlamentar tivesse provocado a queda de seus antecessores. Amiga sincera do sistema representativo e da monarquia constitucional, a Câmara lamenta este fato singular, não tem e não pode ter confiança no governo.

Igual indignação foi manifestada por Nabuco de Araújo. É dessa época o seu famoso discurso, que ficou conhecido como o discurso do *sorites*. Não é demais reproduzir um excerto desse pronunciamento³⁴²:

Sr. Presidente, sou chamado à tribuna por um motivo que em minha consciência (talvez esteja em erro), é muito imperioso. Este motivo, senhores, é que tenho apreensões de um governo absoluto; não de um governo absoluto de direito, porque não é possível neste país que está na América, mas de um governo absoluto de fato.

(...) quero fazer um protesto, não sobre a legalidade do ministério atual, porque em verdade a Coroa tem o direito de nomear livremente os seus ministros, mas sobre a sua legitimidade. (...).

Dizia Santo Agostinho que a Providência era tão grande que não permitia o mal senão porque era tão poderosa que dele derivava o bem. O bem a que eu aludo, senhores, é a unidade do partido Liberal, é a concentração de todas as forças democráticas no sentido de salvar o sistema representativo, que entre nós está em manifesta decadência.

(...)

Dizei-me: o que é que aconselhava o sistema representativo? O que é que aconselhava o respeito à vontade nacional? Sem dúvida, que outro ministério fosse tirado dessa maioria. Mas fez-se isto? Não, senhores, e devo dizer, foi uma fatalidade para as nossas instituições. Chamou-se um ministério de uma política contrária, adversa à política dominante, à política estabelecida pela vontade nacional: foi chamada ao ministério uma política vencida nas urnas, que tinham produzido a maioria que se acha vigente e poderosa no Parlamento.

Isto senhores, é sistema representativo? Não. Segundo os preceitos mais comezinhos do regime constitucional, os ministérios sobem por uma maioria como hão de descer por outra maioria; o Poder Moderador não tem o direito de despachar ministros como despacha empregados, ao princípio dominante do sistema representativo, que

³⁴² ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Um estadista do Império*, volume único. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1975, pp. 661-663.

é o princípio das maiorias.

Por sem dúvida, senhores, vós não podeis levar a tanto a atribuição que a Constituição confere à Coroa de nomear livremente os seus ministros; não podeis ir até o ponto de querer que nessa faculdade se envolva o direito de fazer política sem a intervenção nacional, o direito de substituir situações como lhe aprouver.

Ora, dizei-me: não é isto uma farsa? Não é isto um verdadeiro absolutismo, no estado em que se acham as eleições no nosso país? Vede este *sorites* fatal, este *sorites* que acaba com a existência do sistema representativo; o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí está o sistema representativo do nosso país!

Analizando esse quadro de acontecimentos,

Oliveira Vianna³⁴³ se expressa assim:

Fossem quais fossem os motivos que levaram o Imperador a esta atitude, o certo é que este seu ato determinou uma mudança geral no sistema de crenças e idéias dominantes no mundo político de então. Daí por diante começamos a assistir a um duplo fenômeno: a descrença progressiva nas virtudes do sistema monárquico-parlamentar e uma crescente aspiração or um novo regime, uma nova ordem de coisas.

Esse mesmo episódio iria acontecer no cenário político com sinais trocados dez anos depois, em 1878. Nessa ocasião, diz Oliveira Vianna³⁴⁴, *“foi o Gabinete conservador que caiu; substituiu um Gabinete liberal, o Gabinete Sinimbu; e a Câmara, soberbamente conservadora, dissolvida, voltou liberal!”*

³⁴³ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 30.

³⁴⁴ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 38.

A conclusão a que se chega é que o processo eleitoral de então configurava uma burla e que, também, não se prestava para servir de orientação segura para a classe política. Não é sem razão que Oliveira Vianna,³⁴⁵ relembrando um princípio defendido, em 1840, por Antônio Carlos –O Governo, expressão de um partido, tem o direito de intervir no processo eleitoral–, salienta que esta doutrina *“era a expressão do pensamento íntimo de todos os políticos no poder, tanto liberais como conservadores – e nenhum (...) deles deixou de aplicá-la integralmente.”*

Por certo, não é outro o quadro que levou Tavares Bastos, em 1870, a incluir em seu projeto de reforma de uma monarquia federativa a questão eleitoral. A doutrina proclamada por Antônio Carlos, em 1840, começaria a ser derrubada, aduz Oliveira

³⁴⁵ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 37.

Vianna³⁴⁶, a partir de 1882, por Saraiva, *“na execução da lei da eleição direta.”*

Para Oliveira Vianna³⁴⁷, com o golpe de 68, que derrubou o Gabinete Zacarias, começou-se a acentuar o *“grande movimento em favor da descentralização e da federação”*.

Em 1870, o manifesto republicano iria imprimir um novo rumo e aprofundar o processo que culminaria com o fim da monarquia brasileira.

Quinze anos após à proclamação do Manifesto Republicano, em 1885, quando o Conselho de Ministro do Brasil Império era presidido por Cotegipe, Joaquim Nabuco, na sessão de 21 de setembro daquele ano, apresentou para discussão e deliberação um projeto de uma Monarquia federativa. No discurso que proferiu naquela ocasião, Joaquim Nabuco faz direta

³⁴⁶ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 37

³⁴⁷ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 43.

ligação entre o projeto que estava prestes a apresentar e o projeto de 1831, que foi enviado pelo Partido Liberal ao Senado. Eis as suas palavras³⁴⁸:

Com efeito, sr. Presidente, venho propor, nos limites que terei ocasião de justificar, a federação monárquica do Brasil. Isto quer dizer que revive hoje nesta Câmara o projeto que, em outubro de 1831, o partido Liberal mandou ao Senado, e que expressa a qualidade do liberalismo forte, másculo e patriótico da geração que fez o 7 de Abril.

Em uma comparação entre a federação e o abolicionismo, Joaquim Nabuco sustenta em seu discurso que este “*é um fenômeno recente em nossa história*”. Mas, em relação à federação, evidencia³⁴⁹:

é um fenômeno do nosso passado todo. Nós a encontramos no crescimento gradual e lento do nosso país, encontramos-la associada às antigas capitanias; encontramos-la antes da independência, e a despeito dela, durante todo o Primeiro Reinado, durante toda a Regência e para perdê-la de vista é preciso atravessar os 45 anos deste Reinado, em que a centralização se aperfeiçoou e fez desaparecer completamente da superfície o espírito que aviventa toda a história brasileira.

Com efeito, sr. Presidente, as idéias federais acompanham em toda ela as esperanças de emancipação nacional. A independência foi feita a favor delas, à sombra desde o começo, mas a Constituição outorgada pelo Imperador abafou-as desde o começo. A essa Constituição responderam naturalmente movimentos como a Confederação do Equador, suprimido nas execuções de Pernambuco e do Ceará; mas o sentimento local, indistinto e inconsciente, como todos os fortes sentimentos populares, não morreu ainda dessa vez

³⁴⁸ ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, p. 261.

³⁴⁹ ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, p. 262.

(...).

Pois bem, sr. Presidente, nós, Liberais, entendemos que chegou o tempo de parar nesse caminho e que é urgente voltar às formas antigas e primitivas do desenvolvimento natural do Brasil.

Depois destas e de outras considerações as respeito da imperiosa necessidade de se adotar o sistema federativo na Monarquia, Joaquim Nabuco entrega à mesa o projeto, assinado por 38 deputados liberais, representando 16 províncias e o município neutro, cujo teor é o seguinte³⁵⁰:

A Assembléia Geral Legislativa resolve:

Artigo único. Os eleitores de deputados à próxima legislatura darão aos seus representantes poderes especiais para reformarem os artigos da Constituição que se opuserem às proposições seguintes:

O governo do Brasil é uma monarquia federativa.

Em tudo o que não disser respeito á defesa externa e interna do Império, à sua representação exterior, à arrecadação dos impostos gerais e às instituições necessárias para garantir e desenvolver a unidade nacional e proteger efetivamente os direitos constitucionais de cidadãos brasileiros, os governos provinciais serão completamente independentes do poder central.

O discurso e o projeto de Joaquim Nabuco põem em destaque, pelo menos, dois pontos relevantes, a saber: a) o federalismo não foi uma idéia de última

³⁵⁰ ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, p. 285.

hora. O projeto federalista, mesmo antes da Independência, já fazia parte do ideário político brasileiro; b) o projeto de uma Monarquia federativa, que encontrou defensores na Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823, ainda permanecia vivo por ocasião do ocaso do Império brasileiro.

Cláudio Pacheco informa que o projeto de Joaquim Nabuco, de 1885, foi reapresentado em 1888. No discurso que pronunciou na sessão de 8 de agosto de 1888, Joaquim Nabuco alinha quatro razões que o levaram a defender a a implantação de uma Monarquia federativa, a saber³⁵¹:

A primeira foi a extraordinária extensão do nosso território. Um país das proporções físicas do Brasil não pode ser administrado de um ponto qualquer da sua circunferência. A segunda foi a diversidade de interesses provinciais, que impede que esses interesses sejam tratados de modo uniforme, e convenientemente atendidos por um poder que não tem conhecimento nem consciência das circunstâncias especiais das diversas zonas em que se divide o país. A terceira razão foi a impossibilidade de fazer de uma delegação do governo central, como são as presidências de província, um governo provincial efetivamente responsável perante aqueles que administra, identificado com eles.

³⁵¹PACHECO, Cláudio. *Novo tratado das constituições brasileiras: direito constitucional geral e brasileiro e noções gerais e história constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 208.

Quarta razão foi a absorção constante e contínua, pelo Estado, do elemento provincial, não só das capitais como também da inteligência da atividade de todas as forças vivas das províncias, determinando uma imensa hipertrofia do centro do Império, fatal a todo ele.

Ao final desse discurso, Joaquim Nabuco defende a inexistência de incompatibilidade da Monarquia com a federação e sustenta que *“há muito maior futuro e segurança no Brasil para o desenvolvimento da autonomia provincial sob a monarquia do que sob a república”*³⁵².

Sobre a reapresentação desse projeto de Joaquim Nabuco, registra Cláudio Pacheco³⁵³ que *“nem ao menos foi julgado objeto de deliberação”*. O fim a que levou o projeto de uma Monarquia federativa, reapresentado por Joaquim Nabuco, em agosto de 1888, revela a consistência em que, naquele momento, se encontrava o projeto de uma República federativa.

³⁵² PACHECO, Cláudio. *Novo tratado das constituições brasileiras: direito constitucional geral e brasileiro e noções gerais e história constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva S/A, 1990, p. 208.

³⁵³ PACHECO, Cláudio. Op. cit. p. 209.

6.1.2 O manifesto republicano

O Manifesto Republicano tem lugar em 1870, época da fundação do Partido Republicano. O referido manifesto defende, de forma clara e expressa, duas propostas que, por fim, restarão confirmadas na Constituição de 1891, a saber: a república e a federação. Era a vez do avanço do projeto federalista em um governo republicano.

O Manifesto de 3 de dezembro de 1870, sem meias palavras, proclama: “*O Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo*”. Já em sua parte final, arremata: “*O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de Estados próprios [...], é aquele que*

adotamos”³⁵⁴. As idéias republicanas já estavam presentes no pensamento político brasileiro desde os fins do século XVIII e, na primeira metade do século XIX, se afirmaram com maior vigor, como é o caso da Revolução Pernambucana de 1817 e da Confederação do Equador. Contudo, a aglutinação dessas idéias em um todo consistente somente começa a ter lugar com o nascimento do Partido Republicano, que surgiu no Império e se cristalizou com o Manifesto de 1870³⁵⁵. Logo após o Manifesto, houve adesões de várias províncias; criaram-se clubes e fundaram-se jornais.

Oliveira Vianna não enxergou, mesmo em novembro de 1889, uma ampla e necessária divulgação do credo republicano. Segundo ele, a propaganda impressa era de apenas 74 jornais e jornalecos do

³⁵⁴ MELO, Américo Brasiense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o segundo império*, Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos. Rio de Janeiro: Senado Federal, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979, pp. 75-85.

³⁵⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, 3.^a edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980, pp. 45-51.

interior, conforme indicado no Quadro 4 abaixo, e no que diz respeito aos Clubes e Centros, indicados no Quadro 5, “*eram ainda relativamente escassos*” e que, portanto, “*não bastariam evidentemente para dar à idéia republicana uma força capaz de por abaixo o trono*”, sendo ao todo 237.

QUADRO 4

Províncias	N.º de jornais por Província	Total
SP	21	21
MG, RJ e RS	11	33
RJ, PE e SC	03	09
AM, PB e SE	02	06
AL, BA, ES, MA e MT	01	05
	TOTAL	74

Fonte: OLIVEIRA VIANNA. *O ocaso do Império*, Série República, Fundação Joaquim Nabuco, vol. 13, 4.ª edição, Editora Massangana, 1990, p. 95.

QUADRO 5

Províncias	Clubes
Minas	56
São Paulo	48
Rio Grande do Sul	32
Rio de Janeiro	30
Rio	16
Santa Catarina	15
Espírito Santo	8
Pernambuco	6
Pará	6
Paraná	4
Sergipe	3
Mato Grosso	3
Bahia	3
Maranhão	2
Ceará	2
Rio Grande do Norte	1
Amazonas	1
Piauí	1
Alagoas	1
Goiás	1
TOTAL	237

Fonte: OLIVEIRA VIANNA. *O ocaso do Império*, Série República, Fundação Joaquim Nabuco, vol. 13, 4.ª edição, Editora Massangana, 1990, p. 97

Para Oliveira Vianna, os instrumentos de divulgação republicanos não haviam dado ao seu credo “*uma irradiação capaz de, pela força exclusiva da*

opinião popular, fascinada e seduzida, precipitar do trono o velho monarca antes da sua morte”. Em razão disso, manifesta o entendimento de que se precisou da *“intervenção de uma força estranha, aliás gerada fora da evolução do determinismo republicano, para [...] operar a queda do 2.º Império e, com ela, o advento prematuro do novo regime”*³⁵⁶.

Américo Brasiliense, contemporâneo e participante ativo do Partido Republicano, apresenta um outro panorama da visibilidade nacional da expansão do ideal republicano. Registra Américo Brasiliense que o partido *radical* contava com Clubes *“nesta Capital (São Paulo), em Campinas, no Amparo e em outros pontos”*, para completar que, após o Manifesto de 1870, *“todos os Clubes Radicais declararam-se republicanos, e fundaram-se novos em algumas localidades”*.

³⁵⁶ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. pp. 94 e 95.

Os clubes radicais se tornaram um braço a serviço das idéias republicanas, devendo-se, portanto, considerar suas instituições como instrumentos de agregação de valor à expansão das propostas republicanas.

Em 17 de janeiro de 1872, por iniciativa do próprio Américo Brasiliense, realizou-se uma reunião, cujo objetivo era dar *“impulso ao desenvolvimento e organização do partido nesta província”*. Nessa reunião, dentre outras deliberações, ficou acertada a necessidade de se *“convocar um Congresso dos representantes dos núcleos locais, o qual se reunirá em qualquer localidade, conforme for combinado”*.

Acolhida por todos a idéia, ficou convencionado o dia 18 de abril de 1873, por ocasião da inauguração da linha férrea Ituana, a realização da reunião, *“que tomou a denominação de Convenção de*

Itu”, tendo sido “*presidida pelo Sr. João Tibiriçá Piratininga, presidente do Clube Republicano da mesma cidade*“. Em julho de 1873, foi realizado o 1.º Congresso Republicano. A partir de então a atuação do Partido Republicano foi intensa³⁵⁷.

Um outro fator que está associado à divulgação das propostas republicanas é aquele indicado por Afonso Arinos. Segundo ele, “*o partido Republicano tem a sua origem estreitamente vinculada às novas condições da lavoura do café*”. Nesse contexto, continua, “*Itu e Campinas, em São Paulo, Juiz de Fora, em Minas, foram centros cafeeiros e foram igualmente centros capitais da agitação republicana*”³⁵⁸.

Essa consideração de natureza econômica encontra ressonância em Caio Prado Júnior. Segundo ele, as

³⁵⁷ MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. Op. cit. pp. 96-177.

³⁵⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3.ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980, p. 46.

transformações ocorridas no Brasil durante o século XIX são constituídas por dois fatores relevantes. Um, de natureza geográfica, diz respeito ao “*deslocamento da primazia econômica das velhas regiões agrícolas do Norte para as mais recentes do Centro-Sul*”. O segundo fator está associado com “*a decadência das lavouras tradicionais do Brasil*” (cana-de-açúcar, algodão e tabaco) e o surgimento do “*café, que acabará por figurar quase isolado na balança comercial brasileira*”³⁵⁹.

A mudança do eixo econômico e a associação das idéias republicanas com a cultura do café fizeram com que, por conseqüência lógica, também, ocorresse alteração territorial no processo de divulgação do credo republicano.

Sob esse ponto de vista, a declaração de Oliveira Vianna no sentido de que o “*Norte quase todo*

³⁵⁹ PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*, 46ª reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004, p. 157.

*parecia um tanto surdo à palavra animadora dos Isaías republicanos*³⁶⁰ deve ser, também, conjugada com outro fator. Esse outro fator é aquele indicado por Caio Prado Júnior, segundo o qual, na primeira metade do século XIX,

o Centro-Sul irá progressivamente tomando a dianteira nas atividades econômicas do País. E na segunda, chega-se a uma inversão completa de posições: o Norte, estacionário, senão decadente; o Sul, em primeiro lugar, em pleno desenvolvimento³⁶¹.

Não se trata, portanto, de uma insensibilidade por parte das províncias do Norte aos ideais republicanos, mas sim de uma circunstância conjuntural, de alteração da natureza do desenvolvimento econômico, capitaneada pelo surgimento da cultura do café, que veio a influenciar o processo político.

6.1.3 O agravamento da saúde de D. Pedro II

O mês de março de 1887 iniciou com um fato,

³⁶⁰ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 96.

³⁶¹ PRADO JÚNIOR, Caio. Op. cit. p. 157.

o agravamento da doença do Imperador D. Pedro II, o qual iria contribuir para precipitar os acontecimentos de novembro de 1889.

A saúde do Imperador, conquanto fato inegável, poderia estar sendo usada para fins políticos. Não por outra razão, Joaquim Nabuco³⁶², na sessão do dia 10 de outubro de 1887, interpelou o presidente do Conselho a respeito da

ansiedade que têm todos os brasileiros, não só de saber verdadeira e exatamente o estado de saúde de Sua Majestade o Imperador, mas de estarem tranqüilos de que o ministério está competentemente informado sobre o assunto que causa a impaciência geral do país.

(...)

Atualmente, porém, em estado de saúde muito diverso, partindo do Brasil em circunstâncias que não sei se, pela ordem do curso e das probabilidades naturais das enfermidades graves, o ministério mesmo nos poderia garantir que Sua Majestade nos havia de tornar são e salvo.

Depois de um aparte, Joaquim Nabuco retoma a sua fala, evidenciando o aspecto político que

³⁶² ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, pp. 314 e 316.

circunda a saúde do Imperador. Eis o que diz³⁶³:

Quando se deu a questão militar –não é segredo para ninguém, todos aqueles que tomaram parte na manifestação do Senado o confessam–, foi o estado de saúde do Imperador que determinou a intervenção do Senado, a qual salvou o ministério. Foi também o mesmo estado, sr. Presidente, que determinou a partida de Sua Majestade, deixando no poder o atual ministério. Era a terceira vez que a Regência deste país ficava entregue às mãos do partido Conservador. Isto faria crer que o depósito sagrado da dinastia não podia ser confiado ao partido Liberal. Semelhante prevenção Sua Majestade não podia querer criar, tanto mais, sr. Presidente, quando por ocasião da Segunda Regência quando Sua Majestade voltou ao país vinha resolvido a fazer cessar a administração da qual era figura proeminente o atual presidente do Conselho.

Ao final, assim termina o seu pronunciamento, dirigindo-se ao Presidente: *“este governo deve for força compreender e sentir que esta nação não lhe pede demais quando lhe pede que esteja informado, para informá-la, sobre o estado do Imperador!”*³⁶⁴

Em razão do seu estado de saúde, o monarca embarcara para a Europa. Em seu lugar, pela terceira vez, assumia o governo e a administração do

³⁶³ ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, p. 316.

³⁶⁴ ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949, p. 320.

Império a Princesa Isabel. Esse fato, anuncia Sérgio Buarque de Holanda, apontou para o “*prenúncio do Terceiro Reinado, que não devia estar longe*”³⁶⁵. Em menos de um ano à frente do Império, a Princesa Isabel proclamou a abolição da escravatura. Referindo-se à Lei Áurea, José Murilo de Carvalho salienta que nenhuma “*outra foi também mais festejada nas ruas de todo o país*”³⁶⁶.

A Princesa Isabel foi popularmente ovacionada. Menos de dois meses após esse evento, em 9 de julho de 1888, D. Pedro II estava de volta ao Brasil. A respeito da calorosa recepção do retorno do Imperador, anota Sérgio Buarque de Holanda: “*Não havia lembrança de tão calorosa recepção da cidade e*

³⁶⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira, tomo II – O Brasil monárquico, vol. 7 – Do Império à República*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda., 2005, p. 408.

³⁶⁶ CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 188 e 189.

do país à pessoa do Monarca”³⁶⁷.

Na verdade, o fantasma do Terceiro Reinado precisava ser banido. Mas, de nada adiantaram os festejos da recepção, o Imperador não era mais o mesmo à frente do Império. Apesar do estado de saúde do Imperador e da popularidade da Princesa Isabel, Joaquim Nabuco comentou logo após à edição da lei: “*A princesa tornou-se muito popular, mas as classes fogem dela e a lavoura está republicana*”³⁶⁸.

6.1.4 O robustecimento da idéia republicana

A República tomou corpo e se robusteceu. A Monarquia estava chegando ao fim. Em 7 de junho de 1889, tomou posse o Visconde de Ouro Preto no último Conselho de Ministro da Monarquia. O seu projeto de trabalho é apresentado assim por José Murilo de Carvalho: “*esvaziar a república, mostrar que a*

³⁶⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 409.

³⁶⁸ CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 190.

monarquia podia fazer, e melhor, as reformas chamadas democráticas". Mas, a sua plataforma de governo também incluía "*autonomia dos municípios [...] eleição popular dos executivos e a nomeação dos presidentes de província com base em listas formadas pelo voto popular*"³⁶⁹.

O programa do presidente do Conselho de Ministro estava desatualizado. Naquele momento, o que se pretendia, de forma clara e objetiva, era a república e o federalismo. A respeito da recepção desse programa no Poder Legislativo, Sérgio Buarque de Holanda informa que Cesário Alvim, um liberal, e o padre João Manuel "*fizeram profissão de fé republicana. O segundo terminou o discurso com uma Viva à República, e ao brado respondeu, entre aplausos, o público das galerias*

³⁶⁹ CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 205. Cfr. Aurelino de Araújo Leal, in *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho editorial, 2002, pp. 195-197.

e do recinto”³⁷⁰.

Luiz Toledo Machado³⁷¹ saliente que, com o fim da Guerra do Paraguai, o “*Exército conquistara enorme popularidade*” e que “*em dezembro de 1870, grande número de veteranos do Paraguai apoiaria o Manifesto Republicano*” Essa circunstância, leva-o a constatar que, após a Guerra do Paraguai, o Exército

já não era o mesmo fiel servidor do governo central. Havia adquirido consciência de sua força e de seu sacrifício, procurando situar-se em posição independente dos interesses da grande propriedade rural, senão opor-se a elas tal como aconteceu com a jovem oficialidade positivista³⁷².

Esse quadro do reposicionamento militar frente às questões políticas recebeu de Luiz Toledo Machado a seguinte avaliação³⁷³:

No cerne da Questão Militar instalava-se, de fato, a temática do abolicionismo e a conseqüente aspiração de mudança da estrutura sócio-econômica, que mantinha secularmente o país em poder do senhorio da terra. Politicamente, a insurgência dos militares, em diferentes escalões, colimava a derrubada da monarquia e a instauração de uma república federativa e autoritária, na qual o Exército dos oficiais ‘científicos’ –o novo Exército que surgia da

³⁷⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 411.

³⁷¹ MACHADO, Luiz Toledo. *Formação do Brasil e unidade nacional*, p. 133. Acesso em 02.02.09. Disponível em <http://books.google.com.br>.

³⁷² MACHADO, Luiz Toledo. Op. cit. p. 133.

³⁷³ MACHADO, Luiz Toledo. Op. cit. p. 135.

Escola Militar, bastante diferente daquele dos tarimbeiros do *'Ancien Régime'* – pudesse assumir, despeado do sistema escravocrata que modelava sua organização e composição humana, papel independente e decisório nos destinos nacionais. Por outro lado, para sobreviver às pressões do conservadorismo, o Exército se via impelido a combater os que pretendiam submetê-lo à expressão mínima no contexto do poder nacional.

Oliveira Vianna informa que o movimento militar contra o ministério Ouro Preto não tinha, inicialmente, nenhum objetivo republicano. Por isso, assegura que o *“pensamento central de Pelotas, como de Deodoro, era inicialmente a derrubada da situação Ouro Preto, cuja política de reação a tinha incompatibilizado com todo o Exército”*.³⁷⁴ A opção de Deodoro pela república em detrimento da Monarquia veio depois de muita indecisão pessoal e insistência do grupo republicano. Eis o documento de Oliveira Vianna³⁷⁵ sobre essa questão:

Deodoro assentiu em destronar o Imperador, à última hora, com dificuldade, recalcitrando, como que arrastado, vencido, cedendo à pressão de uma força estranha à sua própria vontade. Só depois da conferência de 11 com Benjamin e outros republicanos é que ele resolveu imprimir ao movimento, que planejava contra o Gabinete,

³⁷⁴ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 149.

³⁷⁵ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 150.

um sentido republicano, inteiramente fora do seu pensamento inicial.

Aurelino Leal³⁷⁶, referindo-se aos republicanos, entende que o sucesso deles decorreu da *“exploração dos ressentimentos, das máguas, dos desapontamentos, das contrariedades que fermentavam n’alma de grandes patentes do Exército”*.

Evidencia, contudo, Oliveira Vianna que Deodoro não contava com a solidariedade de todo o Exército para a questão republicana; mas, apenas, para a questão militar. Sobre a república, o Exército estava dividido. Essa divisão era no sentido de que, no Exército, havia uma corrente, a mais numerosa, favorável à Monarquia e outra, à República. No primeiro grupo, estavam aqueles que haviam lutado na campanha do Prata. O segundo grupo, embora minoria, era representado pelo que havia de mais culto na

³⁷⁶ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. p. 199 e 200.

aristocracia militar da época, além de embebidos de Positivismo³⁷⁷. Sobre a implantação da República, diz Oliveira Vianna³⁷⁸:

No fundo, a República não foi senão o arrastamento do grupo numeroso dos “colarinhos de couro” (defensores da Monarquia), chefiados por Deodoro, pela pequena fração dos “cadetes filósofos” (defensores da República), chefiados por Benjamin. Esse arrastamento, porém, só se deu porque nos “colarinhos de couro” o sentimento de lealdade à dinastia, pelos fatos já apontados, começava a vacilar e enfraquecer-se.

A respeito da propagação do Positivismo no Brasil, Oliveira Vianna salienta que teria sido muito limitada. Segundo ele, por ocasião da Proclamação da República, *“se fôssemos reunir todos os partidários de Comte existentes no Brasil, teríamos a surpresa de verificar que todos eles juntos cabiam muito folgadoamente dentro do salão do Clube Militar.”* Em razão disso, conclui Oliveira Vianna: *“O que permitiu ao Positivismo exercer a inegável influência, que exerceu, foi um fato puramente acidental: a coincidência de*

³⁷⁷ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. pp. 158 e 159.

³⁷⁸ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. pp. 159 e 160.

*serem deste credo filosófico alguns dos elementos prestigiosos na organização do novo regime*³⁷⁹.

Aurelino Leal, no entanto, noticia que o Apostolado Positivista do Brasil encaminhou uma representação ao Congresso Constituinte, propondo várias alterações no projeto de constituição, algumas das quais foram aprovadas³⁸⁰.

Em meio a esses acontecimentos, não se pode esquecer que o Partido Republicano, em maio de 1889, por ocasião do primeiro congresso nacional, elegeu Quintino Bocaiúva como seu Presidente, o que resultou na organização em âmbito nacional do Partido.

O presidente do Conselho de Ministro³⁸¹, em

³⁷⁹ VIANNA, Francisco José de Oliveira. Op. cit. p. 105.

³⁸⁰ LEAL, Aurelino de Araújo. Op. cit. pp. 239 e 240.

³⁸¹ A festa promovida pelo Presidente do Conselho de Ministro, em 9 de novembro de 1889, contou com a iluminação de setecentas lâmpadas elétricas, além de 10 mil lanternas venezianas, para a recepção de cerca de 4.500 convidados. No largo do Paço, uma banda da polícia tocava lundus e fandangos. A preparação da ceia precisou de noventa cozinheiros e 150 garçons. Dentre outros, o consumo registrou quinhentos perus, oitocentos quilos de camarão, 1.300 frangos, 12 mil sorvetes. De bebidas, foram servidos 10 mil litros de cerveja e 258 caixas de vinho e champanhe (Cf. José Murilo de Carvalho, *in* D. Pedro II. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 212 e 213).

um “*esforço para promover o terceiro reinado*”, intentou “*um golpe de publicidade: [...] oferecer uma festa retumbante em honra do almirante Bannen e seus marinheiros*”. Curiosamente, no mesmo instante em que “*a família imperial, o governo e a alta sociedade da corte dançavam ao som de valsas, no Clube Militar um punhado de conspiradores acertava os detalhes do assalto ao poder*”³⁸².

A partir de então, adotou-se um ritmo mais acelerado e o “*golpe entrou em fase de execução às onze horas da noite do dia 14*”. Como no dia 15, “*Deodoro não proclamara a República [...]. À tarde, José do Patrocínio reuniu gente na Câmara Municipal e fez a proclamação.*” Quando D. Pedro II foi informado de que a república fora proclamada, disse: “*Se assim for, será a minha aposentadoria. Já trabalhei muito e estou*

³⁸² CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 212 e 213.

cansado. Irei então descansar". No dia, recebeu, oficialmente, subscrita por Deodoro, a mensagem de que a monarquia fora derrubada e que "o *Governo Provisório espera do vosso patriotismo o sacrifício de deixardes o território brasileiro, com a vossa família, no mais breve tempo possível*". Para tanto, foi estabelecido "o *prazo máximo de 24 horas, que contamos não tentareis exceder*"³⁸³.

Manoel Cícero Peregrino da Silva, lembrando os republicanos de 1817, na Revolução Pernambucana, e de 1824, na Confederação do Equador, aduz o seguinte em relação à república³⁸⁴:

Mas o governo ficou latente para vir a transformar-se em árvore frondosa a 15 de novembro de 1889, vitoriosa a forma definitiva, a forma republicana federativa, sem distinções regionais e mantida a integridade indestrutível do território brasileiro.

³⁸³ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, III Volume, 3.^a edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 103 e 104.

³⁸⁴ SILVA, Manoel Cícero Peregrino da. *Pernambuco e a confederação do Equador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, p. 52.

Cezar Saldanha Souza Júnior³⁸⁵ dá conta de que o próprio D. Pedro II *“tinha posições ambíguas relativamente ao sistema político”* e que deixava *“transparecer simpatias republicanas”*. Nesse contexto, Oscar Vilhena Vieira informa que D. Pedro II, em meados de 1889, pediu a Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira que verificassem *“com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington”*. Entendia D. Pedro II que *“nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana”*. O objetivo desse pedido seria *“criar aqui um tribunal igual ao norte-americano e transferir para ele as atribuições do Poder Moderador”*³⁸⁶.

Assim terminou o Segundo Reinado,

³⁸⁵ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 58.

³⁸⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1994, p. 73

completados 49 anos, 3 meses e 22 dias. O projeto federalista em um governo republicano venceu os projetos da monarquia unitária e da monarquia federativa.

6.2 Atos iniciais da Proclamação da República

No ato de Proclamação da República, já ficou decidida a composição do Governo Provisório³⁸⁷, enquanto “*não proceder à escolha do governo definitivo*”. Nesse mesmo expediente, aboliu-se “*desde já, a vitaliciedade do Senado e bem assim o Conselho de Estado*”. Em igual medida, ficou “*dissolvida a Câmara dos Deputados*”³⁸⁸.

No mesmo dia da proclamação da república, o Governo Provisório editou o Decreto n.º 1,

³⁸⁷ O Governo Provisório tinha a seguinte composição: Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório; Aristides da Silva Lobo, Ministro do Interior; tenente-coronel Benjamim Constant Botelho de Magalhães, Ministro da Guerra, chefe-de-esquadra Eduardo Wandenkolk, Ministro da Marinha; Quintino Bocaiúva, Ministro das Relações Exteriores e Interinamente da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; e Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda.

³⁸⁸ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 101-102.

estabelecendo em seu artigo 1.º, ainda que provisoriamente, a forma de governo da nação brasileira: República Federativa. O art. 2.º proclamava que as províncias, reunidas pelo laço da federação, ficavam transformadas em Estados Unidos do Brasil. Por força do art. 3.º, cada Estado, no exercício de sua legítima soberania, decretaria a sua Constituição definitiva, elegendo seus corpos legislativos e seus governos locais. O art. 4.º anunciava o Congresso Constituinte do Brasil e a regência do Governo Provisório da República.

6.3 Preparativos para as eleições republicanas

No dia 19 de novembro de 1889, por meio do Decreto n.º 6, estabeleceu-se regulamento eleitoral, dispondo que são *“eleitores, para as câmaras gerais, províncias e municípios, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que*

soubessem ler e escrever”³⁸⁹.

No dia seguinte, foi editado o Decreto n.º 7, dissolvendo e extinguindo todas as assembleias provinciais criadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834. As atribuições ficavam a cargo dos governadores, até a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Nesse período de transição, o Governo Federal Provisório poderia restringir, ampliar ou suprimir quaisquer das atribuições cometidas aos governadores, bem como substituí-los conforme melhor lhe apossesse.

O Decreto n.º 78, de 21 de dezembro de 1889, marcava mais um passo significativo no processo de desenvolvimento da formação do Estado brasileiro. Esse decreto, em seu art. 1.º, prescrevia que no dia 15 de setembro de 1890 se celebraria em toda a República

³⁸⁹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 135.

a eleição geral para a Assembléia Constituinte, a qual compor-se-ia de uma só Câmara.

Dois meses depois de eleita, a Assembléia Constituinte deveria reunir-se na Capital da República. Antes mesmo da edição desse decreto, criou-se, por meio do Decreto n.º 29, de 3 de dezembro de 1889, uma comissão de cinco membros³⁹⁰, cujo objetivo era “*elaborar um projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a fim de ser presente à Assembléia Constituinte*”³⁹¹. Em 8 de fevereiro de 1890, o Decreto n.º 200-A promulgou o Regulamento Eleitoral. A eleição para o primeiro Congresso Nacional ainda recebeu a disciplina do Decreto n.º 511, de 23 de julho de 1890. Esse decreto estabeleceu o número de deputados de cada Estado, num total de 205, sendo que

³⁹⁰ Os membros da Comissão são os seguintes: Joaquim Saldanha Marinho, presidente; Américo Brasiliense de Almeida Melo, vice-presidente; e Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro, vogais.

³⁹¹ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 137.

cada estado daria três senadores e igual número o Distrito Federal.

Em 4 de outubro de 1890, foram convocadas, por força do Decreto n.º 802, as Assembléias Legislativas Estaduais. O art. 1.º prescrevia que os *“governadores dos estados convocarão as respectivas assembléias legislativas até abril de 1891”*. O objetivo dessas assembléias, conforme estabelecido no art. 2.º, era *“aprovar as Constituições dos estados, assim como para eleger os governadores e vice-governadores”* para o *“primeiro período administrativo”*. A regulamentação desse diploma legal teve lugar em 20 de dezembro de 1890, com o Decreto n.º 1.189.

6.4 Instalação da Assembléia Constituinte republicana

No dia 15 de novembro de 1890, um ano após a Proclamação da República, foi instalado o

Congresso Constituinte da República³⁹². Em sua longa mensagem dirigida à Assembléia Constituinte, Deodoro da Fonseca faz claras alusões ao sistema federativo. Combinando autonomia e unidade, exorta: “*A autonomia do governo local [...] não deve importar no regime republicano a desagregação da pátria*”. Alude ao fato de que as reformas implementadas pelo Governo Provisório estavam “*em conformidade com o sistema de federação que adaptamos*”. Cita o Código Civil como instrumento que mais contribuirá “*para consolidar a União federal do Brasil em uma só pátria*”³⁹³. A Assembléia Constituinte, na pessoa do Deputado Amaro Cavalcanti, também dirige uma saudação a Deodoro da Fonseca. Depois das palavras de elogios, foram

³⁹² BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 265-267.

³⁹³ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 268-277.

proclamadas várias moções³⁹⁴.

Além do projeto de Constituição elaborado pela comissão instituída pelo Decreto n.º 29, de 3 de dezembro de 1889, um outro projeto também foi elaborado por uma comissão composta pelos ministros, sob a titularidade de Ruy Barbosa, que recebeu um prazo de vinte e cinco dias para ultimar o trabalho³⁹⁵. O certo é que houve dois projetos de Constituição. O da primeira comissão consubstanciou-se no Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890. Esse decreto apresentava um projeto constitucional, contendo noventa e sete artigos, sendo 12 referentes às disposições transitórias. O da segunda comissão resultou no Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro de 1890, com a mesma quantidade de dispositivos.

³⁹⁴ BONAVIDES, Paulo e Roberto Amaral. *Textos políticos da história do Brasil*, volume III, 3.ª edição. Brasília: Senado Federal, 2002, pp. 278-281.

³⁹⁵ LEAL, Aurelino. Op. cit. p. 209.

Mesmo sendo apenas projeto, o Decreto n.º 510 estabelecia em seu art. 3.º que parte da Constituição já estava em vigor. Contudo, essa “Constituição” foi de curta duração. A outra comissão encarregada de também elaborar um projeto constitucional ultimou os seus trabalhos. Depois de efetivadas algumas considerações pelo próprio Deodoro da Fonseca, foi editado o Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro de 1890, com um novo projeto de Constituição. A Constituição deste decreto substitui a do Decreto n.º 510, o que significa dizer que a parte daquela Constituição que já estava em vigor ficou revogada. Daí se dizer da sua curta vigência, apenas quatro meses e um dia. Diferente do primeiro, o segundo projeto constitucional não estabelecia a imediata vigência, sem prévia deliberação do Congresso Constituinte.

O próprio decreto que tornou público o

segundo projeto evidencia que resolveu modificar “*desde logo nos raros tópicos sobre que se pronunciou acentuadamente neste sentido a opinião do país*”, deixando claro que as alterações eram poucas.

No âmbito do Congresso Constituinte, procurou-se logo eleger uma comissão para examinar o anteprojeto encaminhado pelo Governo Provisório. Essa comissão, conhecida como a “Comissão dos 21”³⁹⁶, em razão de sua composição, visto que havia representantes de todos os Estados, já demonstrava, como acentuam Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “*indício do zelo federativo*”.

Recebido o anteprojeto, a Comissão dos 21, em pouco mais de duas semanas, já havia terminado o

³⁹⁶ Comissão dos 21: Francisco Machado (Amazonas), Lauro Sodré (Pará), Casimiro Júnior (Maranhão), Teodoro Pacheco (Piauí), Joaquim de Oliveira Catunda (Ceará), Amaro Cavalcanti (Rio Grande do Norte), João Neiva (Paraíba), José Higyno (Pernambuco), Sabino Besouro (Alagoas), Oliveira Valadão (Sergipe), Virgílio Damásio (Bahia), Gil Goulart (Espírito Santo), Bernardino de Campos (São Paulo), João Batista Lapér (Rio de Janeiro), Ubaldino do Amaral (Paraná), Lauro Muller (Santa Catarina), Júlio de Castilhos, Relator (Rio Grande do Sul), João Pinheiro (Minas Gerais), Lopes Trovão (Capital Federal), Leopoldo de Bulhões (Goiás) e Aquilino do Amaral (Mato Grosso).

seu primeiro parecer, em 10 de dezembro. Depois, continuaram os trabalhos até o dia 21 de fevereiro de 1891, data em que apresentou a redação final. O dia 23 foi utilizado para os últimos debates e, finalmente, em 24 de fevereiro de 1891, a primeira Constituição republicana foi promulgada³⁹⁷.

O pouco tempo com que se desincumbiu a Comissão dos 21 de sua tarefa revela que não houve alterações significativas, em quantidade e qualidade, no projeto do Governo Provisório, que foi enviado por meio do Decreto n.º 914-A. A constatação desse fato tem gerado uma não pequena controvérsia em torno de Ruy Barbosa. É que houve direta intervenção de Ruy Barbosa, tanto no projeto do Decreto n.º 510 quanto no do Decreto n.º 914-A. Se naquele, as alterações promovidas decorreram das emendas por ele propostas,

³⁹⁷ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.ª edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 232.

neste, ele foi o redator e o relator do projeto perante Deodoro da Fonseca. Isso gerou uma polêmica em torno da idéia de que Ruy Barbosa teria sido o autor da Constituição de 1891. Aurelino Leal relembra que o próprio Ruy Barbosa, em sua “*plataforma presidencial de 1910 [...] aludiu à colaboração dos outros membros do Governo Provisório*”³⁹⁸. A isso deve ser acrescentado que o próprio conteúdo do Decreto n.º 914-A, referindo-se ao projeto do Decreto n.º 510, assevera que as mudanças não foram muitas. Isso, contudo, não afasta a inegável contribuição de Ruy Barbosa para a primeira Constituição da República brasileira.

Carlos Henrique Cardim³⁹⁹ assim resume a contribuição de Ruy Barbosa:

A principal contribuição de Rui na elaboração da primeira Constituição republicana de 1891, além da revisão do texto da ‘Comissão dos Cinco’, que já consagrava o presidencialismo e o federalismo, foi a introdução de controles dos atos dos poderes

³⁹⁸ LEAL, Aurelino. Op.cit. p. 209.

³⁹⁹ CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas – Rui Barbosa: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p.17.

Executivo e Legislativo pelo Judiciário. É de Rui a iniciativa de conferir ao recém-criado Supremo Tribunal Federal (STF) o controle sobre a constitucionalidade das leis e dos atos do Legislativo e do Executivo. Rui acrescenta, igualmente, no projeto constitucional, o direito ao *habeas corpus* para garantir a liberdade individual em situações de abusos de poder. Faz do STF, além de guardião da Constituição, guardião dos direitos e liberdades individuais.

Ruy Barbosa defendia a “*Federação com ou sem coroa*”. Não é por outra razão que João Camillo de Oliveira Torres⁴⁰⁰ registra que, no final do regime monárquico, “*Rui Barbosa concentraria em torno da ‘Federação’ toda a força opulenta e frondosa de sua argumentação.*”

6.5 Aspectos federativos da Constituição de 1891

Enfim, o discurso federalista, que percorreu toda a fase do Brasil Império, e que sempre se apresentou como uma alternativa possível para a formação do Estado brasileiro, agora, com o fim da Monarquia, alcançou o *status* de forma de governo da nação brasileira, que passou a ser uma República

⁴⁰⁰ TORRES, João Camillo de Oliveira. Op. cit. p. 152.

Federativa. Agenor de Roure⁴⁰¹ informa que, nos debates da Constituinte de 1890, na sessão do dia 19 de dezembro, o Deputado Assis Brasil defendia que a idéia federativa tinha sido “*a razão principal da vitória republicana*.” O Deputado Assis Brasil não era o único a pensar assim. Ainda de acordo com Agenor de Roure⁴⁰², o Deputado Saraiva, na sessão do dia 24 de dezembro, “*declarou ter aceitado a República por causa da Federação*”. Nessa mesma fala, sustentou que “*Pedro II tinha tanto patriotismo que havia de fazer a Federação ainda que convencido de que depois dela viria a República*”.

Nesse contexto, o art. 1.º da Constituição de 1891⁴⁰³ apresenta quatro características próprias de uma federação.

⁴⁰¹ ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume Primeiro, 1920, p. 83.

⁴⁰² ROURE, Agenor de. Op. cit. p. 83.

⁴⁰³ Art. 1.º. A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1891).

A primeira, conquanto evidente, não lhe retira a importância. Trata-se da consagração constitucional do termo *federativa*, abrindo espaço para o uso da expressão *República Federativa*. Como se sabe, por ocasião do Ato Adicional de 1834, embora carregasse algumas características típicas de uma federação, recusou-se, à época, a utilização da palavra *federativa*, impedindo a existência de uma *Monarquia federativa*. Vista, pois, com o retrovisor, a história, a expressão *República federativa* representa uma conquista de quase oitenta anos de luta.

A segunda característica está associada com a expressão *regime representativo*. A ela, deve somar-se o § 2.º do art. 16⁴⁰⁴, que trata da eleição de senadores e deputados. A Câmara dos Deputados,

⁴⁰⁴ Art. 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.
(...) § 2.º. A eleição para senadores e deputados far-se-á simultaneamente em todo o país (Constituição de 1891).

como se sabe, é a representante do povo dos respectivos Estados⁴⁰⁵. Os senadores, por seu turno, representam os respectivos Estados⁴⁰⁶. Ainda de igual importância é o fato de que os senadores, diferente do que preceituava a Constituição de 1824, não mais escolhidos pelo Imperador por meio de uma lista tríplice. Além do que, também em desigualdade com a Constituição do Império, na República, o mandato dos senadores passou a ser temporário⁴⁰⁷ e não mais vitalício. Cumpre anotar que a eleição direta para senadores é, em sua origem, uma característica típica do federalismo brasileiro. Nos Estados Unidos, berço da estrutura política do Estado federal, os senadores eram, inicialmente, eleitos pelas Assembléias Legislativas

⁴⁰⁵ Art. 28. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria (Constituição de 1891).

⁴⁰⁶ Art.30. O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os deputados (Constituição de 1891).

⁴⁰⁷ Art. 31. O mandato de senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente (Constituição de 1891).

estaduais. Somente a partir de 1913, com a Emenda XVII, os senadores passaram a ser eleitos de forma direta. Estava, assim, restabelecido o equilíbrio de forças políticas em um desenho institucional próprio do Estado federal.

A terceira característica que o art. 1.º encerra encontra-se na expressão *união perpétua e indissolúvel*. A estrutura federal não comporta a secessão. As forças políticas devem estar estruturadas para caminharem de acordo. As atribuições e competências em níveis, abrangências, quantidades e qualidades diferentes devem contribuir para o equilíbrio do Estado federal e não para a promoção da desunião dos Estados-membros. Carl Schmitt, escorado em exemplos históricos, sustenta que o “*pacto federal tem por finalidade uma ordenação permanente, não uma*

*simples regulação passageira*⁴⁰⁸. Além do aspecto doutrinário, o princípio federal da indissolubilidade vem robustecido pelas proibições estampadas no corpo da Constituição⁴⁰⁹.

Outro elemento caracterizador do Estado federal é a distribuição de competências⁴¹⁰. A Constituição de 1891 estabelece as competências privativas da União, dos Estados⁴¹¹, bem como as

⁴⁰⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2003, p. 349.

⁴⁰⁹ Art. 65 É defeso aos Estados: 1.º) recusar fé aos documentos públicos de natureza legislativa, administrativa, ou judiciária da União, ou de qualquer dos Estados; 2.º) rejeitar a moeda, ou a emissão bancária em circulação por ato do Governo Federal; 3.º) fazer, ou declarar guerra entre si e usar de represálias; 4.º) denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas justiças de outros Estados, ou do Distrito Federal, segundo as leis da União, por que esta matéria se rege (art. 34, n. 22) (Constituição de 1891).

⁴¹⁰ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 33.ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, pp. 55; SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2003, pp. 364-368; HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.ª edição. Minas Gerais: Del Rey Editora, 2002, pp. 307-309.

⁴¹¹ Art. 7º - É da competência exclusiva da União decretar: 1.º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira; 2.º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação; 3.º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I; 4.º) taxas dos correios e telégrafos federais. § 1.º - Também compete privativamente à União: 1.º) a instituição de bancos emissores; 2.º) a criação e manutenção de alfândegas. § 2.º - Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados. § 3.º - As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executadas em todo o País por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes. Art. 9º. É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1.º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; 2.º) sobre Imóveis rurais e urbanos; 3.º) sobre transmissão de propriedade; 4.º) sobre indústrias e profissões. § 1.º. Também compete exclusivamente aos Estados decretar: 1.º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; 2.º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. § 2.º. É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados. § 3.º. Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal. § 4.º. Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de

competências concorrentes⁴¹² e, ainda, as vedações⁴¹³, além de consagrar a regra da não intervenção do governo federal⁴¹⁴.

Uma quarta característica imprescindível ao Estado federal é a autonomia dos Estados-membros. Ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que o “*Estado-Membro goza de autonomia. Quer dizer, é livre no campo a ele deixado pela Constituição do Estado federal*”⁴¹⁵. A autonomia política e administrativa dos Estados, antigas províncias, materializada no Estatuto Político de 1891⁴¹⁶, decorreu de um processo de lutas,

seus territórios, entre estes e os de outros Estados, que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las quando for de interesse geral (Constituição de 1891).

⁴¹² Art. 13. O direito da União e dos Estados de legislar sobre viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal (Constituição de 1891).

⁴¹³ É vedado ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados” (Constituição de 1891).

⁴¹⁴ Art. 6.º. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1.º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2.º) para manter a forma republicana federativa; 3.º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, a requisição dos respectivos governos; 4.º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais (Constituição de 1891).

⁴¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 33.ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 57.

⁴¹⁶ Art. 63. Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União. Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União,

rebeliões e revoluções ao longo de todo o período da Monarquia. Na lição de Raul Machado Horta, a autonomia do Estado-membro "*constitui elemento essencial à configuração do Estado Federal*"⁴¹⁷, que vai encontrar o seu apogeu na elaboração da Constituição Estadual, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal.

Sobre a distribuição vertical do poder no Estado federal, ensina João Barbalho Uchoa Cavalcanti⁴¹⁸:

Conforme este sistema, existem duas qualidades de governo no mesmo território: Governo Nacional e Governo Estadual; há o povo nacional e o de cada Estado; o cidadão está sujeito a duas normas soberanas, às leis federais e às dos Estados, assim como a duas ordens de autoridades que entre si não têm subordinação hierárquica, de um lado ao chefe, congresso, justiça e autoridades da nação, e do outro às autoridades do Estado particular a que pertencer.

A existência de diferentes níveis de poder

passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados. Art. 65. É facultado aos Estados: 1.º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, n.º. 16); 2.º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição (Constituição de 1891).

⁴¹⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3.ª edição. Minas Gerais: Editora Del Rey, 2002, p. 361.

⁴¹⁸ CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira (1891): comentada*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002, p. 9.

político, a distribuição de competências comuns e concorrentes, bem assim a complexa distinção entre interesse geral e interesse local, institutos esses, próprios do Estado federal, exigem a presença de um órgão com atribuições e competências capazes de resolver os conflitos que venham a ter lugar na dinâmica dos entes federados. A Constituição de 1891 estabeleceu, no âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, na condição de órgão de cúpula desse Poder, com as necessárias competências para fazer frente às demandas do Estado federal⁴¹⁹. Entre essas

⁴¹⁹ Art. 55. O Poder Judiciário, da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e tantos Juizes e Tribunais Federais, distribuídos pelo País, quantos o Congresso criar. Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originária e privativamente: a) o Presidente da República nos crimes comuns, e os Ministros de Estado nos casos do art. 52; b) os Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade; c) as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros; d) os litígios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados; e) os conflitos dos Juizes ou Tribunais Federais entre si, ou entre estes e os dos Estados, assim como os dos Juizes e Tribunais de um Estado com Juizes e Tribunais de outro Estado. II - julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos Juizes e Tribunais Federais, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1º, e o art. 60; III - rever os processos, findos, nos termos do art. 81. § 1º. Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: a) quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela; b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas. § 2º. Nos casos em que houver de aplicar leis dos Estados, a Justiça Federal consultará a jurisprudência dos Tribunais

competências, está a de dirimir conflitos entre os entes da federação⁴²⁰.

A República Federativa, o regime representativo, a união indissolúvel, a autonomia dos Estados-membros, a existência de níveis de atribuições e competências, o princípio da não intervenção, a regência dos Estados por suas próprias Constituições Estaduais e a presença de um órgão de cúpula com competência para dirimir os conflitos na dinâmica da vida política nacional, estão garantidos no texto da Constituição de 1891 e caracterizam o Estado federal⁴²¹.

A partir dessa realidade, portanto, não mais se sustenta falar, em relação ao Brasil, apenas de federalismo, como ocorreu durante todo o período da

locais, e vice-versa, as Justiças dos Estados consultarão a jurisprudência dos Tribunais Federais, quando houverem de interpretar leis da União (Constituição de 1891).

⁴²⁰ Cfr. Oscar Vilhena Vieira. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, pp. 71-75.

⁴²¹ Para informações mais detalhadas sobre a configuração federal conferida pela Constituição de 1891, ler Waldemar Martins Ferreira, *in História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, pp. 70-81. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, *in Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

Monarquia. A Constituição de 1891 autoriza acrescentar ao federalismo a federação; ao federalismo, o Estado federal. Chegamos, assim, ao início do Estado federal no Brasil e, de conseqüência, chegamos ao fim desta pesquisa, que se propôs a mostrar alguns aspectos, no período do Brasil Império, da trajetória do federalismo à federação. A dinâmica do exercício do poder nos moldes constitucionalmente estabelecidos iria indicar se a Constituição de 1891 redundou em um federalismo apenas semântico e não em um federalismo real. Mas, o exame dessa dinâmica no Estado federal brasileiro é matéria para uma nova pesquisa.

CONCLUSÕES

I

Este trabalho se propôs falar sobre o federalismo. Este é o seu objeto. Para desincumbir-se

disso, elegeu a constituição como eixo condutor das reflexões. Tendo em conta os limites temporais estabelecidos para a pesquisa, três documentos constitucionais assumem posição de destaque: a Constituição de 1824, o Ato Adicional de 1834 e a Constituição de 1891. Além disso, também se considerou a Revolução de Pernambuco de 1817, que defende o projeto de uma República federativa, constando dos planos dos rebelados, inclusive, a elaboração de uma Constituição para a região em conflito.

Nesse contexto, intentou verificar se as condições adequadas para a transformação do federalismo em federação, na experiência brasileira, tiveram lugar, provisoriamente, por ocasião da edição do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, depois de ultrapassados alguns obstáculos, tais como o processo

de independente, a discussão política dos destinos do Estado por representantes nacionais e, sobretudo, o regramento constitucional do poder.

Como facilitadoras do caminho a percorrer, surgiram indagações, tendo como referência o período compreendido na pesquisa, que merecem aqui ser reproduzidas: havia correntes políticas que defendiam a federação como uma opção para a formação do Estado brasileiro? Havia mais de uma idéia federalista no período pesquisado? Com o fim do Império, em 1889, qual projeto federalista foi o vencedor? Apesar da Lei de Interpretação, houve práticas federalistas no período de vigência dessa norma? Os projetos federalistas eram independentes ou guardavam uma correlação entre si?

II

Em 1817, quando D. João VI ainda estava no

Brasil, eclodiu a Revolução Pernambucana. Esse movimento revolucionário ficou fortemente caracterizado por suas idéias federalistas e republicanas. Planejou-se até mesmo a elaboração de uma Constituição. As bases do Governo Provisório dos revolucionários ficaram estabelecidas em um documento. O item 1.^o⁴²² desse documento prescrevia o seguinte:

Os poderes de execução estão concentrados no Governo Provisório, enquanto se não conhece a Constituição do Estado determinada pela Assembléia Constituinte, que será convocada assim que se incorporarem as comarcas, que formavam a antiga capitania e ainda não têm abraçado os princípios da independência.

Conquanto não tenha havido a prometida Assembléia Constituinte e, em conseqüência, não ter sido promulgada a Constituição e, por fim, a revolução ter sido energicamente debelada, as idéias federalistas se espalharam pela Região Norte do país.

Assim, ao final do período da gestão de D. João VI no Brasil, em 1821, a marcha dos

⁴²² BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História constitucional do Brasil*. 9.^a edição. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 531.

acontecimentos já indicava a presença de alguns fatores que haveriam de contribuir para a formação das condições adequadas, a saber: de um lado, embora de forma bastante incipiente, um projeto de uma república federativa já se fazia sentir na região norte do país; de outro lado, o processo de independência, que iria encontrar o seu termo em 1822. A independência é fator indispensável no processo de desenvolvimento de formação do Estado brasileiro e, conseqüentemente, para proposta deste trabalho, que cuida da transformação do federalismo em federação. Assim, em 1822, a independência significou um obstáculo superado na perspectiva da formação das condições adequadas para os fins propostos.

III

O capítulo segundo contém informações que contribuem para a composição do quadro do

desenvolvimento do federalismo. A leitura do Diário da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823 revela que as idéias federalistas existentes na Revolução de Pernambuco de 1817 permaneceram na agenda política. O federalismo ocupou lugar de destaque nas discussões parlamentares. O Parlamento transformara-se em uma caixa de ressonância dos ideais federalistas defendidos pelos revolucionários.

Na Constituinte de 1823, dois projetos federalistas ocuparam lugar de destaque: a) de forma menos evidente, o de uma República federativa foi recusado ao argumento de que o sistema de governo já havia sido escolhido e deveria ser uma Monarquia representativa e não uma República; b) o de uma Monarquia federativa foi também rejeitado, por se entender que a Monarquia não era compatível com a federação. Assim, ainda não foi daquela vez. Naquele

momento histórico, os defensores da Monarquia, e D. Pedro I na liderança, exerceram maior densidade política.

Além disso, de um lado, tudo estava a indicar que as manobras para a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa já haviam iniciado antes mesmo de inaugurados solenemente os trabalhos constituintes. De outro lado, um destacado membro da elite intelectual coimbrã colocara, de próprio punho e vontade, no discurso de D. Pedro I, proferido na solenidade de instalação da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, uma expressão –que com a minha espada defenderia a pátria, a nação, e a Constituição, se fosse digna do Brasil, e de mim– que iria causar irreparáveis dissabores, tanto para os constituintes quanto para D. Pedro I.

O discurso de um “Império livre!”, em que a

Assembléia Constituinte era vista como uma oportunidade de “*as Províncias fazerem conhecer uma as outras seus interesses*” e com base neles elaborarem “*uma justa, e liberal Constituição*”, não resistiu à demanda política por um sistema de maior autonomia provincial. Nesse contexto, D. Pedro I adotou dois expedientes políticos relevantes. O primeiro foi a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa. O segundo foi outorgar a Constituição de 1824, apesar do formal e solene comprometimento de convocação de uma nova Assembléia Constituinte. Esse comportamento político lhe renderia dissabores incontornáveis no futuro. Cerca de sete anos depois da Constituição outorgada, D. Pedro I experimentaria o tempo da colheita de sua plantação política.

Vistos, agora, por um observador distante, aqueles acontecimentos históricos e políticos –

dissolução da Assembléia Constituinte e outorga da Constituição de 1824—, conquanto reprováveis, não redundaram em retrocesso. Ao revés, deixaram cicatrizes políticas que só seriam curadas com o exercício de todos os fatores próprios da dignidade de um país independente.

Este capítulo serviu para revelar que a dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa e a outorga da Constituição, em certa medida, contribuía para espalhar pelas províncias os ideais políticos autóctones. Agora, as manifestações não mais estavam presas às províncias do Norte. O campo de incidência ia se dilatando a cada dia. Isto significava um robustecimento, quantitativo e qualitativo, localizado e nacionalizado, das lideranças brasileiras na defesa de seus ideais, na busca da formação do Estado brasileiro. Assim, nos despedimos do segundo capítulo,

acrescido das etapas já vencidas no capítulo primeiro e com a presença de dois projetos federalistas na agenda política brasileira.

IV

O capítulo três marca mais um momento politicamente alvissareiro da capacidade de organização política do grupo que defendia as idéias liberais, consubstanciadas em um projeto federalista. Este capítulo está reservado para o exame de um importante estatuto jurídico e normativo da época do Império, no que toca ao federalismo –o Ato Adicional– que, por certo, estabelece um divisor de águas na sedimentação do federalismo no Brasil, marcando a vitória, naquele momento, de alguns aspectos pertencentes ao projeto de uma Monarquia federativa.

O federalismo no Brasil pode muito bem ser caracterizado como antes e depois de 1834. Não é

demais trazer à memória que, naquele momento, a Constituição outorgada consagrava uma Monarquia, que permitia ao Imperador a titularidade dos Poderes Moderador e Executivo, que se manifestava em uma gestão administrativa e política centralizadora. É desse quadro político-institucional que sobressai a habilidade política dos defensores do Ato Adicional na primeira metade da década de 30 dos Oitocentos. O Ato Adicional era de vocação eminentemente federalista. A sua aprovação, não se pode negar, foi uma vitória da capacidade de articulação política de lideranças nacionais, revelando um avançado grau de maturidade, quando essa ação é comparada com o sistema de gestão política e administrativa daquela época.

V

Mas, se no campo das idéias e articulação política, os membros do Parlamento davam sinais de

maturidade, na operacionalização do Ato Adicional, as províncias não demonstraram a mesma tendência. O Ato Adicional, que alargava a autonomia das províncias, passou a servir de instrumento de rebeliões com o governo central do Rio de Janeiro e de movimentos separatistas. A maturidade do Parlamento Nacional não se reproduziu nas Assembléias Legislativas das províncias e nem na esfera administrativa pública.

O resultado foi a proliferação de rebeliões, por boa parte do território nacional.

VI

Isso levou à adoção de expedientes enérgicos por parte do governo central do Rio de Janeiro, tendentes a debelar os movimentos de revolta e, ao mesmo tempo, iniciar um processo de alteração do Ato Adicional, que se materializou por meio da aprovação da chamada Lei de Interpretação, que retirou

algumas das prerrogativas das províncias. É dessa matéria que cuida o capítulo quarto. A aprovação dessa lei de interpretação demonstrou, mais uma vez, um alargamento da compreensão do processo de autonomia do Brasil por parte dos defensores de uma maior autonomia política e administrativa para as províncias e do federalismo. É que o processo de desenvolvimento de formação do Estado brasileiro, aí incluído o federalismo, passava, necessariamente, pela manutenção da base territorial brasileira.

Por isso, os movimentos separatistas comprometiam a idéia que estava em marcha. Essas rebeliões, e isso está demonstrado no corpo do trabalho, somente foram aplacadas, em sua maioria, visto que algumas perduraram durante todo o Império, por volta de 1850. Assim, em 1840, ano em que foi aprovada a Lei de Interpretação, os movimentos de

revolta estavam em franca efervescência.

Este capítulo é marcado pela maturidade política em saber a hora de avançar e retroceder. Na verdade, a maturidade política da elite responsável pelo processo decisório é significativa para o sucesso no processo de desenvolvimento do federalismo, visto que serviu para dar um passo significativo na manutenção da base territorial brasileira, na medida em que se deu início a um período voltado para pôr fim às rebeliões.

VII

Contribuiu, ainda, para revelar que a parte operativa das grandes decisões de monta –as províncias– precisava melhorar a compreensão a respeito de um projeto político mais amplo, que incluía o Brasil como um todo. Não é por outra razão que Marco Morel, referindo-se à época das regências, que compreende os anos de 1831 a 1840, defende que “o

período regencial pode ser visto como um grande laboratório de formulações e de práticas políticas e sociais, como ocorreu em poucos momentos na história do Brasil”. E conclui: “foi, portanto, tempo de esperanças, inseguranças e exaltações, tempo de rebeldia e de repressão, (), cujos traços essenciais permanecem na sociedade”⁴²³.

VIII

Há, ainda, um espaço no capítulo três para os acontecimentos que culminaram com a abdicação de D. Pedro I. A dissolução da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa e a promessa, não cumprida, de convocação de uma nova Assembléia Geral deixaram feridas políticas que não seriam curadas apenas com o passar do tempo. O assassinato do jornalista Libero Badaró precipitou uma avalanche de manifestações que

⁴²³ MOREL, Marco. Op. cit. pp. 9 e 10.

culminou com a abdicação.

Por esse tempo, os jornais *Luiz Ribeiro* e *Republico* começaram a pregar, abertamente, “a doutrina da federação, como sendo o único sistema mais apropriado às circunstâncias atuais do Brasil”⁴²⁴. A disposição de D. Pedro I de buscar apoio político em São Paulo e Minas Gerais redundou em um verdadeiro fracasso. Em sua viagem de volta, foi recepcionado com a *Noite das Garrafadas*. D. Pedro I não resistiu a pressão político dos acontecimentos, vindo a declarar de forma decidida: “*Entre mim e o Brasil tudo está acabado e para sempre*”⁴²⁵. O afastamento de D. Pedro I do trono foi, na verdade, mais um avanço no processo de retirar da condução política e administrativa brasileira uma autoridade lusitana.

IX

⁴²⁴ ARMITAGE, João, Op. cit. p. 289.

⁴²⁵ LUSTOSA, Isabel. Op. cit. p. 301. .

Até 1840, alguns eventos políticos que haveriam de contribuir para a formatação das condições adequadas para que o corpo político nacional pudesse decidir os destinos do Brasil de forma autônoma já haviam acontecido: o Brasil deixara de ser Colônia, proclamara a sua independência e D. Pedro I já não mais compunha o rol de autoridades lusitanas que exerceria o comando da nação.

Além disso, desde 1817, com a Revolução Pernambucana, os defensores autóctones do federalismo se articulavam de forma a manter acesa a idéia e torná-la conhecida em âmbito nacional. Isto se consubstanciou na Constituinte de 1823, onde duas idéias federalistas, uma monárquica e outra republicana, ocuparam espaço nos debates parlamentares. O mais robusto desses acontecimentos foi a aprovação do Ato Adicional, que apresentou sinais incontestáveis do

avanço do grupo defensor de uma Monarquia federativa.

X

Mas é preciso lembrar, também, que, em 1840, os movimentos de revolta, que se espalharam por quase todo o território nacional, ainda não haviam sido, de todo, debelados. Isto significa dizer que um importante expediente, para os fins do federalismo, ainda precisava ser vencido: debelar as rebeliões, advindas de uma imatura operacionalização do Ato Adicional, que veio, por fim, culminar com a edição da Lei de Interpretação. Assim, sob o ponto de vista normativo, a Lei de Interpretação não deixou de ser um regresso.

XI

No capítulo quarto, é reservado espaço para a fase posterior à Lei de Interpretação. Nesse período, um estudo elaborado pelo Visconde de Uruguai, uma

expressiva liderança conservadora, demonstrou que as províncias estavam com uma atividade de farta produção legislativa, mesmo que em desacordo com a orientação da Lei de Interpretação e da própria Constituição. Salienta, também, o Visconde de Uruguai que a Assembléia Geral, apesar dos reiterados pedidos constantes dos pareceres do Conselho de Estado, não retirava de circulação, salvo exceções, as leis inconstitucionais. Como resultado disso, tem-se que, do ponto de vista normativo, a Lei de Interpretação significou um regresso; mas, do ponto de vista prático, a autonomia das províncias prevaleceu.

XII

Este capítulo põe, ainda, em destaque os temas centralização e descentralização. O primeiro defendido pelos conservadores, tendo à frente o Visconde de Uruguai e Pimenta Bueno. O segundo, por

aqueles que almejavam a autonomia das províncias, como é o caso de Tavares Bastos, que defendia uma Monarquia federativa.

Assim, a Lei de Interpretação não foi capaz de paralisar a prática adotada pelo Ato Adicional e, muito menos, o avanço do federalismo enquanto discurso político de estruturação do Estado.

XIII

Posto esse quadro, o capítulo quinto tem início, estabelecendo como marco do ocaso do Império o Manifesto Republicano de 1870. Essa época também é marcada pela fundação do Partido Republicano. Esse manifesto proclamava sem meias palavras: “*O Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo*”⁴²⁶. Estava, assim, ganhando corpo o projeto de uma

⁴²⁶ MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. Op. cit. pp. 75-85.

República federativa.

Desde a queda do gabinete Zacarias, em 1868, acrescida da escolha de um gabinete conservador, da dissolução da Câmara e da convocação para novas eleições, precipitaram-se os acontecimentos que desaguariam no 15 de novembro de 1889.

A república e o federalismo tomaram corpo e se robusteceram. D. Pedro II não ofereceu resistência. O regime monárquico estava chegando ao fim. 15 de novembro foi, ao mesmo tempo, o derradeiro e o primeiro marco. O derradeiro marco porque o Império acabou. O primeiro porque uma nova fase iria ter início no país. No mesmo dia em que se proclamou a república, foi editado o Decreto n.º 1, estabelecendo em seu art. 1.º, ainda que provisoriamente, a forma de governo da nação brasileira: república federativa.

XIV

Com o fim da Monarquia, o quadro de formação das condições adequadas estava completo: o Brasil deixou de ser Colônia; a sua independência foi proclamada; D. Pedro I foi afastado da titularidade do poder político no Brasil; esse mesmo expediente veio a ocorrer com D. Pedro II; os movimentos de revoltas e rebeliões que se originaram no período regencial, pondo em risco a unidade territorial brasileira, desde 1850, haviam sido debelados em sua maioria. Enfim, a partir de 15 de novembro de 1889, o corpo de políticos nacionais, de forma autônoma, sem qualquer interferência direta de além-mar, conquistou a oportunidade de decidir os destinos político-institucionais do Brasil. Nesse contexto, o projeto de uma República federativa sagrou-se vencedor.

Havia chegado o que Robert Dahl chamou de

“condições adequadas”. Eis o seu texto: *“seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas [...]”.* E continua: *“Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”.* E finaliza: *“Acredito que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes”.*

Uma paráfrase de Robert Dahl, ajustando o seu texto ao federalismo na experiência brasileira, ficaria assim: seria um equívoco pressupor que o federalismo houvesse sido inventado no Brasil de uma vez por todas. Pressuponho que o federalismo possa ser inventado e reinventado de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas. Acredito que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes.

As condições adequadas para que, dentre outras, a opção federalista pudesse ser estabelecida encontraram o seu ponto de satisfação a partir de 15 de novembro de 1889. Houve quem pensasse que essas “condições adequadas” haviam chegado, por ocasião dos acontecimentos que conduziram à abdicação de D. Pedro I. Tanto que os jornais *Luiz Ribeiro* e *Republico*, em razão da revolta da imprensa pelo assassinato de Líbero Badaró, começaram a pregar, abertamente, “a doutrina da federação, como sendo o único sistema mais apropriado às circunstâncias atuais do Brasil”⁴²⁷. A história iria se encarregar de demonstrar que aquele momento não reunia as condições necessárias para a implantação da federação. No final de 1889, isso, de fato, veio a acontecer. A coroação derradeira desse processo se deu em 24 de fevereiro de 1891, com a

⁴²⁷ ARMITAGE, João. Op. cit. 289.

promulgação da Constituição de 1891, que consagrou a República e o Estado federal.

XV

Conquanto a proposta de superações de obstáculos e da formatação das condições adequadas tenha sido ultimada em 1889, resta, ainda, responder as indagações apresentadas na introdução.

Afinal: havia correntes políticas que defendiam a federação como uma opção para a formação do Estado brasileiro?

O liberalismo e o surgimento do Estado constitucional, defendendo a soberania do povo e o princípio da representatividade, alteraram significativamente a perspectiva da gerência do poder político. Na experiência do Brasil Império, essas idéias passaram a ocupar lugar de prioridade na agenda política. O forte exercício centralizado do poder abriu a

oportunidade para projetos políticos alternativos. Assim, surge o federalismo como uma opção para a formação do Estado brasileiro. João Camillo de Oliveira Torres⁴²⁸ reconhece que *“Havia, esta a verdade, uma ideologia ‘federalista’ latente em toda a história política do Império e que Joaquim Nabuco teria como sendo mais antiga do que a mística abolicionista.”*

A Revolução Pernambucana, de 1817, dá sinais evidentes de sua vocação federalista. Embora essa revolta tenha sido energeticamente debelada, os ideais por ela defendidos não sucumbiram ao barulho bélico e ao derramamento de sangue. Prova incontestável disso, é a marcante presença do discurso federalista nos debates da primeira Assembléia Constituinte, em 1823.

Por ocasião dos acontecimentos que

⁴²⁸ TORRES, João Camillo de Melo. Op. cit. p. 153.

conduziriam à abdicação, há um depoimento do próprio D. Pedro I, em que fica caracterizada a sua percepção da vocação federalista existente na sociedade daquela época. Eis as suas palavras, referindo-se ao federalismo: *“e cuidam salvar-se deste crime (concitação do povo à federação) com o artigo 174 da lei fundamental que nos rege. Este artigo não permite alteração alguma no essencial da mesma lei”*⁴²⁹.

Posteriormente, o Ato Adicional, de 1834, transformou alguns aspectos do discurso federalista em conquistas protegidas por uma emenda constitucional.

O período que se seguiu à Lei de Interpretação foi marcado pela prática da autonomia legislativa e administrativa provincial, a despeito do discurso centralizador existente à época.

As idéias federalistas se robustecem com o

⁴²⁹ ARMITAGE, João. Op. cit. pp. 296 e 297.

surgimento e sedimentação do Partido Republicano. Além dessas constatações da própria história dos eventos, a historiografia também faz essa leitura. Paulo Mercadante, por exemplo, defende que “o *ideal federativo é o eixo em torno do qual giraram no Império as inquietações liberais*”⁴³⁰. Américo Brasiliense⁴³¹, um participante da constituinte de 1890, dá o seguinte depoimento:

Desde 1824 até 1848, desde a federação do Equador até a revolução Pernambucana, pode-se dizer que a corrente elétrica que perpassou pelas províncias, abalando o organismo social, partiu de um só foco – o sentimento da independência local, a idéia de federação, o pensamento da autonomia provincial.

O federalismo, portanto, constituiu-se, desde a Revolução Pernambucana e durante toda a fase imperial, uma opção política para a formação do Estado brasileiro. Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende que o “*ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a*

⁴³⁰ MERCADANTE, Paulo. Op. cit. p. 174.

⁴³¹ MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. Op. cit. p. 77

*reivindicação de independência*⁴³².

XVI

Havia mais de uma idéia federalista no período pesquisado?

Desde a revolução de Pernambuco, surgiu no cenário político brasileiro o discurso federalista. Inicialmente, em 1817, a primeira idéia que se apresentou para o debate foi a de uma República federativa. Não houve, naquele momento histórico, a apresentação de uma proposta objetiva, visto que o projeto de Constituição prometido pelos patriotas sequer foi elaborado e os rebeldes foram severamente capitulados.

Posteriormente, já por ocasião da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa de 1823, as idéias federalistas ocuparam o centro dos debates

⁴³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 33.^a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 58.

parlamentares. Com a primeira reforma constitucional, consubstanciada no Ato Adicional de 1834, fica patente a vitória dos defensores do projeto de uma Monarquia federativa. Conquanto, naquele momento, o Brasil não tenha se tornado um Estado federal, alguns aspectos típicos do federalismo foram consagrados no texto constitucional de então. A idéia de uma Monarquia federativa não foi abandonada. As décadas de 70 e de 80 dos oitocentos revelam isso. Tavares Bastos e Joaquim Nabuco, por exemplo, defendem uma Monarquia federativa. Mas, a partir de 1870, com o Manifesto Republicano, a idéia de uma República federativa se robusteceu no cenário político nacional. Essas, então, as idéias federalistas que se apresentaram como opção de estrutura do poder estatal no período compreendido na pesquisa.

Com a implantação da federação, provisoriamente, em 1889, e confirmada em 1891, com a promulgação da Constituição, a idéia que, definitivamente, ganhou *status* constitucional foi a de uma República federativa. Assim, fica respondida a pergunta: com o fim do Império, em 1889, qual o projeto federalista foi o vencedor?

XVIII

A despeito da Lei de Interpretação, houve práticas federalistas no período de vigência dessa norma?

A Lei de Interpretação não teve o objetivo de revogar o Ato Adicional. A intenção foi ajustar a interpretação que estava sendo dada pelas províncias à Constituição. Assim, os elementos federalistas que estavam presentes no Ato Adicional permaneceram. Quer isto significar que, mesmo após à aprovação da

Lei de Interpretação, continuaram as práticas federalistas. Cumpre, ainda, rememorar que, de acordo com uma pesquisa levada a efeito pelo Visconde de Uruguai, a lei que consubstanciou a idéia do *regresso* não foi capaz de frear boa parte da prática político-administrativa das províncias, que desbordava de sua orientação normativa.

XIX

Resta, então, uma última pergunta: as idéias federalistas eram independentes ou guardavam uma correlação entre elas? Autores já citados nestas conclusões apontam para uma resposta no sentido de que as idéias federalistas teriam correlação entre si. Por exemplo, João Camillo de Oliveira Torres sustenta que havia *“uma ideologia ‘federalista’ latente em toda a história política do Império”*. Para Paulo Mercadante, *“o ideal federativo é o eixo em torno do qual giraram no*

Império as inquietações liberais". Américo Brasiliense faz uma ligação entre os acontecimentos de 1824 a 1848, defendendo que a idéia de federação foi "a corrente elétrica que perpassou pelas províncias", por ocasião da "federação do Equador até a revolução Pernambucana". Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por seu turno, entende que o "ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a reivindicação de independência".

O conteúdo do Manifesto Republicano, de 3 de dezembro de 1870, evidencia a correlação histórica do federalismo. Nesse documento se diz que no Brasil, "antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo". Mais adiante, referindo-se ao princípio federativo, aduz que foi "a necessidade que demonstrou desde a origem a eficácia do grande princípio que embalde a força compressora do regime centralizador tem procurado

*contrafazer e destruir*⁴³³.

Tavares Bastos, um defensor da descentralização e do projeto de uma Monarquia federativa, em sua obra, *A Província*, de 1870, salienta que não traz novidade, mas apenas o aprimoramento do Ato Adicional, cujos debates iniciais tiveram lugar em 1831. Ao defender a autonomia provincial para resolver as questões de seu interesse, aduz⁴³⁴:

Nem propomos uma novidade. No projeto do ato adicional incluía-se uma disposição, que infelizmente foi suprimida na votação da reforma. 'Todos os negócios municipais e provinciais, dizia o art. 23, serão decididos e definitivamente terminados nas respectivas províncias, ainda que seu conhecimento tenha sido cometido a empregados gerais'.

Longe disto, prevaleceu a prática oposta, e os anos têm visto requintar este suplício da concentração e protelação.

Ao falar sobre a missão dos liberais da nova geração, Tavares Bastos⁴³⁵ alinha “o *regresso ao espírito genuíno do ato adicional*”, fazendo uma clara ligação entre o projeto federalista de 1831 com o de

⁴³³ FERREIRA, Waldemar Martins. Op. cit. p. 62.

⁴³⁴ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. Op. cit. p. 229.

⁴³⁵ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. Op. cit. p. 78.

1870. Eis as suas palavras:

A ilegalidade das doutrinas e dos precedentes estabelecidos pelos governos conservadores não é mais duvidosa para nenhum espírito esclarecido, para alguns dos nossos próprios adversários. Alargou-se a tarefa dos liberais da nova geração. Cumpre-lhes agora, não já disputar ao Conselho de Estado e aos avisos do governo fragmentos de concessões liberais; cumpre-lhes propor o regresso ao espírito genuíno do ato adicional; cumpre-lhes exigir as conseqüências lógicas que dele souberam tirar algumas províncias antes de 1840. Quanto a nós, não nos limitaremos a pedir a execução da lei e o abandono de práticas perniciosas; vamos também propor o complemento do sistema esboçado no ato adicional. Este sistema supõe nas províncias um poder legislativo e uma administração próprios: que falta para que funcionem com regularidade? Até onde devemos chegar ao empenho de reabilitá-los? Quais as circunscrições da descentralização que os liberais promovem? Responderemos apresentando, uma a uma, cada instituição provincial, não conforme uma teoria preconcebida, mas segundo os traços que nos legaram os estadistas de 1831. Tal é o nosso método. Em vez de oferecer reformas sem filiação histórica, preferimos inspirar-nos nas tradições de um passado memorável.

Agenor de Roure, em sua obra, *A constituinte republicana*, também enxerga uma linha de continuidade na idéia federalista durante o Império. Eis o seu depoimento⁴³⁶:

O regime federativo foi adotado entre nós, na Constituinte Republicana, simplesmente porque a idéia da Federação vinha do Império já amadurecida, tendo sido objeto de estudo na Constituinte de 1823, na assembléia que votou o Ato Adicional e nos debates do parlamento ordinário.

Cezar Saldanha Souza Júnior alinha três

⁴³⁶ ROURE, Agenor de. Op. cit. .p. 72.

idéias que minaram a legitimidade do Império, a saber: a) o liberalismo radical; b) o positivismo; e c) o federalismo. Nesse contexto, eis o que diz: “*O liberalismo radical e republicano, de estilo francês, tinha raízes antigas no Brasil. Sua presença pode ser detectada nas Revoluções Nordestinas de 1817 e 1824*”⁴³⁷. Vê-se, pois, que Cezar Saldanha Souza Júnior faz uma ligação direta com a idéia republicana presente na Revolução Pernambucana e na Confederação do Equador.

Depreende-se dessas citações, que o projeto federalista de Tavares Bastos está diretamente relacionado com o projeto federalista da geração do início da década de 30 dos oitocentos, que culminou na aprovação do Ato Adicional.

Como se vê, o entendimento de que as idéias

⁴³⁷ SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 59.

federalistas, desde a Revolução de Pernambuco, em 1817, até a edição do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, guardam uma certa filiação histórica, encontra defensores na historiografia especializada. Nesse contexto, então, a pergunta aqui em foco merece uma resposta no sentido de que, no período compreendido na pesquisa, as idéias federalistas guardavam, sim, uma correlação entre elas.

XX

Com essas considerações, esta pesquisa vai chegando ao seu fim. O federalismo foi, de fato, um discurso que atravessou todo o período compreendido no trabalho. As condições adequadas encontraram o seu ponto ótimo em 1889.

Chegado esse momento, dentre outras possibilidades para a formação do Estado brasileiro, a elite política que participou do processo decisório,

responsável pelo desenho político-institucional do Brasil, elegeu o federalismo como discurso a ser transformado em prática. Ocorreu enfim e então a transformação do federalismo em federação. Este trabalho, cujo título é do federalismo à federação, termina exatamente com a implantação constitucional do Estado federal brasileiro. Dentre outros temas, falar sobre a federação brasileira; sobre as tensões, próprias do Estado federal, entre o poder central e os poderes locais; sobre o redimensionamento do federalismo; sobre a existência do denominado federalismo nominal? Estes são assuntos para uma próxima pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. *Discursos parlamentares*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, FUNDAP, 2007.

ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar S/A, 1975.

ARAÚJO, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de. *Discursos parlamentares: 1879-1889*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S/A, 1949.

ARMITAGE, João. *História do Brasil: desde o período da chegada da família de Bragança em 1808 até a abdicação de D. Pedro I em 1831*. 3 ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Zelio Valverde, 1943.

BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*, 3.^a edição, feita sobre a 1.^a edição de 1870. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

BONAVIDES, Paulo. *A evolução constitucional do Brasil*, Estudos Avançados 14 (40), 2000, p. 160. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a16.pdf. Acesso em: 21.09.08.

BONAVIDES, Paulo. *O sesquicentenário do Ato Adicional*. Revista da Faculdade de Direito. Fortaleza, v. 25, n.º 2, jul./dez. 1984.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição do Império*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 24, n.º 94, abr./jun. 1987.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. 9 ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da história do Brasil*. 3 ed. III vol. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRANDÃO, Ulysses. *A Confederação do Equador*, in Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, Volume, XXVI, ns. 123 a 126,

1.º centenário da Confederação do Equador. Pernambuco: Oficinas Gráficas da Repartição de Publicações Oficiais, 1924.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas – Rui Barbosa: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II. São Paulo*: Companhia das Letras, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial e Teatro de sombras: a política imperial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. *Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821*. Vol 12. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003.

CARVALHO, Marcus J. M. de. Cavalcantis e cavalgados: a formação das alianças políticas em Pernambuco, 1817-1824. *Revista Brasileira de História*. Vol 18, n.º 36, 1998. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-01881998000200014&lng=pt&nrm=iso&thng=pt. Acesso em 21 set. 08.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira (1891)*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

COCHRANE, Thomas John. *Narrativa de serviços no libertar-se o Brasil da dominação portuguesa*. Brasília: Edições do Senado Federal, 2003. Vol 16.

COELHO, Inocêncio Mártires. *A experiência constitucional brasileira: da Carta Imperial de 1824 à Constituição Democrática de 1988*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, Ano 51, n.º 190, jul./dez. 2006.

COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

COSTA, Wilma Peres. *A espada de Dâmocles: o exército, a guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Editora Hucitec-Editora da Unicamp, 1996.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988)*. História Constitucional (revista eletrônica), n.º 8, 2007. Disponível em: <http://hc.rediris.es/08/index.html>.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 1823 – Tomos I, II e III, Brasília: Edições do Senado Federal, 2003. Vol 6.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2005.

DAHL, Robert. A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2007.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O modelo político na Constituição do Império*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n.º 6, julho 1975.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Editora 34 Ltda., 1999.

FERREIRA, Maria Regina Pinto. *A Carta Imperial de 1824*. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru. Pernambuco, Ano XXX, n.º 21, 1995.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

FIGUEIREDO, Sara Ramos de. *Da abdicação à lei de interpretação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 23, n.º 91, jul./set. 1986.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro: formação constitucional do Brasil*, volume II. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1975.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *O constitucionalismo de D. Pedro I: no Brasil e em Portugal*, Coleção História Constitucional Brasileira. Brasília: Senado Federal - Conselho, 2003.

FRIEIRO, Eduardo. *O diabo na livraria do Cônego*. Belo Horizonte: Livraria Cultura Brasileira Ltda., 1945.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira, tomo II – O Brasil monárquico.– Do Império à República*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda., 2005. Vol. 7.

HORBACH, Carlos Bastide. *O parlamentarismo no Império do Brasil (II): representação e democracia*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 44, n.º 174, abr./jun. 2007.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2002.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de janeiro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 12 de janeiro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 30 de janeiro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de março de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 8 de maio de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 13 de maio de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 16 de fevereiro de 1822. Disponível em:

www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 21 de fevereiro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 23 de março de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 1.º de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 5 de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Carta Régia de 6 de agosto de 1817. Disponível em: www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/legislacao/Legimp-A.1.pdf. Acesso em 10 set 08

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 16 de fevereiro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de novembro de 1823. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 12 de novembro de 1823. Disponível em:

www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 01 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 13 de novembro de 1823. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 01 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Ata de Aclamação do senhor D. Pedro Imperador Constitucional do Brasil, e seu Perpétuo Defensor, em 12 de outubro de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 29 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 3 de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decisão n.º 57 – REINO – em 19 de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Lei de 12 de outubro de 1832, Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 11 out 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decisão n.º 59 – REINO – em 21 de junho de 1822. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23 set 08.

IMPrensa Nacional. *Coleção das Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1891. Decreto de 14 de abril de 1823. Disponível em: www.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html Acesso em 23 set 08.

KING, Preston. *Federalism and Federation*. Baltimores: The Johns Hopkins University Press, 1982.

LEAL, Aurelino de Araújo. *História constitucional do Brasil*. Coleção História Constitucional Brasileira. Brasília: Senado Federal, 2002.

LEAL, Carmen Teresa Filipe. *O projeto da constituinte de 1823 e a Constituição de 1824: um estudo comparado*. Anuário do Museu Imperial. Brasília, Departamento de Divulgação, Anos 1973-1974, volumes 34/35, 1977.

LIMA, Manuel de Oliveira. *D. João VI no Brasil*. 4 ed. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda, 2006.

LIMA, Manuel de Oliveira. *O movimento da independência: 1821-1822*. 6 ed. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 1977.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na História: lições introdutórias*, 3.^a edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

LUSTOSA, Isabel. *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

MACHADO, Luiz Toledo. *Formação do Brasil e unidade nacional*. Disponível em: <http://books.google.com.br>.

MACIEL, Adhemar Ferreira. *Observações sobre o constitucionalismo brasileiro antes do advento da*

república. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 39, n.º 156, out./dez. 2002.

MARTINS, Joaquim Dias. *Os mártires de Pernambuco: vítimas da liberdade – 1710 e 1817*. Recife: Obras Políticas e Literárias, 1972.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2004.

MELLO, Francisco Inácio Marcondes Homem de. *A constituinte perante a história* (reproduzido da 1.ª edição, Rio de Janeiro, Tipografia da Atualidade, 1863). In *A Constituinte de 1823: obra comemorativa do Sesquicentenário da Instituição Parlamentar*, Senado Federal, Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1973.

MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o segundo império*. Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos. Rio de Janeiro: Senado Federal, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1979.

MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*. 4 ed. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda.

MOREL, Marco. *O período das regências (1831-1840)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

MOTA, Carlos Guilherme. *Nordeste 1817: estruturas e argumentos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972.

MORAES, João Corrêa de. *Discursos Parlamentares do Conselheiro José Bonifácio de Andrada e Silva*, Typ. De Molarinho & Mont'Alverne, RJ, 1880. Edição Fac-símile, com apresentação de Marco Antônio Villa, Coleção Paulista, imprensa oficial, Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNAP, São Paulo, 2007.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. *A descentralização determinada pelo Ato Adicional de 1834 e suas conseqüências para o desenvolvimento da educação no Império – uma abordagem*. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, volume 7, n.º 22, jan./mar. 1999.

NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo Editores, 1920.

OTÁVIO FILHO, Rodrigo. *A constituinte de 1823: sua obra legislativa*. Rio de Janeiro: Renascença Editora, 1932.

PACHECO, Cláudio. *Novo tratado das constituições brasileiras: direito constitucional geral e brasileiro e noções gerais e história constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

PICCOLO, Helga Iracema Landgraf. *A guerra dos farrapos e a construção do estado nacional*, in *A revolução farroupilha: história e interpretação*, organizado por José Hildebrando Dacanal, 2.^a edição, Editora Mercado Aberto Ltda., RS, 1997.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. 15 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.

RUSSOMANO, Rosah. *Facetas da Constituição de 1824*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, Ano XI, n.º 41, jan./mar. 1974.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

SECONDAT, Charles-Louis de (Barão de Montesquieu). *O Espírito das leis*, tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

SILVA, Manoel Cícero Peregrino da. *Pernambuco e a Confederação do Equador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2007.

SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. *Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Jus Navegandi*, Teresina, ano 2, n.º 26, set. 1998. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1530>.

SOUSA, Octávio Tarquínio de. *A mentalidade da constituinte: 3 de maio a 12 de novembro de 1823. Rio de Janeiro: Officinnas Graphics A. P. Barthel*, 1931.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo, in Coleção direito do Estado: estudos sobre o federalismo*. Porto Alegre: Editora Dora Luzzatto, 2007.

SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio sobre o direito administrativo*, Tomos I e II. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

SOUZA, Paulino José Soares de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, Livreiro Editor, 1865

STRACQUADANIO, Maria Elisa de Gusmão Neves. *A Constituição Imperial e o projeto Antônio Carlos*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, jan./mar. 1974.

TAVARES, Francisco Muniz. *História da revolução de Pernambuco em 1817*. 3 ed. Recife: Imprensa Industrial, 1917.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo. *História da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. *Coleção Formadores do Brasil*. (Org. e introdução) José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 1999.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *O ocaso do Império*. Série República, Fundação Joaquim Nabuco. 4 ed. Editora Massangana, 1990. Vol. 13.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1994.

WERNET, Augustin. *Sociedades políticas (1831-1831)*. Brasil através dos textos. São Paulo: Editora Cultrix, 1978.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, RJ, 2005.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)