Poucas vezes um tema terá sido entre nós tão bem pesquisado, analisado e exposto quanto o sistema presidencial de governo adotado pelas diversas constituições republicanas. Em algumas centenas de páginas, Hindemburgo Pereira Diniz disseca, do ponto de vista histórico, de ciência política e de filosofia do direito, a evolução que nos conduziu a essa "monarquia presidencial" que por equívoco importamos dos Estados Unidos.

Seu conhecimento do problema é amplo e universal e ele deixa claro que a linha evolutiva do aperfeiçoamento das instituições políticas está na Inglaterra e não nos Estados Unidos, que reduziram a termo um estágio do sistema inglês, gerando, por ausência de uma dinastia, um tipo de governo monárquico no qual periodicamente se substitui o monarca. É verdade que esse sistema ditatorial foi atenuado pela consciência dos direitos individuais que dominava os fundadores da grande nação e pelo poder operacional da opinião pública.

O Brasil, que transplantou, como quase toda a América, o sistema de governo norte-americano, não dispõe desses contrapesos e o presidencialismo, que sucedeu a uma experiência de governo parlamentar monárquico, funciona disfarçada ou abertamente, conforme a conjuntura nacional, como uma ditadura na qual os "poderes harmônicos" carecem de atributos que os tornem independentes e eficazes ao equilíbrio institucional.

O livro de Hindemburgo Pereira Diniz, na medida em que é pioneiro, tende a ser também um clássico do pensamento político, jurídico e historiográfico voltado para as questões institucionais. Sua oportunidade é óbvia, na hora em que a nação se prepara para refazer sua Constituição, tendo o momento propício para corrigir um erro histórico.

CARLOS CASTELLO BRANCO

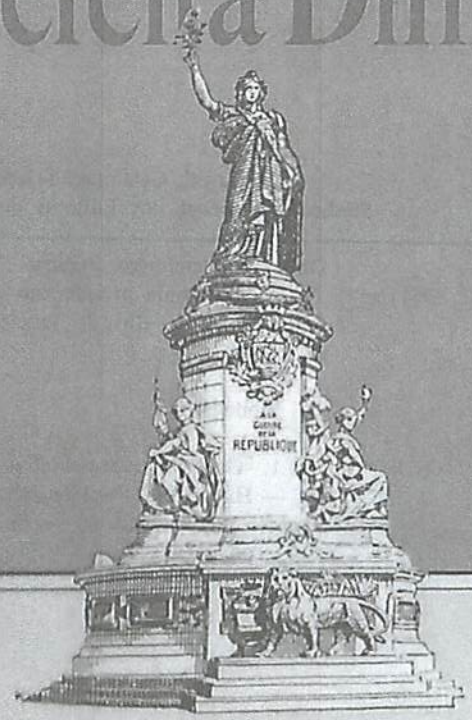
- Sem. 3 -
- Complementar -
- História do Direito II -

EDITORA NOVA FRONTEIRA

SEMPRE UM BOM LIVRO

A MONARQUIA PRESIDENCIAL

Hindemburgo Pereira Diniz



EDITORA NOVA FRONTEIRA

© 1984, by Hindemburgo Pereira Diniz

Direitos adquiridos para a língua portuguesa pela
EDITORA NOVA FRONTEIRA S/A
Rua Maria Angélica, 168 — Lagoa — CEP: 22.461 — Tel.: 286-7822
Endereço Telegráfico: NEOFRONT — Telex: 34.695 ENFS BR
Rio de Janeiro, RJ

Revisão
LÚCIA MOUSINHO
UTAHY CAETANO DOS SANTOS FILHO
UMBERTO FIGUEIREDO PINTO

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Diniz, Hindemburgo Pereira.
D611m A Monarquia presidencial / Hindemburgo Pereira Diniz. — Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1984.

Bibliografia

1. Governo representativo 2. Presidencialismo — História 3. Presidencialismo — América Latina 4. Presidencialismo — Brasil I. Título

CDD — 321.8
321.8042
84-0634 321.80420981

Aos meus pais.
Aos meus irmãos Iara e Luiz Octavio.

de Tomás Antônio a um amigo, Antônio Soares de Paiva, na qual o ex-Ministro de D. João VI afirma que o Príncipe, "se quisesse salvar seu pai e aos Reinos de Portugal e do Brasil, e também a si próprio, não devia por forma alguma deixar o Brasil". Essa correspondência foi mostrada a D. Pedro que, apesar de não ter sido amigo de Tomás Antônio, "tinha alto conceito de sua integridade, desinteresse, e dedicação por El-Rei seu pai, e deu ao conselho muito maior importância, por ser partido do exílio".[208] José Honório Rodrigues também entende que a carta teve "influência decisiva". Por sua vez, Oliveira Lima sublinha que D. Leopoldina enxergava a importância histórica do momento e "era decididamente pela permanência do Príncipe",[209] o que implicaria o rompimento com as Cortes. Não poderia mais haver equilíbrio no meio-termo; como não houve. A desobediência às Cortes seria ato autônomo de rebeldia, em um processo dinâmico.

De repente, surgiram pressões de toda parte, traduzidas, sobretudo, em manifestos que não podiam ser contidos, até porque as Bases constitucionais garantiam o direito de petição. Dessa forma, o movimento que minara meses antes no Clube de Resistência ficou caudaloso no canal estreito de uma decisão impreterível e precipitou-se, vertiginosamente, para desaguar nas dimensões profundas e extensas do "Fico". Era 9 de janeiro de 1822.

Dali em diante não havia caminho para regresso. O passado ficara em outro plano inacessível. Ou se atingiria o objetivo da emancipação com unidade, ou acompanhar-se-ia o exemplo dos Vice-Reinados espanhóis, já àquela época em processo de desagregação que os conduziria ao primado de tiranias políticas locais.

Seguiram-se medidas de autonomia da Regência; hostilidades recíprocas entre o Governo de D. Pedro e as Cortes de Lisboa, até as Cartas Régias, com as quais o navio português *Três Corações* chegou ao Rio de Janeiro, em 28 de agosto de 1822, cujo cumprimento significaria a humilhação inútil do Príncipe Real, porque, a propósito dos interesses da independência, Portugal seria tão

208. Obra citada, p. 93.
209. Obra citada, p. 150.

impotente para contê-los como vinha sendo a Espanha relativamente aos de suas Colônias americanas.

Entre outras resoluções, a Constituinte portuguesa decidira que o Regente poderia ficar, mas como autêntico títere: seus Ministros seriam destituídos e responsabilizados formalmente; os autores do manifesto de São Paulo também seriam processados; o Rei, em Lisboa, nomearia os novos membros do Gabinete.

A angústia e a resolução dos que estavam no Rio — o Príncipe Real visitava São Paulo — são expressas nas palavras de José Bonifácio[210] contidas em longa carta escrita a 1.º de setembro: "Senhor, o dado está lançado: de Portugal não temos a esperar senão a escravidão e horrores. Venha V.A. Real quanto antes e decida-se, porque insuflações e medidas dessas normas, à vista de um contrário que não nos poupa, para nada servem e um momento perdido é uma desgraça. Muitas coisas terei a dizer a V.A. Real mas nem do tempo nem da cabeça posso dispor." Estávamos separados de Portugal.

5.2.2. A ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DE 1823

De 9 de janeiro, dia do "Fico", a 7 de setembro, data da Independência, o constitucionalismo brasileiro encontraria o caminho de sua própria individualidade.

A 16 de fevereiro, o Regente, atendendo sugestões de São Paulo e do Senado da Câmara da cidade do Rio de Janeiro (assembléia municipal), convocou um Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, escolhidos "pelos eleitores de paróquia juntos nas cabeças de comarca".

A providência sofreu restrições na área fluminese, sobretudo a partir dos liberais, e foi combatida nas Províncias. Muitos temeram manobra para postergar a convocação do verdadeiro congresso da representação nacional, com o estabelecimento de um mero colegiado consultivo semelhante ao que fora proposto por Tomás

210. Ministro do Reino; primeiro brasileiro a chegar ao Ministério e à sua liderança.

Antônio, antes do episódio de 26 de fevereiro de 1821. Minas, por exemplo, só dobrou-se pelo coração — coincidentemente, D. Pedro visitou-a — porque sua alma já era a própria liberdade.

Cresceu, então, o movimento em favor da Constituinte, e já em maio estava vitorioso.

Mas era urgente definição objetiva a fim de contornar uma crise que poderia comprometer a unidade do País.

A 1.º de junho foram eleitos os Procuradores-Gerais do Rio de Janeiro e convocou-se o Conselho para reunir-se no dia seguinte, sob a presidência de D. Pedro. Compareceram os dois representantes fluminenses, Joaquim Gonçalves Ledo e José Mariano de Azevedo Coutinho, e o deputado da Cisplatina às Cortes de Lisboa, Lucas José Obes. Em 3 de junho, por unanimidade, encaminharam representação ao Regente, cujos termos iniciais são os seguintes: "Senhor, a salvação pública, a integridade da nação, o decoro do Brasil e a glória de V.A.R. instam, urgem e imperiosamente comandam que V.A.R. faça convocar, com a maior brevidade possível, uma Assembléia Geral de Representantes das Províncias do Brasil."

"O Ministério que, pelo decreto que criara o Conselho, tomava parte e tinha voto nas suas deliberações, aderiu, escrevendo e assinando: Conformamo-nos. — José Bonifácio de Andrada e Silva, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, Joaquim de Oliveira Álvares e Manuel Antônio Farinha."[211] D. Pedro convocou na mesma data, por meio do seguinte decreto:

"Havendo-me representado os Procuradores-Gerais de algumas Províncias do Brasil, já reunidos nesta Corte, e diferentes Câmaras e Povo de outras, o quanto era necessário e urgente, para a mantença da integridade da Monarquia portuguesa e justo decoro do Brasil, a convocação de uma Assembléia luso-brasiliense, que, investida daquela porção de soberania que essencialmente reside no Povo deste grande e riquíssimo continente, constitua as bases sobre que se deve erigir a sua independência, que a natureza marcara e de que já estava de posse, e a sua união com todas as mais partes integrantes da grande família portuguesa, que cordialmente deseja. E, reconhecendo eu a verdade e a força das razões que me foram ponderadas, nem vendo outro modo de assegurar a felicidade deste Reino e manter uma justa igualdade de direitos entre ele e o de Portugal, sem perturbar a paz que tanto convém a ambos e tão própria é de povos irmãos: Hei por bem, e com o parecer do meu Conselho de Estado, mandar convocar uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, composta de deputados das Províncias do Brasil novamente eleitos na forma das instruções que em Conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade. José Bonifácio de Andrada e Silva, do meu Conselho de Estado e do Conselho de S.M.F. El-Rei o Senhor D. João VI, e meu Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Estrangeiros, o tenha assim entendido e o faça executar com os despachos necessários."

As instruções para a escolha dos Deputados foram baixadas, em aviso de José Bonifácio, a 19 de junho. Manteve-se o processo de eleição indireta, dessa vez em dois graus: as pessoas capacitadas a votar nas freguesias selecionavam os eleitores de paróquia e estes "nomeavam" os constituintes. O votante de primeiro grau, o Povo das freguesias, podia ser analfabeto. Garantia-se, assim, a participação de proprietários que não eram alfabetizados. Mas não votavam, além dos escravos, criminosos e menores, os estrangeiros não-naturalizados e os assalariados. Destes últimos, entretanto, excluíam-se da inibição os administradores de fazendas e fábricas; os caixeiros do comércio e os criados mais graduados da Casa real.

Junto com a Independência surgiu um movimento, a partir da sociedade maçônica Grande Oriente, no sentido de o Príncipe jurar a Constituição que viesse a ser votada pela Assembléia Constituinte. Joaquim Gonçalves Ledo, líder daquela loja, e José Clemente Pereira, presidente do Senado da Câmara, alinharam-se entre os maiores animadores do grupo liberal que defendia o compromisso imediato. Em circular enviada às demais Câmaras da Província do Rio de Janeiro e das outras Províncias do País, Clemente Pereira sugeriu que na cerimônia da aclamação, marcada para 12 de outubro, se incluísse uma cláusula de juramento prévio. A reação de José Bonifácio foi enérgica a princípio, e depois violenta. O episódio desdobrou-se com o protesto dos liberais; renúncia do Ministro;

211. Aurelino Leal, obra citada, p. 50.

seu retorno ao Governo; e perseguição aos adversários dos Andradas, sobretudo os do Rio de Janeiro e São Paulo. Em conseqüência, a aclamação ocorreu sem o juramento e os principais líderes da causa foram presos e deportados. Gonçalves Ledo, entretanto, conseguiu esconder-se e fugir para a Argentina.[212] Antes de deixar o Brasil, requereu a D. Pedro a abertura de "uma devassa, segundo a lei, preenchidos os requisitos da ação criminal", a fim de apurar sua conduta.[213] No mesmo dia, 2 de novembro, o Ministro do Império determinou a realização imediata de uma sindicância rigorosa "sobre as pessoas já infamadas na opinião pública como facciosas e perturbadoras da ordem, conspirando contra o Governo estabelecido".[214]

Somente em abril de 1823 atingiu-se número de deputados suficiente para o início dos trabalhos. Houve sessões preparatórias no mesmo mês e ficou decidido que a reunião solene de abertura seria realizada no dia 3 de maio, quando, equivocadamente, se comemorava o descobrimento do Brasil.

Das 20 Províncias existentes à época, apenas 14 estiveram presentes na Constituinte: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo,

212. Na página 168 da obra citada de Varnhagen, há a seguinte nota de Rio Branco: "Joaquim Gonçalves Ledo ocultou-se em São Gonçalo, em casa do seu amigo Belarmino Ricardo de Siqueira, depois Barão de São Gonçalo. O Cônsul da Suécia, Lourenço Westin, facilitou-lhe o embarque para Buenos Aires em um navio mercante da sua Nação. A vida de Gonçalves Ledo correu perigo naqueles dias. Os capangas José de Oliveira Porto Seguro, Miquelina e outros pediam em altas vozes a sua cabeça, e um Cônego, Tomás José de Aquino, não duvidou declarar, depondo em devassa, que 'ele testemunha (28 de outubro), pondo-se de pé e em altas vozes, gritou que se era necessário para a salvação da sua Pátria e dos seus concidadãos a morte de Ledo, ele testemunha naquele mesmo instante lhe ia romper as entranhas, uma vez que lhe perdoassem o assassinato'."

213. Fora acusado de conspirar contra o regime, em favor da República.

214. Varnhagen, obra citada, p. 167.

Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Bahia. Os deputados baianos só tomaram assento na Assembléia depois que a resistência portuguesa foi vencida.

Sergipe, elevada à categoria de Capitania por decreto de 8 de julho de 1820, estava sob intervenção da Junta da Bahia, desde que seu governador, Brigadeiro Luís Antônio da Fonseca Machado, e o substituto, Carlos César Burlamáqui, recusaram-se a jurar a Constituição portuguesa, em 1821.[215] Por sua vez, Rio Negro (atual Amazonas) agregara-se ao Pará, que continuava aliado a Portugal, juntamente com as Províncias do Maranhão e Piauí. Finalmente, na Cisplatina, ou Banda Oriental, o cabildo de Montevidéu passara a reconhecer, desde setembro de 1822, a autoridade do General português D. Álvaro da Costa, leal do Governo de Lisboa.[216]

Dos 83 Deputados que chegaram a tomar assento na Assembléia, os titulados em direito formavam o grupo mais numeroso. Aurelino Leal, baseado no Barão Homem de Mello, registra que 22 eram desembargadores,[217] e Afonso Arinos informa que 47 eram doutores de Coimbra.[218] Os padres vinham em seguida e compunham um conjunto de 19 constituintes. Embora em número peque-

215. Varnhagen, obra citada, p. 287.

216. Os partidários de D. Pedro e da Independência, liderados pelo General Carlos Frederico Lecor, Barão de Laguna, haviam-se retirado para o interior, de onde organizavam, com o apoio de orientais (uruguaios), a começar por Frutuoso Rivera, a retomada da cidade. Em 17 de novembro de 1823, D. Álvaro da Costa e seus "voluntários reais" capitularam e a Cisplatina voltou a participar da comunidade do Brasil, mas seu espírito jamais foi brasileiro. Depois, houve uma guerra entre o Império do Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata (atual República Argentina), de 1825 a 1828, todos dois lutando pela soberania sobre a Cisplatina, de que resultou o reconhecimento formal pelos litigantes, em 27 de agosto de 1828, da independência daquele Povo irmão. Nascia a República Oriental do Uruguai.

217. Obra citada, p. 55.

218. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, V. II, p. 48.

no, havia também militares e médicos. Proprietários e funcionários públicos completavam o elenco.[219]

Sem considerar as distorções nos pesos relativos, resultantes das vantagens que beneficiavam os segmentos mais influentes, a Assembléia refletia o universo das idéias políticas nativistas que empolgavam as camadas sociais com direito a representação.

José Bonifácio, revelando preferências pessoais e notórias preocupações com os interesses maiores da unidade nacional, tudo com a linguagem apaixonada dos combativos no teatro da luta, identificou essas idéias da própria tribuna da Assembléia. Considerava os "separatistas" divididos em quatro classes: "1.ª) os que querem a separação, mas não a liberdade, pois preferem o antigo governo, e são chamados de 'corcundas'; 2.ª) os republicanos, a que chamarei 'prognósticos' (. . .) este partido é hoje miserável e abandonado por todo homem sensato; 3.ª) os monárquico-constitucionais; estes fitam suas vistas na felicidade do Estado, não querem democracias[220] nem despotismo, querem liberdade, mas liberdade bem

219. Há algumas discrepâncias entre informações específicas publicadas por historiadores, apesar de várias serem derivadas da mesma fonte: Barão Homem de Mello, *A Constituição Perante a História.* No pé da página 8 dessa obra clássica, 2.ª edição, in *Escritos Históricos e Literários,* Rio, 1868, existe nota do seguinte teor: "Na Assembléia Constituinte havia 23 deputados formados em direito (não compreendendo os desembargadores), 7 em cânones, 3 em medicina; 22 desembargadores; 19 clérigos, entre os quais um bispo; 7 militares, entre os quais 3 marechais-de-campo e 2 brigadeiros."

220. Os teóricos do constitucionalismo americano, à época da Constituinte de Filadélfia, distorciam o sentido da palavra democracia atribuindo-lhe o significado de sua deturpação na terminologia aristotélica, ou seja, demagogia. Dessa forma, o vocábulo democracia passou a ser utilizado por leitores de Madison, Hamilton e Jay em um sentido que se afastava de sua base etimológica. Acredito que José Bonifácio estivesse submetido a essa influência. Mas, se procurarmos analisar a origem dessa verdadeira deturpação, verificaremos que decorria da premissa de que "governo com participação direta do Povo resultaria sempre em anarquia". Quem não era proprietário estava inabilitado a escolher, e, mais ainda, a dirigir, porque não tinha consciência do interesse coletivo e, em conseqüência, não garantiria a segurança pessoal

entendida e com estabilidade; este partido forma a maioria da Nação; 4.ª) os federalistas, ou bispos sem papa, a que eu chamarei também de 'incompreensíveis'; estes que não querem ser monárquico-constitucionais, que não podem ser 'corcundas' e que não querem ser republicanos de uma só República, querem um Governo monstruoso, um centro de poder nominal, e cada Província uma pequena República, para serem nelas chefes absolutos, 'corcundas' despóticos."[221]

Na sessão preparatória de 30 de abril, quando se aprovou o cerimonial para o ato de abertura, ficou decidido que o Imperador

e a conservação do direito de propriedade. Havia preconceito contra a presença popular imediata. Tratava-se, portanto, de restrição à verdadeira democracia. O governo de origem popular era, todavia, incontornável porque se confundia com as práticas e com as exigências da comunidade americana. A solução foi atribuir à palavra república o conceito de governo representativo de base popular; sem o Povo no Poder, naturalmente... Veja-se esse trecho de Madison, em *O Federalista* n.º 10: "A República aparta-se da democracia em dois pontos essenciais: não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o Povo escolhe. O efeito dessa segunda diferença é de depurar e aumentar o espírito público, fazendo-o passar para um corpo escolhido de cidadãos cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse de sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais." E nós sabemos que nem sempre república implica democracia indireta.

221. Transcrito por Afonso Arinos, "Formação Constitucional do Brasil", in *Curso de Direito Constitucional,* V. II, p. 51. Por mais que defendamos o federalismo, tendo em vista suas próprias virtudes democráticas; melhor adaptação aos Estados com características regionais diversas e à extensão territorial do Brasil; respeito à importância de suas raízes na tradição histórica do País; naquele momento havia forças centrífugas que poderiam ter comprometido nossa unidade. Por outro lado, existiam muitos falsos federalistas que, na realidade, desejavam a subdivisão, o fracionamento, para se tornarem senhores absolutos de suas regiões, como afirmou José Bonifácio. Nos EUA, o federalismo teve objetivo centrípeto porque as Colônias e, depois, os Estados eram separados politicamente.

deveria entrar descoberto. O deputado Carneiro de Campos[222] combateu a resolução sob o fundamento de que a coroa, tanto quanto o cetro e o manto, constituía insígnia do Chefe da Nação, em cujas condições D. Pedro iria à Assembléia. Não foi ouvido. Os símbolos imperiais ficaram depostos ao lado do trono.[223] No mínimo, o incidente causou constrangimento passageiro.

Já no dia 3, o discurso inaugural do Imperador provocaria indisfarçável mal-estar e insegurança continuada no meio da Constituinte. Esse receio, quase sempre dissimulado, mas permanente, contribuiu para levá-la a cometer inabilidades e, por fim, a praticar excessos que a incompatibilizaram, profunda e definitivamente, com um Chefe de Executivo despreparado para a liberdade parlamentar, por temperamento e inexperiência. O descontrole, entretanto, só ocorreu em uma segunda fase dos trabalhos da Constituinte, depois da queda do Gabinete dos Andradas e, talvez, por esse motivo. Na primeira etapa, existia procura de entendimento, reserva de paciência, e não se registraram ataques pessoais virulentos.

O liberalismo e a tolerância de D. Pedro, relativamente à Assembléia, que Varnhagen nos sugere, tinham limites reduzidos. Eram resultado do raciocínio, estavam apenas no campo da razão. Acredito mesmo que fossem expressões sinceras de sua vontade lúcida. Mas

222. José Joaquim Carneiro de Campos, representante do Rio de Janeiro em substituição a Joaquim Gonçalves Ledo (ao lado de José Clemente Pereira, um dos esteios da campanha pela Constituinte), que não tomou posse porque estava exilado em Buenos Aires, depois do choque com José Bonifácio, como conseqüência da campanha que se realizou para juramento da futura Constituição, antes de D. Pedro ser aclamado Imperador. Jurista de expressão, Carneiro de Campos seria Ministro do Império e Estrangeiros pouco depois, de 17 de julho até 10 de novembro de 1823, liderando o Gabinete que substituiu o dos Andradas. Principal redator da Constituição de 1824, foi eleito Senador por sua terra natal, Bahia, em 1826, e no mesmo ano assumiu a Pasta da Justiça; novamente Ministro do Império em 1829; membro da Regência Trina; Marquês de Caravelas.

223. Octávio Tarquínio, obra citada, V. II, p. 508; Homem de Mello, obra citada, p. 13.

existia um condicionamento de ordem sensitiva contra o qual aquelas virtudes nada podiam.

Tudo indica que o discurso não foi escrito sob o impulso de qualquer emoção, mas com o conselho do Ministro do Império. O ponto nevrálgico situa-se em dois trechos da parte final, importantes pelas advertências que veiculavam:

"Como Imperador Constitucional, e muito especialmente como Defensor Perpétuo deste Império, disse ao Povo, no dia 1.º de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que com a minha espada defenderia a Pátria, a Nação, e a Constituição se fosse digna do Brasil e de mim. Ratifico hoje, muito solenemente, perante vós esta promessa, e espero que me ajudeis a desempenhá-la, fazendo uma Constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão e não pelo capricho, que tenha em vista somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande, sem que esta Constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado que são as verdadeiras, para darem uma justa liberdade aos Povos, e toda força necessária ao Poder Executivo (. . .) espero que a Constituição que façais mereça a minha imperial aceitação (. . .)."

Na sessão de 6 de maio, três dias depois, quando se encaminhava o voto de graças pela abertura da Constituinte, o deputado Luís Ignácio de Andrade Lima[224] provocou debate sobre o pronunciamento de D. Pedro:

"A fala de Sua Majestade Imperial está sem dúvida concebida em termos constitucionais, mas notam-se no fim dela algumas palavras ambíguas, cujo sentido não é talvez bem claro. Diz que espera que a Assembléia faça uma Constituição digna dele e do Brasil, e que, sendo assim, a defenderá; ora, constituindo-se desse modo juiz em causa própria, e sendo ao mesmo tempo defensor do Brasil, poderá inferir-se que Sua Majestade pretende por si só julgar da bondade da Constituição; e como estou altamente persuadido de que esta Assembléia se empenha em fazer uma Constituição digna do Brasil, e portanto digna do seu Monarca constitucional, proponho que no voto de graças se declare o seguinte:

224. Pernambuco; padre.

'A Assembléia se persuade não poder deixar de fazer uma Constituição digna do imperante e do Brasil, por assim confiar dos seus sentimentos nobres e patrióticos.' "[225]

Antônio Carlos e Muniz Tavares[226] defenderam a posição de D. Pedro, processando-se uma troca de pontos de vista com a participação de diversos deputados. Nesse momento, José Antônio da Silva Maia[227] "declara que o Imperador havia sido aclamado e reconhecido antes da Assembléia", e que por isso, "como um contratante de alta e reconhecida dignidade, devia ser atendido e respeitado na organização da Constituição. Nesse sentido propõe que seja o Imperador convidado para, por si ou por seus Ministros, expor sucinta e brevemente as condições com que quer entrar no pacto social, pois se não forem justas e razoáveis, não se lhe aceitarão; e não será reconhecido Imperador, se não quiser concorrer com esta Assembléia para o bem do Brasil".[228]

Muniz Tavares e Antônio Carlos não concordam. O primeiro sublinha que "a Assembléia foi convocada para fazer uma constituição, e não para pedir bases", enquanto o Andrada, coerente com sua independência passada, afirma que não admite a Constituinte mendigar suplicante as bases da Constituição.[229]

No final, foi aprovada a seguinte emenda ao voto de graças a ser apresentado ao Monarca: "A Assembléia confia que fará uma Constituição digna da Nação brasileira, digna de si mesma e digna do Imperador." Mencionou-se antes de referir-se ao Monarca.

Houve modificação de forma no texto que Antônio Carlos leu para D. Pedro, mas certamente a fim de adaptar o trecho ao estilo do pronunciamento em que foi inserido: "Guiada pelos ditames da mais circunspecta prudência, a Assembléia marchará na sua espinhosa carreira, esperando que a feitura sua lhe dê honra e seja

225. Homem de Mello, obra citada, p. 13 e 14.

226. Francisco Muniz Tavares; Pernambuco; padre, escritor; ex-deputado às Cortes de Lisboa; membro da Comissão Especial que elaborou o projeto de Constituição.

227. Minas Gerais. Ministro do Império em 1830, da Fazenda, em 1840, e novamente do Império, em 1843. Senador, em 1843.

228. Barão Homem de Mello, obra citada, p. 14.

229. Idem, p. 15.

digna do brioso povo brasiliense e de Vossa Majestade Imperial, seu ilustre chefe." D. Pedro passou recibo imediato: "Eu me lisonjeio muito vendo que os serviços que prestei em benefício da nossa cara Pátria são louvados pela Nação representada na Assembléia Geral Constituinte e Legislativa deste Império: dou-me por bem pago (...) Igualmente agradeço sobremaneira à Assembléia a deliberação em que está de fazer uma Constituição digna de mim, digna de si e digna da Nação brasileira (...)." Reconhecendo que a Constituinte representava a Nação, situou-se em primeiro lugar. Era o espírito do Monarca, que não havia sido nem seria exorcizado.

Naquele mesmo dia, 6 de maio, nomeou-se a Comissão Especial encarregada de elaborar o projeto de Constituição que serviria de base para os trabalhos da Assembléia. O colegiado compunha-se de Antônio Carlos de Andrada Machado e Silva, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antônio Luís Pereira da Cunha,[230] Manuel Ferreira da Câmara de Bittencourt e Sá,[231] Pedro de Araújo Lima,[232] José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada[233] e Francisco Muniz Tavares.

Enquanto a Comissão trabalhava, debatia-se política no plenário, com reflexos pressionando os redatores, e procurava-se encaminhar soluções legais para diversas matérias que podiam ser resolvidas por via de legislação ordinária.

O limite dos poderes do Imperador constituiu o principal assunto para as primeiras tomadas de posição. Se, de um lado, o grupo

230. Rio de Janeiro; Ministro dos Estrangeiros em 1826 e do Império em 1831; Senador em 1826; Marquês de Inhambupe.

231. Minas Gerais; doutor em leis por Coimbra; desembargador; Senador em 1826; antigo intendente-geral das minas de ouro e diamantes.

232. Pernambuco; doutor em Cânones por Coimbra; deputado às Cortes de Lisboa; Ministro do Império de 1823 a 1827, dos Estrangeiros em 1832, novamente do Império em 1837, 1857, 1862 e 1865, outra vez dos Estrangeiros em 1848, da Fazenda também em 1848; Senador em 1837; Regente do Império de 1837 a 1840; Marquês de Olinda.

233. São Paulo; bacharel em direito; desembargador; deputado às Cortes de Lisboa. Era sobrinho de José Bonifácio.

de José Bonifácio entendia que o fortalecimento do Poder Executivo era instrumento capaz de garantir a unidade do Estado, encaminhada auspiciosamente pela adesão das Províncias à iniciativa da Assembléia Constituinte, os liberais preocupavam-se com a própria soberania nacional. O fato de tropas portuguesas ocuparem diversas Províncias dissidentes, de o Exército brasileiro ter expressiva presença lusa nos seus quadros e, sobretudo, de D. Pedro continuar herdeiro ao Trono português era motivo de preocupação.

Dentro desse clima, surgiram os movimentos contra o veto definitivo, defendido pela imprensa do Governo, e contra o direito de dissolução. O Poder Moderador também foi objeto de polêmica, sempre combatido pelos liberais. Havia, igualmente, campanha pesada contra a presença de portugueses em postos da administração. Não faltou até quem quisesse expulsar muitos deles. O projeto apresentado na sessão de 22 de maio, mas redigido e assinado desde o dia 10 por Muniz Tavares, é exemplo típico: os portugueses suspeitos de não haverem aderido à causa da Independência seriam retirados do Brasil no prazo de três meses, a contar da data da publicação do decreto. Na verdade, o radicalismo contra os lusitanos era muito presente dentro da Comissão Especial de redação, principalmente por meio de deputados que estiveram em Lisboa representando Províncias brasileiras. O Barão Homem de Mello entende que esse sentimento nativista possuiu o Gabinete, motivando a demissão de José Bonifácio, presidente da Assembléia naquele mês de junho,[234] quando foi debatido e rejeitado em primeira discussão — sessões dos dias 19, 20 e 25 — o projeto de Muniz Tavares, proposto "de acordo com o Ministério". Antônio Carlos defendeu a filosofia do ordenamento e apresentou emenda, suavizando a redação primitiva, igualmente desaprovada.

234. A Constituinte de 1823 teve os seguintes presidentes: maio, D. José Caetano da Silva Coutinho, Bispo Capelão-Mor; junho, José Bonifácio de Andrada e Silva; julho, Manuel Ferreira da Câmara de Bittencourt e Sá; agosto, novamente D. José Caetano da Silva Coutinho; setembro, José Egídio Álvares de Almeida, Barão de Santo Amaro; outubro, Martim Francisco Ribeiro de Andrada; novembro, José Severiano Maciel da Costa.

"Apenas pôde assumir os encargos do Governo, depois de um grave incidente que pôs em risco sua vida, o Imperador demitiu o Ministério Andrada no dia 17 de julho (. . .). A reação antilusitana que formava a feição característica desse Ministério foi substituída por uma política inteiramente oposta, adotada pelo novo Gabinete, no qual se contavam homens de elevado merecimento e grande moderação, como Carneiro de Campos e Nogueira da Gama."[235]

Apesar dessas considerações do prestigioso político e historiador, existem explicações históricas fundamentadas que pluralizam a causa daquele desenlace de profundas repercussões no desdobramento da sorte da Constituinte e da democratização do constitucionalismo brasileiro. Se os Andradas moviam-se com excesso de paixões humanas, na ausência de José Bonifácio o Governo perdeu a visão de um estadista, que sua penúria não podia desprezar.

A seriedade, o traço leal e o valor inegável de Carneiro de Campos não foram suficientes para advertir o Imperador sobre o

235. Barão Homem de Mello, obra citada, p. 25 e 26. O incidente foi uma queda do cavalo, ocorrida em 30 de junho. Armitage — *História do Brasil,* Melhoramentos, 1977, 6.ª edição, 2.ª impressão, p. 76 — endossa, em grande parte, essa conclusão de Homem de Mello. O projeto de decreto de Muniz Tavares estatuía também, no seu artigo terceiro, que apesar de franqueada "a livre entrada a todos os estrangeiros, e por conseqüência aos portugueses, que desejassem estabelecer-se neste vasto e rico Império, todavia, nenhum jamais será admitido a qualquer lugar de honra, confiança e interesse, depois da publicação do presente decreto em diante, sem que preceda carta de naturalização, concedida pelo Governo, para o que haverá o mais rigoroso escrúpulo, marcando-se, desde já, enquanto não se conclui a Constituição, sete anos de residência não-interrompidos, e possessão de propriedade territorial". Tudo para ser submetido a uma Constituinte cujo ato de convocação a considerou luso-brasileira ... Mas o episódio foi apenas um elo importante na cadeia dos acontecimentos que já vinham afastando D. Pedro do Ministro da unidade nacional, bem administrado pelos adversários de José Bonifácio, a começar, naturalmente, dos portugueses, muitos amigos do Monarca que também nascera em Portugal. Procuravam "fazer ver a Sua Majestade o perigo em que estava de ser Imperador só do Rio de Janeiro, e não só lhe fizeram conhecer o precipício em que o queriam lançar, mas tiveram arte

divórcio com o Brasil, em cujo sentido seus cortesãos procuravam conduzi-lo. Saiu-se de extremo radicalismo contra os portugueses residentes para um tipo de convivência que feria interesse nativista legítimo, quando a realidade sensível passara a ensejar receios em relação ao futuro da autonomia que acabáramos de conquistar.

---

de persuadi-lo que os Andradas queriam, por meio do projeto, fazer sair do Brasil os melhores amigos de S.M., os europeus, para depois também o lançarem deste País". (José Honório Rodrigues, obra citada, p. 281.) O "velho" Andrada, na verdade, perseguia adversários, perdera o apoio dos liberais e da maioria da Constituinte e, de sua dignidade, não homenageava os áulicos e os íntimos do Monarca, entre os quais D. Domitila de Castro Couto e Melo, futura Marquesa dos Santos, aliada aos paulistas perseguidos — segundo fontes partidárias de José Bonifácio, ligada a propósitos desonestos diversos e aos interesses da estrutura comercial portuguesa —, cuja influência foi expressiva para seu afastamento de D. Pedro I. José Honório Rodrigues e Aurelino Leal — obras citadas, p. 278 e 71, respectivamente — transcrevem versão do Conselheiro Antônio de Menezes Vasconcelos Drummond, amigo do Patriarca, fundador, dirigente e redator de *O Tamoio*, a respeito de diálogo entre José Bonifácio e o Imperador, a 15 de julho, sobre os réus políticos de São Paulo e do Rio de Janeiro que D. Pedro decidira anistiar. "Ontem eu já esperei que V.M. me falasse nisso. Estou informado que é empenho da Domitila e que essa mulher recebe para isso uma soma de dinheiro." Ainda de acordo com Drummond, a acusação foi "desviada" com a afirmação de que os homens eram inocentes. Diante da réplica do Ministro no sentido de que, tendo em vista as circunstâncias, era politicamente aconselhável o perdão depois do julgamento, D. Pedro "encolerizou-se a ponto de erguer-se da cama e quebrar o aparelho que lhe continha as costelas", fraturadas na queda do cavalo. "José Bonifácio pediu ali mesmo a sua demissão." O juízo de Drummond sobre D. Domitila parece-me exagerado. Basta considerar uma outra observação sua, transcrita por Aurelino Leal à página 68 da obra que venho citando: "Os que se intitularam republicanos também a procuravam e compravam os seus favores, sobretudo, quando eram necessários para satisfazer uma vingança (...). A Domitila não foi, pois, estranha ao projeto da dissolução da Assembléia Constituinte; pelo contrário, era a representante assalariada dos chamados republicanos nessa conjuração." Acredito que tenha participado da conjuração, mas a favor dos republicanos? ...

Logo depois, a 2 de agosto, portaria do Ministro da Guerra, João Vieira de Carvalho, mandava "receber ao serviço do Exército (...) aquelas praças das tropas de Portugal, ultimamente aprisionadas" — haviam lutado contra a Independência —, que desejassem servir como voluntários. Determinava também que o Governo Provisório da Bahia fizesse remeter à Corte "todos os soldados e oficiais inferiores dos prisioneiros daquela tropa que voluntariamente quisessem servir no Brasil pelo prazo de quatro anos".

A providência, naturalmente, gerou indignação e preocupações, provocando uma série de desdobramento que contribuiriam para incompatibilizar ainda mais a Assembléia com os comandos da guarnição fluminense, na sua maioria compostos de portugueses. O Barão Homem de Mello fala em boa fé do Ministro Vieira de Carvalho, mas não se pode desprezar o fato de a Corte, na data da expedição do ato, já haver tomado conhecimento do retorno ao absolutismo em Portugal.[236] Aliás, é o próprio Homem de Mello quem sublinha que a tropa interveio nos conflitos entre a Assembléia e o Executivo, "assumindo arrogantemente uma atitude hostil à Constituinte". Da mesma forma é ele quem diz, logo em seguida, que "a esse crime militar (...) foi sacrificada a primeira Assembléia do Brasil, encarnação da soberania nacional".[237]

Varnhagen — obra citada, p. 192 — tem uma outra versão, sem nenhuma agressividade nem desrespeito por parte do Patriarca: José Bonifácio, persuadido de não conseguir demover D. Pedro da decisão que tomara, retirou-se e, "ao chegar em casa, lhe enviou a sua demissão", concedida "em termos tão honrosos que ele se julgou obrigado a enviar por escrito agradecimentos ao Imperador". Fala-se, igualmente, que o crescimento do prestígio político de José Bonifácio, sobretudo pela inabilidade de não disfarçar sua força na presença de D. Pedro, feria a vaidade do Monarca.

236. O golpe contra a Constituição portuguesa foi proclamado, em Santarém, pelo Príncipe D. Miguel, em 29 de maio de 1823. Varnhagen — obra citada, p. 199 — afirma que "essa notícia, chegada primeiro ao Rio vagamente por Gibraltar, foi confirmada, com todos os seus pormenores, por um barco entrado no dia 29 de julho, vindo do Porto".

237. Obra citada, p. 28 e 29.

Como ficou mencionado anteriormente, a atividade legislativa da Constituinte não se limitou ao trabalho de elaboração de um Código Supremo. Abrangeu também uma série de decisões encaminhadas por intermédio de atos ordinários. Ao todo resultou em sete ordenamentos: um projeto de lei sobre a liberdade de imprensa, de 2 de outubro, originário da Comissão de Legislação, que depois veio a ser oficializado por decreto do Executivo, de 22 de novembro de 1823; e seis leis que independeram da sanção imperial, todas promulgadas em 20 de outubro.[238] A primeira causou muita discussão e expectativa porque dispensava a sanção (concordância expressa do Executivo) no processo legislativo ordinário da Constituinte, e o Monarca dissera que não a aceitaria.[239] O problema começou com indicação do deputado paulista Francisco de Paula

238. A segunda, apresentada por Antônio Carlos em 21 de maio e aprovada a 30 de agosto, abolia o Conselho de Procuradores; a terceira, nascida de projeto de Araújo Viana, depois Marquês de Sapucaí, na sessão de 21 de julho, vedava aos deputados exercerem qualquer outra função pública, exceto as de Ministro e de Intendente Geral de Polícia; a quarta revogava o Alvará de 1818, sobre sociedades secretas; a quinta, resultante de iniciativa de Antônio Pereira da Cunha, tratava do critério de aproveitamento da legislação anterior à Independência; finalmente, a sexta estabelecia nova organização para os Governos das Províncias, que passaram a ser administradas por um Presidente nomeado pelo Imperador, assistido por um Conselho eleito.

239. Varnhagen — obra citada, p. 189 — afirma que o Imperador, "aconselhado por José Bonifácio, chegou a declarar que, se o projeto fosse aprovado, ele não hesitaria em apelar ao Povo para que decidisse entre ele e a Assembléia". No pé da mesma página, há uma nota do historiador Hélio Viana, mencionando que no Arquivo da Família Imperial do Brasil, no Museu Imperial de Petrópolis, encontra-se uma minuta de D. Pedro I, nos seguintes termos: "Enquanto não estiverem determinadas as atribuições que me devem competir como Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo deste Império, não assino nem faço executar decreto algum da Assembléia, que foi convocada com o primário fim de fazer a Constituição e segundo a qual é que se deve proceder às leis regulamentares, depois dela ser por mim aceita." Na mesma página, existe outra nota do Barão do Rio Branco, sobre a tramitação do projeto. João Ribeiro — obra citada,

Souza e Melo,[240] na sessão de 30 de maio, a fim de que se disciplinasse o modo como deveriam ser remetidos ao Imperador os decretos da Constituinte. A matéria foi à Comissão de Constituição, tendo como relator Araújo Lima. Surgiu então um projeto, apresentado em 12 de junho, cujo artigo terceiro preceituava que os decretos da Assembléia seriam promulgados sem necessidade de sanção. José Bonifácio ainda era o Ministro do Império, mas Antônio Carlos foi um dos defensores da iniciativa cujo debate se processou, com a participação de muitos deputados, nas sessões de 25, 26 e 27 de junho e, finalmente, em 29 de julho, quando foi aprovada. Martim Francisco, Ministro da Fazenda até 17 de julho, estava entre os que combateram o projeto. No final da história, contrariando expectativa da maioria, as leis foram promulgadas, em 20 de outubro, dentro de um clima de acordo e até de cordialidade, conduzido por Carneiro de Campos. D. Pedro I chegou a dizer, na ocasião, que recebia as leis "com sumo prazer".

Naquela hora era difícil antever-se a tempestade que se formaria 17 dias depois, com uma turbulência tão violenta que derrubaria o edifício democrático em formação, arrancando seus próprios alicerces. Pouca gente poderia imaginar a impetuosidade, o arrebatamento das forças irracionais que se libertariam com um simples caso de polícia que foi a agressão contra o boticário do Largo da Carioca, David Pamplona Corte Real, praticada pelos oficiais Zeferino Pimentel Moreira Freire e José Joaquim Januário Lapa, ambos nascidos em Portugal.

Com relação ao trabalho vinculado ao texto constitucional, a redação preliminar do projeto ficou concluída ainda na primeira quinzena de agosto. Na sessão do dia 16, Antônio Carlos comunicou à Assembléia que "os membros da Comissão de Constituição" a que pertencia, "tendo acabado a grande obra do projeto", come-

p. 360 —, por sua vez, afirma que D. Pedro teria dito "que, sem querer aumentar o Poder que já tinha, não toleraria, contudo, maiores usurpações".

240. Eleito deputado às Cortes de Lisboa, não chegou a ocupar seu lugar; Ministro do Império em 1847 e da Fazenda em 1848; Senador em 1833.

teram a bondade de elegê-lo relator;[241] pediu então "15 dias de licença para o redigir".

Bem mais tarde, em 24 de abril de 1840, já nas vésperas da Lei de Interpretação e da Maioridade, Antônio Carlos, falando na Câmara dos Deputados, revelou a intimidade de sua missão específica em 1823: "Todo mundo sabe que na Assembléia Constituinte ajuntamo-nos sem plano. Não havendo sobre que discutir, nomeou-se uma Comissão para tratar da Constituição: eu tive a honra de ser um dos nomeados, o atual regente, meu falecido irmão, o finado Marquês de Inhambupe, o Sr. Tavares, meu sobrinho Costa Aguiar e outros. Tive a honra de ser nomeado presidente desta Comissão que, em pouco tempo, me apresentou os seus trabalhos; e eu tive a sem-cerimônia de dizer que não prestavam. Um copiou a Constituição portuguesa, outros, pedaços da espanhola. À vista da minha declaração, a nobre Comissão teve a bondade de incumbir-me da redação da nova Constituição. Que fiz eu? Depois de assentar as bases fundamentais, fui examinar o que havia em todos os Códigos Constitucionais, comparei-os, aproveitei aquilo que me parecia ser-nos aplicável, e coordenei o trabalho. Mas 15 dias somente para um trabalho tão importante! Era impossível que saísse perfeito. Eu mesmo o disse, quando apresentei à Assembléia Constituinte; mas lembrei que, na discussão, se podia ir emendando e melhorando."

A 1.º de setembro, o deputado cearense José Martiniano de Alencar[242] comunica ao plenário da Assembléia que o "Sr. Andrada Machado" já tinha "para apresentar o projeto da Constituição redigido pela Comissão" (com restrição de Araújo Lima) e sugere o adiamento da discussão a fim de ler-se a matéria cujo debate principiou-se no dia 15 do mesmo mês.

Como seus antecessores ibéricos, era um documento prolixo de 277 artigos. Na disciplina de certos assuntos, considerava detalhes que esclerosariam o texto em pouco tempo, retirando-lhe a elasticidade necessária ao acompanhamento, por intermédio da legislação

241. A expressão usada foi redator; correspondia ao relator de hoje.

242. Deputado às Cortes de Lisboa; Senador em 1832; Presidente do Ceará em 1834 e 1840; pai do escritor José de Alencar.

comum e de extensões hermenêuticas, da evolução sociopolítica. Já trazia, portanto, o vírus da desatualização pela minúcia estática, pelo caminho interesseiro sem raízes sociais, que envelheceram cedo todas as Constituições brasileiras. É difícil identificar-se uma quadra mais longa, na nossa história republicana, em que não fossem necessárias reformas no Código Supremo em vigor para atualizar disciplinas que poderiam ser fixadas a partir de lei ordinária ou evoluir por intermédio da jurisprudência, se não houvesse as amarras do pormenor rígido no nível constitucional.

A essência do projeto no campo político-institucional, entretanto, não era atrasada para a época. Pelo contrário, quase todas as soluções modernas contra a sobrevivência do absolutismo estavam incluídas. Reconhecia a existência de três Poderes (art. 39), delegados da Nação (art. 40), e garantia aos brasileiros a liberdade pessoal, o juízo por jurados, a liberdade religiosa,[243] a liberdade de indústria, a inviolabilidade de propriedade e a liberdade de imprensa (art. 71), preceituando que os Poderes constitucionais não podiam suspender a Lei Suprema "no que diz respeito aos direitos individuais" (art. 26), salvo "nos casos de rebelião declarada, ou invasão de inimigos", ainda assim por ato do Poder Legislativo, para cuja aprovação seriam necessários "dois terços de votos concordes" (art. 27).

Não cabe neste trabalho, até porque poderia confundir seus objetivos, situar o lento processo de incorporação do Povo-massa na ação administrativa do Estado. O propósito é identificar aspectos da formação dos sistemas presidencial e parlamentar de Governo e, depois, cotejar as respectivas características dentro da mesma realidade sócio-econômica. Ainda assim, são convenientes certas observações de acompanhamento histórico, porque o problema da participação popular constitui fato gerador do desdobramento infiel da democracia indireta entre nós e o mais persistente motivo e conse-

243. O artigo 14, contudo, afirmava que as liberdades religiosas no Brasil só se estendiam "às comunidades cristãs". As outras religiões, dizia o artigo 15, "são apenas toleradas e a sua profissão inibe o exercício do direito político".

qüência da longevidade do presidencialismo na América Latina. Excetuando o exemplo americano, cujas características ímpares discutirei adiante, em nenhum outro local, em qualquer tempo, o espírito individualista do presidencialismo permitiu a evolução de um processo democrático autêntico nos limites de sua jurisdição. Democracia significará sempre soberania do Povo, e o presidencialismo, na prática, não tolera nem a divisão de Poderes, que é apenas um estágio intermediário, resultante de um pacto entre o Rei, que fora absoluto, e a burguesia, que adquirira força para compartilhar.

Naquele passado, a proteção da lei não assegurava ao Povo-massa o direito de participar. Eram as condições no princípio da democratização moderna. Na verdade, não existia soberania nacional em parte alguma: apenas a abolição da soberania do Rei. A separação de Poderes só assinalava esse fato porque as elites políticas no Legislativo assumiram, por conta própria, o papel de intérpretes e protetoras dos interesses da Nação, desmentindo uma supremacia (do Povo) que, objetivamente, ficava no prefácio dos Códigos Supremos, como termo de intenção. Por outro lado, o Monarca não renunciara seus privilégios de mando e de irresponsabilidade. O antigo Soberano deixava de governar sozinho. O novo Soberano (o Povo) tinha direito a representantes que não podia escolher. Tudo semelhante ao que ocorrera na Inglaterra no final do século XVII. Eram as regras do acordo que os Monarcas constitucionais oficializavam com a burguesia liberal em fins do século XVIII e princípios do XIX.

Nesse sentido, o projeto da Constituinte foi reacionário na proposta e hilariante na forma que encontrou para definir os limites mínimos das riquezas necessárias aos direitos de votar e ser votado. A matéria específica, "Das Eleições", compunha o Título V do documento, estendendo-se do artigo 122 ao 137.

Depois de preceituar que as eleições seriam indiretas, em dois graus, estabelecia, logo em seguida, no artigo 123:

> "São cidadãos ativos para votar nas assembléias primárias ou de paróquia:
>
> I — Todos os brasileiros ingênuos e os libertos nascidos no Brasil;

II — Os estrangeiros naturalizados.

> Mas tanto uns como outros devem estar no gozo dos direitos políticos (. . .) e *ter de rendimento líquido anual o valor de cento e cinqüenta alqueires de farinha de mandioca, regulado pelo preço médio da sua respectiva freguesia,* e provenientes de bens de raiz, comércio, indústria ou artes, ou sejam os bens de raiz próprios ou foreiros, ou arrendados por longo tempo, como de nove anos e mais. Os alqueires serão regulados pelo padrão da capital do Império" (o grifo é meu).

O artigo 124 fixava exceções à regra geral do preceito anterior e seus incisos — podiam votar "todos os brasileiros ingênuos e libertos nascidos no Brasil e os estrangeiros naturalizados" — afastando os menores, os filhos-famílias, os criados de servir, os libertos que não fossem nascidos no Brasil, os religiosos e "quaisquer" que vivessem em comunidade claustral, os caixeiros, sem incluir os guarda-livros, e os jornaleiros. À frente havia mais exigências econômicas: para ser eleitor de Deputado, o cidadão deveria possuir um rendimento líquido igual ao valor de 250 alqueires de farinha de mandioca (artigo 126). O Deputado precisaria de 500, e o Senador, de mil. No primeiro exemplo, tomava-se por base o preço médio do produto no lugar do respectivo domicílio, enquanto nos dois últimos considerava-se a média no País, sempre pelo padrão da capital do Império. Por tudo isso, o projeto foi apelidado de "constituição da mandioca".

A prevenção contra os portugueses revelou-se com radicalismo na proposta da Comissão. Mesmo satisfeita a exigência econômica, o estrangeiro naturalizado só podia votar nas eleições de primeiro grau; não tinha nem direito de ser eleitor de Deputado (art. 130, I). Pois bem, essa inibição xenófoba atingia, com a mesma intensidade, brasileiro nascido em Portugal, se não tivesse 12 anos de domicílio no Brasil (art. 130, V).

Houve um outro ponto disciplinado de maneira infeliz, dessa vez por inabilidade política. Refiro-me à matéria do Título XII — "Da Força Armada". Tudo indica que se procurava apenas proteger o processo constitucional contra eventuais abusos, de ordem policial, por parte do Executivo.

O equívoco situou-se na circunstância de ter-se ignorado, na elaboração do Título XII, que o Imperador dispunha de expressivas reservas de força política e que se estava redigindo um pacto bilateral, inviável sem a sua concordância. Faltou consciência de que se falava em soberania da Nação para efeito de aparência, forçando a realidade. De fato, o Povo não estava investido na supremacia que lhe é, originariamente, própria. O Monarca cederia até onde não pudesse reter e as lideranças burguesas, mesmo na defesa de posições legítimas, não dispunham de meios efetivos para ultrapassar o que já fora, tacitamente, conquistado sem maiores controvérsias.

A força armada terrestre era dividida em três classes: Exército de Linha, Milícias e Guardas Policiais (art. 228). O Exército de Linha destinava-se a garantir a segurança externa e, dessa forma, seria estacionado nas fronteiras (art. 229), não podendo ser empregado no interior (art. 230); as Milícias objetivavam manter a segurança pública dentro das comarcas (art. 233), de cujos limites não deviam sair (art. 234); e as Guardas Policiais tinham por finalidade preservar a segurança dos particulares, perseguir e prender os criminosos (art. 240), não podendo "ser empregada em mais coisa alguma" (art. 241). A rigidez do posicionamento geográfico e das respectivas missões constitucionais podia, entretanto, ser alterada na eventualidade de revolta, no exemplo do Exército, e de revolta ou invasão, no caso das Milícias e Guardas Policiais. Nessas hipóteses, o Poder Executivo e seus agentes ficavam obrigados "a sujeitar a exame da Assembléia todas as circunstâncias que motivaram a sua resolução" (arts. 231, 235 e 242). Era um exame de direito (art. 232). Logo que a "Sala" dos Deputados e o Senado tivessem recebido notícias do ato do Poder Executivo, reunidos, nomeariam uma Comissão, composta de 21 parlamentares, dos quais a metade mais um tirados "à sorte", para ajuizá-lo (art. 232).

Aurelino Leal acha que as disposições do Título XII influíram no dissídio entre o Imperador e a Assembléia Constituinte.[244]

244. Obra citada, p. 65.

É oportuno mencionar que os Ministros seriam responsáveis, individualmente, por traição, concussão, abuso de poder legislativo, "exercício ilegal do poder ilegítimo" e por falta de execução de leis (art. 175); que uma ordem do Monarca, verbal ou por escrito, não os salvaria (art. 177), da mesma forma como essa responsabilidade não destruiria a de seus agentes (art. 178).

O projeto seguiu a velha tradição do direito inglês, consagrada na Constituição de Filadélfia de 1787 e amplamente difundida, atribuindo a acusação dos Ministros à "Sala" dos Deputados (art. 91, I) e o julgamento ao Senado (art. 107, II). Não se tratava, portanto, de responsabilidade política e solidária, em princípio de prática no Reino Unido, característica angular do Governo de Gabinete. Continuava um processo criminal.

Mas abria a porta para evolução imediata, adiantando-se relativamente ao direito positivo francês (Carta de 1814, outorgada por Luiz XVIII), quando assegurava à "Sala" dos Deputados a faculdade privativa de requerer a demissão dos Ministros de Estado que parecessem nocivos ao bem público, ainda que as requisições devessem ser motivadas e o Imperador pudesse indeferi-las (art. 91, II). Até certo ponto, "era o reconhecimento de um princípio básico da democracia representativa: que os governantes não devem contrariar a Nação, quando esta, por seus representantes, exprime o seu sentimento".[245]

Havia outros dispositivos de inclinação parlamentarista como os artigos 68 (os Ministros de Estado podiam ser membros das Salas da Assembléia, na proporção de um para 25), 70 e 71 (os membros das Salas podiam ser Ministros de Estado; mantendo-se a proporção, relativamente a Deputados e Senadores, e obedecidas as exigências complementares impostas aos Deputados, era permitida a acumulação de funções), e 111 (os Ministros comissários estavam autorizados a "assistir e discutir" propostas legislativas do Imperador, depois dos relatórios das Comissões).[246]

245. Raul Pila, in *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, p. 125.

246. O artigo 110 — Capítulo III, Do Imperador como Ramo da Legislatura — prescrevia o seguinte: "O Imperador exerce a proposição que lhe compete na confecção das leis, ou por mensagem ou por Ministros Comissários".

Esses ordenamentos, entretanto, não tinham força para imprimir caráter parlamentarista ao Governo, até porque o Projeto não incorporava nem um dos dois mecanismos básicos daquele regime, cuja adoção concomitante é indispensável para o funcionamento harmonioso e progressivo do processo governamental: a dissolução da Câmara dos Deputados pelo Executivo e a responsabilidade política e solidária dos Ministros perante aquela casa do Parlamento.[247]

Também não pode dizer-se que o Projeto tenha se inspirado no modelo americano. No entanto, tinha muitos pontos de contato com a Constituição de Filadélfia de 1787, exatamente nas áreas que definem a essência do regime presidencial: separação de Poderes e organização do Executivo. O veto era apenas suspensivo e o Imperador[248] nomeava e demitia os Ministros ao seu alvedrio,

247. Quando só se adota um dos dois mecanismos, o Poder beneficiado tende a cometer excessos.

248. Octávio Tarquínio — obra citada, V. II, p. 454 — afirma que a idéia de conferir-se o título de Imperador a D. Pedro foi de José Bonifácio. José Honório Rodrigues — obra citada, p. 260 — não contradiz, necessariamente, o ilustre historiador e biógrafo quando comenta que "a idéia de dar a D. Pedro o título de Imperador e não de Rei vinha da Maçonaria, onde dominavam as idéias liberais. Aclamado Imperador, ele não subiria ao Trono por direito divino, mas pela soberania popular. Por isso, a iniciativa era maçônica e no recinto da Maçonaria é que primeiro foi ele assim denominado. O exemplo iam buscar em Napoleão, servindo como um compromisso entre a Revolução da Independência e os direitos da realeza. O elemento eletivo era, também, como observou o historiador inglês Charles Webster, um protesto contra a legitimidade absoluta". Os Imperadores do Sacro Império Romano-Germânico eram escolhidos pelos Príncipes Eleitores. Na página seguinte, 261, José Honório Rodrigues registra explicação de José Bonifácio ao Ministro austríaco Barão de Marschall sobre uma das principais razões pelas quais D. Pedro assumiu, desde a aclamação, o título de Imperador: "Ele se tornaria inevitável durante a Assembléia Geral; e então, o Príncipe ficaria numa dependência extrema e perigosa diante da Assembléia; ao contrário, sendo-o logo, ele já seria Imperador sem a intervenção da Assembléia, que se apresentaria como uma autoridade superior, emanada da vontade direta do Povo. Esta

como nossos atuais Presidentes. Antônio Carlos colaborara com os revolucionários de 1817, em Pernambuco, mas era monarquista. Seu ponto de orientação estava na experiência ou, pelo menos, no pensamento europeu. Sabemos que as inovações político-institucionais resultantes da Revolução Francesa, da Constituição de 1791, tinham conteúdo estadunidense; todavia, é igualmente certo que este último — sem considerar a origem das práticas que lhe deram substância — modelara-se a partir da interpretação *torie* do constitucionalismo monárquico inglês, de fins do século XVII e começo do século XVIII. Jorge III não fizera nada mais do que tentar investir-se no Poder que se reconhecia em Guilherme III e Ana, antes das delegações praticadas pelos seus dois ancestrais Hanôver, Jorge I e Jorge II.

O projeto era, de fato, um texto típico das Monarquias constitucionais européias que se situaram entre o fim do absolutismo e a florescência dos Governos parlamentaristas cujos aprimoramentos enriquecem a consciência cívica dos Povos mais adiantados no caminho da democracia plena.[249]

Assembléia, esclarecia José Bonifácio, faria as leis, mas não representaria toda a soberania, sendo o Soberano, como Imperador, isto é, aclamado pelo Povo, uma parte essencial da representação nacional. Ter-se-ia um verdadeiro pacto formado entre o Soberano e o Povo". A formulação do Patriarca constitui um equívoco, mas diz muita coisa na linha do raciocínio desta obra. Varnhagen — obra citada, p. 141 —, por sua vez, diz que "foi o Brigadeiro Muniz Barreto que, lembrando-se naturalmente dos projetos aprovados, um ano antes, insistiu na idéia do título de Imperador, aliás mais de acordo com um Estado de grande extensão territorial e com o próprio fato de uma aclamação feita pelos Povos e as tropas".

249. Durante o Governo do Presidente Ernesto Geisel, o Chefe do Estado comentou que vivíamos em uma democracia relativa. Pouco depois, um empresário, exprimindo entendimento de industriais paulistas, afirmava que a Nação queria uma "democracia sem adjetivos". Embora tecnicamente infeliz, em termos literais, porque no estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade humana toda democracia precisa de adjetivo para ser propriamente identificada, a expressão foi bem recebida e, *urbi et orbi*, passou-se a ouvir protestos em favor de uma "democracia sem adjetivos". Talvez tudo possa ser

Abstraindo-se os fatos históricos intermediários que obnubilam a percepção do analista menos curioso, porque na França ocorreu um dos dois momentos mais importantes para a caducidade das instituições políticas medievais européias, absorvendo todas as atenções para seus aspectos singulares, não há muita diferença relativa de substância entre o avanço institucional que separou Luiz XVI de Luiz XVIII, em França, e o que distinguiria o reinado de D. João VI do de seu filho Pedro, no Brasil, sob o Projeto da Constituinte de 1823.

Os primeiros foram Soberanos e os segundos, Monarcas constitucionais. Na Inglaterra, Jaime II já dispusera de menos espaço do que os correspondentes absolutos latinos, mas considerava seus direitos originários da vontade divina, enquanto seu sobrinho, genro e sucessor, Guilherme III, daria início, em 1689, cem anos antes do acontecimento francês, ao regime monárquico constitucional cujo principal traço de identidade é a divisão de Poderes com o Executivo sob o comando do Chefe do Estado, ou seja, do Rei, tudo teoricamente estatuído pela Nação no corpo da Lei Suprema.

Se os constituintes de Filadélfia houvessem oferecido a Washington uma coroa, distribuindo títulos de nobreza e preceituando processo hereditário de sucessão, os EUA seriam uma Monarquia constitucional. Da mesma forma, em sentido inverso, se o Projeto de Antônio Carlos houvesse retirado a Coroa de Pedro I, abolindo os títulos de nobreza, determinando sucessão por meio de eleições, estaria erigindo no Brasil uma forma de República presidencialista. Na essência sempre foram a mesma coisa: substitutos imediatos da Monarquia absoluta. A diferença parece maior porque usaram roupagens desiguais. Na Europa, ocorrera um ajuste entre a nobreza e a burguesia; na América, não existindo nobreza, a burguesia ficou com tudo. Ambos usaram o nome do Povo para legitimar suas posições.

explicado da seguinte forma: o Presidente, único árbitro do interesse nacional, sentindo-se concessor honesto, admitiu que se pudesse identificar democracia nas liberdades, direitos à proteção e privilégios de participação franqueados pelos critérios pessoais com que administrava seu Poder absoluto. Já o empresário deve ter procurado dizer que não se concede o que não se tem e não se faz favor à sociedade devolvendo o que lhe foi usurpado. Enquanto convivermos com as imposições do estágio econômico, quer dizer, enquanto a produção sobre a terra for menor do que as necessidades dos homens, não haverá democracia perfeita. Mas essa mesma democracia, direta, semidireta ou indireta, rica ou pobre, capitalista ou socialista, deverá ser sempre a expressão da vontade da maioria, respeitados os direitos das minorias. Em qualquer hipótese contrária, não pode falar-se em democracia.

Fenômeno interessante foi a tendência das Monarquias constitucionais do século XIX para se transformarem em regimes parlamentares, inclusive republicanos. O Brasil, apesar de o problema genético que costuma despertar o espírito do Monarca absoluto quando o Executivo é supervalorizado,[250] chegou a encaminhar-se pelos roteiros da vocação geral, em virtude, sobretudo, da personalidade de Pedro II, mas a solução retroativa, adotada no princípio da República, frustrou o único exemplo que poderia ter acontecido na América Latina.

5.2.3. A CONSTITUIÇÃO DE 1824

Durante a Constituinte, a imprensa manifestava-se com plena liberdade. Após a mudança do Ministério liderado por José Bonifácio, os jornais *Tamoio*[251] e *Sentinela da Liberdade à Beira do*

250. É normal que o Executivo supervalorizado se exceda, procurando situar-se acima dos outros Poderes. No mundo ibérico, todavia, essa tendência manifestou-se com intolerância à convivência paritária. Os primeiros golpes de Estado ocorreram no próprio continente europeu, por iniciativa dos antigos governantes absolutos: Fernando VII, com referência ao universo espanhol, em 1814, e D. João VI, em 1823. Dificuldades de estruturas subdesenvolvidas sempre deram as justificativas com que se explicam os ditadores latino-americanos.

251. Nome de tribo indígena que se aliou ao Almirante francês Nicolau de Villegagnon, em 1555, na luta contra os portugueses. Villegagnon tentou fundar uma colônia francesa na região da baía da Guanabara.

Mar da Praia Grande, ligados aos Andradas, surgiram abusando das franquias existentes,[252] da ausência de legislação que definisse responsabilidades.

A *Sentinela* vinha publicando comentários de alguém que utilizava o pseudônimo "Brasileiro Resoluto". Parece que o nome verdadeiro era Francisco Antônio Soares. O texto atacava militares graduados de origem portuguesa que serviam no Exército brasileiro, acusando-os de conspirarem contra a Independência. Certa vez a matéria, em forma de carta, difamou os dois oficiais que agrediram David Pamplona. No dia seguinte, 6 de novembro, o boticário levou o fato ao conhecimento da Constituinte, pedindo medidas para "a segurança pública e individual dos cidadãos brasileiros, atacados só porque são conhecidos por brasileiros".[253]

Na Assembléia, Antônio Carlos conduziu o grupo que procurou situar o incidente no plano do ultraje ao nome nacional. Seus discursos foram contundentes. Daí em diante, os ânimos exaltados mantiveram a temperatura dos acontecimentos em níveis inaceitáveis, mas insuficientes para justificar a violência praticada pelo Executivo. Ocorria um período de apogeu do radicalismo, sem oportunidade para a tolerância, que serviu de pretexto a soluções do arbítrio. No espaço de uma semana, antes que o espírito da compreensão pudesse insinuar-se, estava tudo acabado. O Monarca dissolveu a Constituinte, em um ato de força, a 12 de novembro de 1823, a que não faltou o cerco militar do paço da Câmara. "Pretendeu o presidente formar uma ata, para fazer

252. "A imprensa era, então, não apenas livre, mas desabridamente violenta. As pequenas folhas governistas e oposicionistas trocavam-se doestos e calúnias, de que não ficavam imunes altas personalidades, inclusive o Imperador; falseavam fatos, mantinham o povo do Rio em atmosfera de permanente e excitada irritação" — Afonso Arinos, "Formação Constitucional do Brasil", in *Curso de Direito Constitucional Brasileiro,* V. II, p. 71.

253. Segundo Varnhagen, Pamplona era ilhéu português de nascimento — obra citada, p. 211.

constar a conduta do Brigadeiro,[254] mas nem isto se lhe permitiu, e foi obrigado a retirar-se, sem demora, com os seus colegas."[255]

Os Deputados Antônio Carlos, Martim Francisco, Padre Belchior Pinheiro de Oliveira, Francisco de Montesuma e José Joaquim da Rocha foram presos ao sair da Câmara e, depois, deportados para a Europa, juntamente com José Bonifácio, cuja prisão ocorreu em sua residência.[256]

Dois dias antes, o Gabinete liderado por José Joaquim Carneiro de Campos demitira-se, sendo substituído por um outro, cujo Ministro do Império e Estrangeiros era Francisco Villela Barbosa,[257] ex-Deputado pelo Rio de Janeiro às Cortes de Lisboa, recentemente chegado de Portugal, notório adversário da Constituinte. O titular da Pasta da Marinha, Luiz da Cunha Moreira, permanecera no cargo, mas não assinou o ato de dissolução, deixando também o Governo a 15 de novembro.

A Assembléia discutia o artigo 24 quando foi fechada.

O direito do Imperador de dissolver a Assembléia para nova consulta ao colégio de eleitores diante de um impasse entre os Poderes era discutível. Podia alegar-se a tradição do direito público universal; a realidade da origem consensual e dos limites do acordo tácito entre o Monarca, que se reservara privilégios mínimos, e os pretensos representantes da Nação; a inexistência

254. Brigadeiro José Manuel de Morais, comandante da Imperial Guarda de Honra, portador do decreto de dissolução.

255. Armitage, obra citada, p. 80 e 81.

256. Os irmãos Antônio e Luís de Meneses Vasconcelos de Drummond, aliados ferrenhos e radicais dos Andradas, seguiram, também desterrados, para a França. Em nota inscrita no pé da página 277 da obra citada de Varnhagen, o Barão do Rio Branco registra que outros "membros do extinto Congresso foram igualmente presos e logo depois postos em liberdade: Vergueiro, Muniz Tavares, Henrique de Resende, Carneiro da Cunha, Alencar, Cruz Gouveia, Xavier de Carvalho e Luís Inácio de Andrade Lima". Varnhagen comenta, na página seguinte, que quando foram soltar Vergueiro, o Deputado por São Paulo exigiu que lhe explicassem o motivo da prisão, "e não faltou quem lhe respondesse, sem ser ironicamente, que era para se não dizer no público que fora mais protegido, por não ser brasileiro nato".

257. Depois Marquês de Paranaguá.

de precedentes internos contrários e de direito objetivo resguardando a estabilidade do Congresso, que já surgiu sofrendo a coarctação dos dois discursos restritivos de D. Pedro: a 1.º de dezembro de 1822, na hora da sua coroação — "juro defender a Constituição que está para ser feita, se for digna do Brasil e de mim" — e na solenidade inaugural de 3 de maio de 1823 — "Espero que a Constituição que façais mereça a minha imperial aceitação". Mesmo depois de deixar o Governo, José Bonifácio entendia que o Imperador tinha o direito de dissolver a Assembléia. Na sessão preparatória de 2 de maio, debatendo com o representante mineiro padre José Custódio Dias, Antônio Carlos, de certo modo, revelou seu juízo específico com observações que, procedentes ou erradas, servem também para testemunhar em favor de teses centrais deste trabalho. Pelo menos, trazem o ponto de vista de um monarquista constitucional de índole *torie* sobre a separação de Poderes e as condições em que se processava o início do constitucionalismo brasileiro:

"Cuidará que a Assembléia é soberana, e soberana do Imperador? Se o pensa, saiba que poderes delegados e independentes não podem ser senão iguais, e que um poder como o do Imperador, que é igual como executor, exerceu sobre nós superioridade, com o convocar-nos e que, por necessidade, há de influir sobre os poderes delegados todos, visto ser esta influência da essência da Monarquia constitucional (. . .). Talvez venha o nobre preopinante com a arenga de Assembléia Constituinte que em si concentra os poderes todos: advirto, porém, que não podemos concentrar poderes que existiam antes de nós e dimanaram da mesma origem e não foram destruídos pelo ato da nossa criação."[258]

Em sentido oposto, replicando diretamente a segunda parte das considerações de Antônio Carlos, cabe argüir-se que há diferença

258. Transcrito por Afonso Arinos, "Formação Constitucional do Brasil", in *Curso de Direito Constitucional Brasileiro,* V. II, p. 53. Antônio Carlos errou quando disse que não podiam concentrar "poderes que existiam antes", até porque estava dando argumento à defesa do absolutismo. Errou ainda mais ao afirmar que os privilegio do Imperador, naquele instante, emanavam da mesma fonte que os da Assembléia Constituinte.

profunda entre Assembléia Legislativa Ordinária e Congresso Constituinte. A primeira exerce uma função que nasce e legitima-se na vontade soberana da Nação, enquanto a segunda é a própria expressão dessa soberania. O Poder Constituinte é originário, anterior à organização jurídica da Sociedade, de modo que o ato que o convoca implica uma cerimônia de invocação submissa às suas determinações supremas. O Monarca não sabe ser sacerdote desse ofício contrário à sua índole antidemocrática; se convoca uma Assembléia Constituinte, está praticando um tipo de renúncia porque também ficará dependendo dos desígnios da Constituinte.

Relativamente à representação do Povo, é indiscutível que fora selecionada nos limites dos cânones do direito público da época, edificado pelos interesses imediatos da burguesia florescente, mas no caminho de soluções democratizantes, legitimadas por regras eleitorais prescritas a partir de decisão do Governo. Se a Nação, por qualquer motivo, não as impugnou, não seria o Imperador que poderia fazê-lo.

Dentro dessa linha de raciocínio, D. Pedro, apesar dos privilégios que lhe eram atribuídos pela ordem jurídica pretérita, da questão de fato relativa à soberania nacional, cometeu uma violência, conhecida como golpe de Estado, cujo sucesso significa sempre usurpação.

Saliente-se, por fim, que os meios adotados basearam-se no arbítrio da força, e não no direito da revolução, que teria de desdobrar-se pela presença de amplas camadas populares para ter legitimidade democrática, a única capaz de impor-se às reclamações dos insatisfeitos.

Com a dissolução, o Imperador perdeu, definitivamente, a confiança do Povo brasileiro. Por mais que tenha tentado justificar-se, não conseguiu restabelecer o apreço que induziu a Nação a conceder-lhe o título de Defensor Perpétuo do Brasil.

O método daquele insulto seria repetido por sucessores republicanos, sempre em nome de soluções melhores que não se completam jamais pela inadaptabilidade do Governo de característica concentracionista, contrário aos processos democráticos de responsabilidade política e participação pluralista.

D. Pedro começou a justificar-se e a prometer melhorias, no próprio decreto de dissolução:

"Havendo eu convocado, como tinha direito de convocar, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, por decreto de 3 de junho do ano próximo passado, a fim de salvar o Brasil dos perigos que lhe estavam iminentes. E havendo esta Assembléia perjurado ao tão solene juramento que prestou à Nação de defender a integridade do Império, sua independência e a minha dinastia: Hei por bem, como Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil, dissolver a mesma Assembléia, e convocar já uma outra na forma das instruções feitas para convocação desta, que agora acaba, a qual deverá 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. Os meus Ministros e Secretários de Estado de todas as diferentes repartições o tenham assim entendido, e façam executar a bem da salvação do Império."

Já no dia seguinte, 13 de novembro, baixou outro decreto criando um Conselho de Estado, de 10 membros, com o objetivo de elaborar o Projeto prometido. O Colegiado era composto dos seis Ministros de Estado,[259] do Desembargador do Paço, Antônio Luís Pereira da Cunha, e dos Conselheiros da Fazenda, Barão de Santo Amaro, José Joaquim Carneiro de Campos e Manuel Jacinto Nogueira da Gama, todos quatro ex-constituintes, sendo certo que Pereira da Cunha, depois Marquês de Inhambupe, fora membro da Comissão que redigira o Projeto da Assembléia.

Certamente, com o propósito de ampliar faixa de apoio, D. Pedro assegurou, no mesmo decreto, que o Projeto seria "remetido às Câmaras para estas sobre ele fazerem as observações que lhes parecessem justas" e apresentarem "aos respectivos representantes das Províncias para delas fazerem o conveniente uso, quando reunidos em *Assembléia, que legitimamente representa a Nação* (. . .)" (o grifo é meu).

259. O Ministério sofrera modificações duas vezes, e passara a constituir-se dos seguintes membros: João Severiano Maciel da Costa, ex-Presidente da Assembléia, depois Marquês de Queluz, Ministro do Império; Luís José de Carvalho e Mello, ex-constituinte, depois Visconde da Cachoeira, Ministro dos Negócios Estrangeiros; João Gomes da Silveira Mendonça, ex-constituinte, depois Marquês de Sabará, Ministro da Guerra; Clemente Ferreira França, depois Marquês de Nazaré, Ministro da Justiça; Mariano José Pereira da Fonseca, depois Marquês de Maricá, Ministro da Fazenda; Francisco Villela Barbosa, depois Marquês de Paranaguá, Ministro da Marinha. Como se vê, a grande maioria participara da Assembléia Constituinte.

No próprio dia 13 e, de novo, no dia 16, o Imperador lançou manifestos ao País, sempre se justificando e sempre prometendo. As restrições, agora, eram dirigidas somente à minoria de "homens alucinados pela soberba e ambição cujos desatinos nos iam precipitando no mais horroroso abismo" (dia 13). A respeito da Assembléia, procurou corrigir a afirmação infeliz de que perjurara, declarando, textualmente, que "trabalhava com assiduidade, discernimento, e atividade, para formar uma Constituição que solidamente plantasse e arraigasse o sistema constitucional neste vastíssimo Império" (dia 16).

D. Pedro I era, por várias razões, um homem curioso. Sob o aspecto que interessa, imediatamente, ao constitucionalismo brasileiro, pode dizer-se, considerando a relatividade das condições políticas do seu tempo, que se tratava de Monarca com inclinações liberais. Todavia, não dava maiores sinais de vocação democrática. Admitia as novas conquistas do direito público, mas procurava situar-se, sempre, como concessor. Talvez sua preocupação constitucionalista fosse apenas uma tática para manter o País unido. Entretanto a Carta constitucional que tentou assegurar ao Povo português, em 1826, desagradando à forte corrente absolutista e dificultando ainda mais o problema sucessório resultante da morte de D. João VI e de sua renúncia em favor de D. Maria da Glória, contraria essa hipótese. Aliás, com relação a Portugal, em carta que dirigiu ao pai, a 15 de julho de 1824, quando D. João VI já voltara a sublinhar, em proclamação aos lusitanos, que a autoridade real lhe pertencia "por mercê divina", aconselhou-o a dar "uma Constituição ao seu Reino", a fim de governá-lo "para sempre", porque todos os súditos ficariam como desejavam. Mas uma observação é certa: não estava preparado para compreender contestações legítimas e, como todo Monarca, não tinha espírito disposto à convivência com a crítica oposicionista aberta.

A 17 de novembro, apenas cinco dias após a dissolução, foi baixado decreto determinando providência para a eleição da nova

Assembléia. Esse decreto demonstra que D. Pedro agira sinceramente quando convocou outro Congresso e que, naquele momento, seu objetivo era preparar estudo completo para servir de roteiro à futura Constituinte.

Os trabalhos de elaboração começaram sem perda de tempo, desdobrando-se em reuniões sucessivas presididas pelo próprio Governante. Menos de um mês depois,[260] em 11 de dezembro, já estava concluído o "Projeto de Constituição para o Império do Brasil, organizado no Conselho de Estado, sobre as bases apresentadas por Sua Majestade Imperial, o Senhor D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil".[261] Naquele instante, a expressão "Imperador Constitucional" continuava apenas um título, renovado pelos membros do Conselho, sem raízes na realidade prática.

A 17 de dezembro, o Governo determina a expedição de exemplares para as diversas Câmaras Municipais do País, de conformidade com as disposições do decreto de 15 de novembro. O Senado da Câmara do Rio de Janeiro foi o primeiro a receber o documento e, já no dia 20, publicava edital comunicando ao Povo

260. Utilizando informação de Moreira de Azevedo, Aurelino Leal registra que foram gastos 15 dias. Obra citada, p. 105.

261. A origem das bases fornecidas por D. Pedro ao Conselho de Estado constituiu motivo de indagação que não foi esclarecida precisamente. O Conselheiro Vasconcelos Drummond, nas *Anotações* à sua biografia, constantes dos Anais da Biblioteca Nacional, disse que eram de autoria de Martim Francisco e foram encontradas no Apostolado — Nobre Ordem dos Cavaleiros da Santa Cruz, sociedade maçônica criada pelos Andradas — onde o autor as apresentara. Afirmou que podia autenticar o fato porque ele mesmo, Drummond, passara a limpo a minuta. "A Comissão (Conselho de Estado) ajuntou-lhe os Conselhos Provinciais que o projeto originário não tinha" — *apud* Aurelino Leal, obra citada, p. 106. Imediatamente depois, Aurelino Leal transcreve o seguinte trecho de Mello Morais — *A Independência e o Império do Brasil*, p. 90: — "Disse-me verbalmente e por escrito o Sr. Conselheiro Drummond que esse Projeto de Constituição que nos rege é o mesmo que se discutia no Apostolado, oferecido por Martim Francisco, tendo só de mais os Conselhos Provinciais, que foram introduzidos pelo Ministro do Império José Joaquim Carneiro de Campos; e que o projeto

sua concordância com o Projeto, "prova não-equívoca do liberalismo de S.M. Imperial, do seu Ministério e do seu Conselho de Estado", sugerindo que fosse transformado, imediatamente, na Constituição de que o Brasil necessitava. Decidiu consultar a população e propôs que todas as Câmaras do País fizessem o mesmo. A consulta foi heterodoxa, mas rápida: colocaram-se dois livros abertos à disposição do Povo, na sala de sessões. Em um seriam registrados os votos favoráveis e, no outro, os contrários. Os livros foram recolhidos no dia 2 de janeiro. Os resultados não poderiam ser mais expressivos em favor de um provável conchavo entre o

achado no Apostolado estava escrito de sua mão e que tendo conservado uma cópia, que dele tirou, conferiu com a Constituição impressa, em fins do ano de 1824, com os Andradas, em Bordeaux, e reconheceram ser a mesma, exceto os Conselhos Provinciais, que depois soube do mesmo Carneiro de Campos ter sido por ele intercalados na Constituição do Brasil". Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira*, 1923, 2.ª edição, p. 20 e 21 —, por sua vez, comenta que o Conselho "aproveitou, quase na íntegra, o que, elaborado por Martim Francisco, fora descoberto entre os papéis confiscados à loja maçônica Apostolado, quando varejada pela polícia e dissolvida por ordem de Pedro I (...). A obra dos 10 Conselheiros, ou melhor, do jurista entre os Andradas, era bem superior à da Constituinte". Em nota no pé das citadas páginas, o famoso mestre de hermenêutica consigna ainda as seguintes observações: "Em discurso perante a Câmara dos Deputados o Sr. Felisbello Freire descreveu como verificara haver sido Martim Francisco, o jurista dentre os três Andradas primitivos, quem redigira um projeto que foi, quase na íntegra, aproveitado pelos elaboradores da Constituição Imperial. Em apartes, o Deputado Martim Francisco, neto do Martim colaborador da obra da Independência, confirmou as revelações, de Felisbello, acrescentando que seu avô, discípulo de Benjamin Constant, introduziu no seu projeto o Poder Moderador, contra a vontade expressa de José Bonifácio (*Diário do Congresso Nacional*, de 1.º de outubro de 1914, p. 2019 e 2023)." "O código supremo definitivo", continua Maximiliano, "achava-se redigido em estilo sóbrio e preciso porque Martim era jurista; ao passo que imprópria e prolixa fora a linguagem do projeto oferecido à Constituinte por Antônio Carlos, simples orador e homem de letras. Vários escritores asseveram que a Lei Básica de 1824 era o projeto da Constituinte, retocado apenas. Caem, aliás, em contradição flagrante; pois confessam, em seguida, a onímoda

Senado da Câmara e o Governo. Quarenta e duas páginas de assinaturas aprovaram a proposta e nem uma só firma no sentido oposto. Aliás, a resolução do Imperador de voltar atrás na convocação da Constituinte revelava-se na decisão, tomada ainda em dezembro, como prova de apreço à representação fluminense e "a todos os outros da confiança que nela o tinha", de "mandar suspender as eleições para a Assembléia". Vinte e quatro horas depois era pedida audiência ao Monarca, com o objetivo de comunicar-lhe o resultado da consulta popular. Os edis da capital defenderam a necessidade de agilizar-se o processo da constitucionali-

superioridade da Carta Imperial sobre o trabalho da Assembléia. A ilação não pode ser tirada de algumas semelhanças, que existem entre todas as Constituições de Povos livres, sobretudo quando subordinadas à mesma forma de governo. O confronto entre os dois textos não convence de que sejam obras do mesmo autor. Parece mais aceitável que um e outro Andrada muito se aproveitaram de duas fontes, então apreciadíssimas — a Constituição francesa e a da Noruega. Martim Francisco, por sua vez, foi mais longe: adaptou aos dois modelos os ensinamentos de Benjamin Constant, distribuiu as matérias com admirável método e fundiu, numa linguagem adequada, bem clara, sem redundâncias, todo aquele monumento de liberalismo sadio. A tudo isso a Comissão nomeada por Pedro I para elaborar a Carta acrescentou o Capítulo referente aos Conselhos Gerais de Província." Tudo indica que existiu, realmente, um projeto de Martim Francisco; há o testemunho de Drummond. Nessa hipótese, deve ter incluído o Poder Moderador porque, antes do exílio, o primeiro Ministro da Fazenda do Império era favorável àquele quarto Poder nas mãos do Monarca. A dúvida é sobre seu aproveitamento como base para a Constituição de 1824. Ao contrário do que fala Carlos Maximiliano, Martim Francisco não era jurista; formara-se em Filosofia (1797) e Matemática (1798), em Coimbra, e, de volta ao Brasil, foi Inspetor-Geral das Minas de São Paulo. Antônio Carlos é que se formou em Direito, tendo sido escrivão em São Paulo; Juiz de paz de Santos, Ouvidor e Corregedor de Olinda. Eduardo Espínola, louvando-se em Carlos Maximiliano, cometeu o mesmo equívoco: disse que o mais novo dos Andradas era jurista de altos méritos — *A Nova Constituição do Brasil,* 1946, p. 60. Outro lapso do ilustre mestre Carlos Maximiliano sugere que existe fantasia na defesa da hipótese que indica a minuta de Martim Francisco, porque se sabe, seja qual tenha sido a base, que não estava ordenada nem

zação, certamente demorado por intermédio da eleição de uma Assembléia cujo trabalho, além de moroso, não podia resultar em uma Lei Magna "que não viesse a coincidir com o Projeto oferecido". A idéia era efetuar-se o juramento a 9 de janeiro, no segundo aniversário do Fico. Pedro I preferiu esperar outras manifestações.

A grande maioria dos ofícios que chegaram à Corte foi totalmente favorável à oficialização imediata, apesar dos ressentimentos motivados pela dissolução da Constituinte. As restrições limitaram-se às posições de poucas Câmaras. No Sul, o destaque ficou por conta da Vila de Itu, em São Paulo, que, depois de ouvir seus habitantes, sugeriu uma série de modificações, atribuídas ao Padre Diogo Feijó, ricas de aprimoramentos que não foram aproveitados. A Câmara de Itu, todavia, concordou com o juramento imediato. Já a Vila de São Bento do Tamanduá, em Minas, aceitou o Projeto,

escrita da forma como o Conselho de Estado apresentou o Projeto. Além da inserção de matérias, houve um trabalho de sistematização e aprimoramento de linguagem efetuado, principalmente, por Carneiro de Campos, na verdade o mais importante redator da Carta Magna Imperial. Hoje, essa derradeira circunstância é notória. Por fim, também se sabe que pelo menos uma parte expressiva do Conselho conhecia a obra de Benjamin Constant, incluindo D. Pedro. A propósito, durante a Constituinte, o deputado baiano Francisco Carneiro de Campos, irmão do ex-Ministro do Império e principal redator do texto constitucional adotado, já havia proposto a inclusão do Poder Moderador no Projeto da Assembléia dissolvida, de modo que o fato de a Carta outorgada ter adotado aquele quarto Poder não significa a existência de indicador relativo à origem das bases utilizadas pelo Conselho. No entanto, há pronunciamento e evidências palpáveis que induzem a maioria dos historiadores a aceitar a probabilidade de terem vindo do Projeto da Constituinte. No discurso de 24 de abril de 1840, na Câmara dos Deputados, Antônio Carlos afirmou que a Constituição vigente, ou seja, a Carta Imperial, era cópia do que escrevera na Constituinte, e não foi contestado por Martim Francisco. Se a lealdade que unia os dois irmãos pode ser invocada para justificar o silêncio do Ministro da Fazenda de D. Pedro I, também haveria de ser motivo para evitar que Antônio Carlos procurasse prestigiar-se com créditos devidos a Martim Francisco. O Andrada mais velho — registra Aurelino Leal, obra citada, p. 108 —, convidado para a Pasta do Império do primeiro

mas considerou necessárias "as eleições para a nova Assembléia Geral, ordenadas pelo decreto de 17 de dezembro".[262]

As reações mais expressivas ocorreram no Nordeste. Primeiro na Bahia, onde se registraram, a 12 de junho, logo que se tomou conhecimento da dissolução, manifestações exaltadas. Pouco depois, no dia 17, realizou-se outra reunião e aí prevaleceu o espírito da moderação. Anularam o auto de vereação da reunião anterior "por não se compadecer com a dignidade da Província". Decidiram, igualmente, transmitir "mui respeitosamente a S.M. Imperial a profunda mágoa dos baianos, vendo quebrado o mais forte vínculo que unia a grande família brasileira, e que esperavam que

Gabinete de Pedro II, depois da maioridade, "disse ao Imperador que só aceitaria se Martim também fosse convidado, 'porque nós somos uma só alma em dois corpos' ". É certo que as Constituições monárquicas adiantadas tinham muitos pontos de contato, mas as semelhanças apontadas pelo Barão Homem de Mello, nas 80 páginas (57 a 137) da sua obra clássica, reservadas ao esforço de comparações entre o Projeto da Constituinte e a Constituição de 1824, demonstram que o primeiro, pelo menos, foi uma das fontes que serviram de orientação para esta última. "Evidentemente, ao mais rápido confronto, conclui-se que o elemento em que com mais freqüência se apoiou o Conselho de Estado para dar desempenho à sua missão foi o projeto da Constituinte, da autoria de Antônio Carlos" — Octávio Tarquínio, obra citada, V. II, p. 582.

262. Aurelino Leal, obra citada, p. 130. Além de outras observações, "a Câmara de Itu pleiteou: a eleição por distritos; a diminuição do censo eleitoral; a cassação da faculdade atribuída ao Poder Moderador de dissolver a Câmara dos Deputados; a limitação da faculdade de perdoar os condenados, que não devia ser extensiva aos Ministros e Conselheiros de Estado nos delitos de seus empregos e nos crimes atentados contra a Pátria, sendo nesse caso necessário o consentimento da Assembléia; a aprovação da Assembléia, em tempo de paz ou de guerra, sobre a cessão e troca de território brasileiro; a exigência da referenda ministerial nos atos do Poder Moderador, naquilo em que deve regular-se pela Constituição; a declaração de que as milícias jamais sairiam dos seus quartéis ou distritos, senão em ocasiões de guerra aberta ou rebelião manifesta; o estabelecimento de juízes e jurados (...) no cível como no crime; a delegação do governo policial aos juízes de paz" — idem, p. 132.

não faltaria à sua palavra, antes corresponderia ao bom conceito que em geral merecia, e cumpriria as obrigações impostas por seus juramentos, fazendo medrar o sistema constitucional e apresentando, quanto antes, conforme suas promessas, o projeto de Constituição, duplicadamente mais liberal do que o da extinta Assembléia, para que as Câmaras, interpondo o seu juízo e transmitindo o seu consentimento aos deputados das respectivas Províncias, fosse por estes aprovada; removida, assim, toda a desconfiança".

O Projeto chegou a Salvador, em 30 de janeiro, pelas mãos de Felisberto Caldeira Brant, depois Marquês de Barbacena, cuja missão era remover dificuldades à sua aceitação imediata. A 10 de fevereiro, ocorreu o juramento com "reserva sobre a vitaliciedade dos membros do Conselho de Estado e sobre a saída da tropa de segunda linha para fora da Província",[263] todas duas desatendidas porque, na verdade, o Governo não desejava mudanças substanciais no seu trabalho.

Em Pernambuco, a Câmara rejeitou o Projeto, "primeiro por ser iliberal, contrário à liberdade, independência e direitos do Brasil e apresentado por quem não tinha poder para o dar, e segundo por envolver o seu juramento perjúrio ao juramento cívico em que se prometeu reconhecer e obedecer à Assembléia Brasileira Constituinte e Legislativa". Foi manifestação precursora da Revolução de 1824, cuja dramaticidade imprimiu-se em nossa história com o sangue dos seus heróis e a bravura dos seus estadistas. Frei Caneca, no episódio da Confederação do Equador, reafirmou que "a independência política deve estar sempre presente na ação das lideranças". Por isso é irrenunciável; morre-se com ela. O eventual desprezo dos pragmáticos a esse dever, na verdade, significa fraqueza de formações incompletas que não enriquecem, na perspectiva histórica, o patrimônio da vida pública cuja beleza e seriedade não sabem distinguir.

Afirmando que já estava de posse de "representações de tantas Câmaras do Império que formavam a maioridade (maioria) do Povo brasileiro", Pedro I baixou decreto, a 11 de março de 1824, fixando o dia 25 daquele mesmo mês como a data em que juraria

263. Aurelino Leal, obra citada, p. 102.

a Constituição. O ato solene realizou-se na Capela Imperial com os compromissos formais do Monarca, da Imperatriz, do Bispo e dos membros do Governo, incluindo outros altos funcionários presentes.

Não constitui propósito deste estudo analisar o texto de nosso primeiro Código Supremo, já amplamente comentado por diversos mestres de Direito Constitucional. O objetivo é sublinhar as características básicas do sistema de Governo, ainda que se observe um outro detalhe no plano da preocupação diretora.

Mantivemo-nos, como se sabe, na família das Monarquias constitucionais hereditárias.

Do mesmo modo que no Projeto da Constituinte, a separação dos Poderes não era tão rígida porque o Legislativo e o Executivo interpenetravam-se: o segundo exercia, por intermédio de qualquer dos Ministros de Estado, a proposição que lhe competisse na formação das leis (artigo 53) e, depois, podia assistir e discutir a proposta, após o relatório da Comissão; os Ministros, todavia, tinham de afastar-se na votação, a menos que fossem Deputados ou Senadores (artigo 54). Do outro lado, os congressistas não estavam impedidos de ser membros do Gabinete. Os Senadores por serem vitalícios, acumulavam logo as duas funções, enquanto os Deputados deixavam a Câmara e submetiam-se a novas eleições; na hipótese de recondução, também ocupavam os dois lugares.

Sob o ângulo formal, a Constituição do Império, com seus 179 artigos, era superior ao Projeto da Constituinte. De estilo quase sempre mais aprimorado, adotando melhor técnica jurídica, desdobrou-se, metodicamente, na linha plástica dos Documentos do continente europeu, ainda hoje preferida por nossos legisladores constituintes.

Já não penso do mesmo modo a propósito do seu conteúdo normativo: se foi também superior em relação à disciplina de esferas importantes, como o Poder Judiciário e a divisão político-administrativa do território do País,[264] em contrapartida regrediu

264. O Poder Judiciário, no Projeto da Constituinte, fora disciplinado no título IX, que se estendia do artigo 187 ao 208. A matéria era muito insuficiente; nem expressou a majestade do Poder por intermédio de uma ordem hierárquica que se situasse acima da legislação ordinária. No artigo 187, estabelecia-se que se compunha de juízes e jurados e, no 190, preceituava-se que uma lei nomearia "as diferentes espécies de juízes de direito, suas graduações, atribuições, obrigações e competências". Já no Título VI, Capítulo Único, da Constituição de 1824, tratou-se do "Poder Judicial" de forma menos insatisfatória; foi ordenada a criação do Supremo Tribunal de Justiça, com as bases de sua competência (art. 163). Em um passo à frente do Projeto de Antônio Carlos, a Carta Imperial assegurou aos cidadãos o direito de intervir nos negócios "imediatamente relativos" aos interesses de suas Províncias, por intermédio das Câmaras dos Distritos e dos Conselhos Gerais (art. 72); estes últimos formavam os embriões das futuras Assembléias Provinciais.

no que diz respeito à hipótese de suspensão das garantias dos direitos individuais e à faculdade da Câmara dos Deputados de requerer a demissão dos Ministros de Estado, por exemplo. No primeiro caso, a Carta Imperial (art. 179, §§ 34 e 35) manteve quase todo o texto do Projeto da Constituinte (arts. 26 e 27), mas concluiu municiando o "Governo" com o poder de declarar a suspensão, na hipótese de o Congresso não se achar reunido[265] e a "Pátria" correr "perigo iminente".

Estou certo de que o Estado não há de ficar desguarnecido diante daquela eventualidade, mas acredito que a circunstância motivadora de restrições aos direitos individuais deve ser definida com precisão, sem concessões ao subjetivismo, a fim de evitar o abuso do estado de sítio por motivos políticos menores, exagerados pelas lentes de aumento da interpretação interessada do Executivo.

De uma maneira geral, a Constituição de Pedro I não se distanciaria muito, nem para mais nem para menos, dos outros estatutos políticos monárquicos mencionados anteriormente, desde que não houvesse adotado a estrutura do Poder Moderador nas mãos do Chefe do Executivo, por certo o traço singular que lhe transmitiu substancial potencialidade absolutista.

No voto com que contestou brilhante parecer do então Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, contra a sua emenda parlamentarista de 1948, o grande homem público Raul Pila, em outro

265. Cada sessão anual durava quatro meses (art. 17).

destacado pronunciamento, mais procedente nas conclusões finais, embora menos erudito, afirmou que a Carta Imperial era presidencialista: "Era, ainda mais, uma Constituição superpresidencialista, graças à prerrogativa, que se arrogava o Imperador, de dissolver as Câmaras",[266] sem o balanceamento procedente da responsabilidade política por parte do Gabinete. "Era a Constituição de uma Monarquia simplesmente constitucional e representativa", dizia também Raul Pila, distinguindo com propriedade o Governo com o Executivo sob o comando direto do Rei do resultado de sua evolução que é a "Monarquia parlamentar".

Observa-se, assim, que o grande líder do Partido Libertador mostrou a realidade, mas de cabeça para baixo. Sem considerar a anterioridade histórica, guiando-se pela similitude das respectivas mecânicas governamentais, cometeu o lapso de dizer que a Carta Magna Imperial era presidencialista, quando, na verdade, o presidencialismo é que era monárquico, como continua sendo.

Na consideração geral dos exemplos, a característica angular que distinguiu a Constituição brasileira de 1824 de todos os Códigos Supremos europeus que a antecederam foi a instituição do Poder Moderador, delegado privativamente ao Imperador (art. 98).

Em conseqüência, o Monarca podia nomear e demitir livremente os Ministros, dissolver o Congresso e suspender os Magistrados. Quer dizer, influía, com superioridade, nos três Poderes tradicionais, sem ser responsável e sem qualquer outro freio eficiente que contivesse o seu arbítrio. O que deveria constituir ponto de equilíbrio harmônico surgiu como meio de supremacia individual.[267]

A propósito, Frei Caneca, no voto com que combateu, na Câmara de Recife, o Projeto do Conselho de Estado, disse que

266. Avulso da Câmara dos Deputados relativo à "Emenda à Constituição n.º 15-A — 1954", Departamento de Imprensa Nacional, 1955, p. 112; *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, p. 125.

267. A idéia de Clermont Tonerre, desenvolvida pelo escritor liberal francês Benjamin Constant de Rebecque (poder real), instrumento de solução para eventuais conflitos entre os Poderes, abrindo caminho para a evolução da Monarquia Constitucional, não podia objetivar a supremacia do Chefe do Executivo sobre os dois outros Poderes, como se oficializou no Brasil.

o "Poder Moderador da nova invenção maquiavélica" era "a chave e o garrote mais forte da liberdade dos Povos". Teoricamente, estava certo porque o Governante imperial não perderia a Chefia do Executivo (art. 102) e, portanto, não seria neutro; sua influência não haveria de ser moderadora, mas no sentido da afirmação de uma superioridade que não se ajustava à evolução democrática do regime monárquico.

A fusão do Poder Moderador indivisivo, mantendo-se as prerrogativas que o direito constitucional brasileiro lhe reservou, com a Chefia do Executivo, não constitui jamais solução isenta; serve apenas para mascarar o fortalecimento abusivo da Autoridade central. Excetuando-se as atribuições incompatíveis com os regimes de liberdade, todas as prerrogativas delegadas ao Monarca para o exercício do Poder Moderador poderiam ser cometidas ao Chefe do Executivo.

A Assembléia Geral legislativa só veio a reunir-se em maio de 1826, mais de dois anos após o juramento da Constituição. Nesse meio tempo, o constitucionalismo não passou de um véu que servia para disfarçar os atos arbitrários do Monarca. Mas era visível que a Carta outorgada continuava uma Lei decorativa. "Dir-se-ia um edifício construído só exteriormente. O interior, sem divisões, que seriam as leis complementares, dava em resultado que o País mostrasse ao público e ao estrangeiro uma construção de bela fachada onde, na realidade, porém, tremulava a bandeira do absolutismo."[268]

Pedro I saiu do episódio da Confederação do Equador com as mãos manchadas do sangue de idealistas cujo sacrifício poderia ter sido evitado em favor de sua própria grandeza. As "terríveis Comissões Militares" cumpriram rigorosamente a ordem do decreto de 26 de julho, no sentido de um julgamento "sumaríssimo" contra os líderes do movimento presos, punindo "com a severidade costumada", na expressão de Carlos Maximiliano. As cabeças que rolaram pelos patíbulos serviram apenas para satisfazer o orgulho ferido do príncipe e garantir créditos palacianos aos carrascos titulados e obsequiosos que a história se esquece de punir. A

268. Aurelino Leal, obra citada, p. 149.

transformação da sentença contra Frei Caneca em fuzilamento, porque ninguém se dispôs a enforcá-lo, mostra que na presença de interesse pessoal é mais fácil o civismo comover um verdugo profissional do que um juiz solícito.[269]

Apenas oito meses depois do início da vigência da Constituição, as garantias dos direitos individuais tinham sido suspensas três vezes: 26 de julho, em Pernambuco; 5 de outubro, no Ceará; e 16 de novembro, na Bahia.[270] As duas primeiras por motivo incontestável, mas a última sob amparo constitucional duvidoso porque não havia indicação objetiva, de expressão indiscutível, sobre "perigo iminente" para a "Pátria". Como o juízo era do Governo, bastava que a circunstância fosse invocada, mesmo que o único perigo contra a ordem nacional resultasse de suas próprias conseqüências, como ainda pode acontecer em nossos dias. Registre-se também que todos os três estados de sítio foram decretados sem prazo certo, em desacordo com exigência expressa do artigo 179, § 35, da Carta Magna. Ainda assim, Pedro I não perdia oportunidade de afirmar que era um governante constitucional.

Os insucessos da guerra da Cisplatina, impopular no meio da Nação brasileira, também desgastaram o prestígio residual do Monarca. Mas foram sentimentos nativistas, o receio de nova união política com Portugal e a influência preservada dos portugueses da Corte, que aprofundaram o fosso entre Pedro I e o espírito do País.

O Imperador não se esforçava para isentar-se dos tributos que lhe cobravam por sua origem. Verdadeiramente, não se divorciara

269. Movimento republicano e separatista ocorrido no Nordeste do Brasil. Iniciou-se em Pernambuco — 2 de julho de 1824 — e chegou a estender-se às Províncias da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. A Constituição outorgada, de característica fortemente unitária, foi a causa básica da rebelião.

270. O motivo, em Pernambuco e no Ceará, foi a Confederação do Equador. Na Bahia, o sítio ocorreu porque um batalhão — dos "Periquitos" — exigiu que seu comandante, preso por atos de indisciplina, fosse solto. O Governador das Armas, General Felisberto Gomes Caldeira, manteve suas ordens e foi assassinado por uma companhia daquele batalhão.

dos seus interesses europeus. Com a morte, a 10 de março de 1826, de D. João VI, que mantivera o título honorífico de Imperador do Brasil, intransmissível aos seus sucessores, a Junta de Regência presidida pela Infanta D. Isabel Maria, irmã de Pedro I, aclamou-o Rei Pedro IV de Portugal. A notícia chegou ao Rio de Janeiro oficialmente por intermédio de uma deputação, em 24 de abril, menos de 15 dias antes da reunião inaugural do primeiro Congresso eleito nos termos da Constituição de 1824. O País, marcado pela rivalidade entre natos e adotivos, sobressaltou-se. O Monarca decidiu ouvir o melhor conselho, abdicando do Trono lusitano em favor de sua filha D. Maria da Glória. Mas o ato não foi definitivo; impunha condições: o Príncipe D. Miguel, nomeado tutor de D. Maria da Glória, deveria jurar a Carta Constitucional outorgada por Pedro IV[271] e casar-se com a futura rainha.

Esse exemplo revela, com eloqüência, toda a contradição que se liberta do conflito peculiar entre os sentimentos instintivos e egoístas, estimulados pelo Poder superior, e a inspiração racional do juízo, que dificulta a identificação da verdadeira personalidade de muitos Monarcas liberais. Para a maioria deles, teoricamente, a lei é intocável. Mas, na prática, muitas vezes, começam a surgir as diferenças quando seus propósitos são contrariados. O tempo só exacerba essa indisciplina, que tem a probabilidade de contagiar a estrutura imediatamente agregada. Os Monarcas constitucionais (incluindo os republicanos) quase sempre chegam ao Governo com os melhores propósitos democratizantes. Todavia, tendem a inebriar-se em face do convívio com decisões solitárias que lhes dão a consciência física da própria força, da prestimosidade dos que lutam para servir-lhes, dos acréscimos de prerrogativas eventuais que costumam oferecer-lhes com panegíricos enaltecendo suas virtudes de líderes e de magistrados, dos louvores reiterados dos áulicos e da solidariedade cega de muitos dos seus auxiliares arma-

271. A Constituição oferecida ao Povo português foi elaborada, em poucos dias, pelo Imperador. Era uma cópia do texto brasileiro com adaptações às peculiaridades do Reino de Portugal.

dos, perdendo o sentido da realidade, com intolerância a qualquer espécie de crítica legítima.

Enquanto Pedro I sugerira ao pai a outorga de uma Carta Magna à Nação lusitana, e, depois, num dos poucos atos que praticou como Rei de Portugal, ofereceu o constitucionalismo ao Povo daquele País, no Brasil vinha praticando arbitrariedades e iria, em seguida, considerar a oposição da Câmara dos Deputados ao seu Governo como atitude de desafio à Coroa. Vicente Tapajós registra que no final da sessão de 1829, última da primeira legislatura, "em vez da costumeira fala do Trono, limitou-se às palavras: 'Está encerrada a sessão' ".[272] Naquele período inicial, a Assembléia votou as leis complementares da Constituição relativas à responsabilidade dos Ministros (15 de outubro de 1827) e à criação do Supremo Tribunal de Justiça (18 de setembro de 1828).

Na inauguração da segunda legislatura, a 3 de maio de 1830, a vida nacional encontrava-se em nova fase de excitação política que se refletia na exaltada atitude crítica dos liberais e dos federalistas, na Câmara dos Deputados, e na pregação da imprensa oposicionista, em pleno crescimento numérico. Evaristo da Veiga (*A Aurora Fluminense*), no Rio de Janeiro, e Líbero Badaró (*O Observador Constitucional*), em São Paulo, foram expressões marcantes da resistência liberal por via da imprensa.[273]

O assassinato impune de Líbero Badaró, em novembro de 1830, provocou uma onda de indignação no País cujos sinais estavam presentes na maneira fria, hostil, com que Minas Gerais recebeu a segunda visita do Monarca, iniciada a 30 de dezembro, dias depois da publicação do Código Criminal que veio substituir o Livro V das Ordenações Filipícias, até então vigente no Brasil. O Projeto, cujo texto original era dos mais adiantados da época, fora elaborado por Bernardo de Vasconcelos.

Durante a permanência do Imperador no território mineiro, celebraram-se ostensivamente cerimônias fúnebres em memória do jornalista assassinado.

272. Obra citada, p. 391.

273. O nome de registro era João Batista Badaró, médico, professor de matemática e político liberal; nascera na Itália.

Armitage comenta que durante a viagem de retorno, "desgostoso e com ânimo abatido", Pedro I "falou da intenção que estava de abdicar em favor de seu filho e retirar-se para sempre do Brasil".[274]

No Rio de Janeiro, foi recebido com festas pela população de origem portuguesa. As demonstrações de regozijo ocorreram a 11, 12 e 13 de março. Tudo foi promovido por iniciativa de pessoas ligadas ao Imperador. Desde o primeiro dia, brasileiros tomaram a iniciativa de realizar manifestações em favor da legalidade constitucional, sendo agredidos com "um chuveiro de pedras, fundos de garrafas e outros projéteis",[275] na terceira noite, depois de apagarem várias fogueiras acesas pelos portugueses. "De todas as varandas, de todas as janelas, de todos os telhados e de todas as portas" partiam "garrafas inteiras e aos pedaços" na direção dos nativos. A agressão física fora premeditada. Não houve providências imediatas por parte das autoridades policiais no sentido de conter os lusitanos que, no dia seguinte, ainda perturbaram a tranqüilidade pública com insultos a causas domésticas. O acontecimento "reviveu todo o antigo ódio e rivalidade contra os portugueses. A ofensa da nacionalidade, e conseqüentemente do amor-próprio dos brasileiros, conciliou como por milagre indivíduos de todas as crenças políticas: cada um se sentiu insultado, e todos se reuniram em clamor que era necessário reprimir a insolência dos estrangeiros".[276]

A 19 de março, o Ministério foi substituído por nomes de posição moderada, depois de respeitosa, mas enérgica, representação que 23 Deputados e um Senador[277] dirigiram a Pedro I.

Os atos de desagravo, porém, continuaram, e a 5 de abril o Gabinete recém-nomeado foi destituído porque não cumpriu determinação do Monarca no sentido de proibir manifestações populares no dia 4, data do aniversário de sua filha (Princesa Maria da Glória), D. Maria II de Portugal. Os nomes escolhidos compunham um Gabinete de medalhões — Ministério dos Mar-

274. Obra citada, p. 216.

275. Noite das Garrafadas.

276. Armitage, obra citada, p. 218.

277. A representação foi efetivada no dia 17. O Senador era Nicolau de Campos Vergueiro. A Assembléia Geral estava em recesso.

queses[278] — cuja linha política estava associada à portuguesa no apoio à estratégia de valorização pessoal do Imperador.

O resultado foi a rebelião. Amotinados reuniram-se no Campo de Santana, atual Praça da República, e mandaram uma Comissão, formada por Juízes de paz, solicitar do Imperador a demissão dos novos Ministros e o retorno dos destituídos. Pedro I manteve-se firme na defesa de sua prerrogativa constitucional de nomear livremente os Ministros de Estado, declarando que faria "tudo para o Povo, mas nada pelo Povo". Em conseqüência da resposta, a tensão atingiu limites explosivos. Nessa altura grande parte da guarnição militar, comandada pelo Brigadeiro Francisco de Lima e Silva, apoiava os revoltosos. Parece certo, entretanto, que não se tratava de depor o Monarca, cuja abdicação constituiu mais surpresa do que expectativa, apesar de suas confidências, no retorno de Minas Gerais, e de comentários do Marquês de Barbacena indicando que seria fácil levá-lo a afastar-se. O próprio Brigadeiro Lima e Silva procurou Pedro I para tentar demovê-lo de sua decisão, levando-o a atender o desejo do Povo. De nada adiantou. Por volta das 11 horas da noite, como assinala Armitage,[279] o Batalhão do Imperador também se juntava, no Campo de Santana, aos companheiros que exigiam a demissão do Gabinete. Lima e Silva, então, mandou um dos seus ajudantes, Major Miguel de Frias, informar o Monarca do que se passava.

Em São Cristóvão não faltaram conselhos no sentido da resistência. "Pedro I respondeu: 'Prefiro descer do Trono com honra a reinar desonrado e aviltado. Não nos façamos ilusões. O conflito tornou-se nacional. Os nascidos no Brasil congregaram-se contra mim no Campo da Aclamação (Santana). Não querem saber mais de mim porque sou português. Estão dispostos a desfazer-se de mim por não importa que meio. De há muito esperava isso, e anunciei-o após minha viagem a Minas. Meu filho tem sobre mim a vantagem de ser brasileiro. Os brasileiros prezam-no. Governará

278. Marqueses de Inhambupe, de Baependi, de Aracati, de Paranaguá e de Lajes, e Visconde de Alcântara.
279. Obra citada, p. 223.

sem dificuldade e a Constituição garante-lhe seus direitos. Renuncio à Coroa conforme comecei — constitucionalmente'."[280]

João Ribeiro assinala que o Imperador recebeu a notícia da infidelidade de suas tropas com calma, frieza e indiferença. "Não quero", disse, "que ninguém se sacrifique por minha causa." E mandou, com verdadeira grandeza de alma, que o regimento de artilharia aquartelado em São Cristóvão fosse se reunir aos seus camaradas.[281]

Já Armitage registra que o Monarca entregou o documento ao Major Frias "com lágrimas nos olhos": "Aqui está a minha abdicação; desejo que sejam felizes! Retiro-me para a Europa, e deixo um País que tanto amei, e ainda amo".[282]

Pedro I não percebeu que o problema de sua origem era secundário. Não sentiu que ocorreria o mesmo conflito se fosse brasileiro e teimasse em dirigir o Estado contra os interesses locais dominantes, hipótese impraticável em um Governo parlamentar porque nesse regime o Executivo depende, sempre, da maioria.

A repetição permanente, em toda parte, desse tipo de conflito — Executivo dependente do Rei, de um lado, e maioria parlamentar, do outro —, com as tensões sociais resultantes, demonstrou a inviabilidade democrática da monarquia constitucional e contribuiu decisivamente para a sua evolução no sentido do parlamentarismo.

5.2.4. PARLAMENTARISMO NO IMPÉRIO?

Normalmente, a média do cidadão brasileiro que opina sobre o assunto tende a considerar o sistema de Governo adotado no Império como uma Monarquia parlamentarista, sem preocupar-se com distinção de fases, apesar de todo material esclarecedor fornecido por nossos historiadores.

Já no ambiente técnico-jurídico há os que entendem que não houve parlamentarismo; os que acreditam que o sistema parla-

280. *História do Brasil*, Bloch Editores, V. II, p. 350.
281. Obra citada, p. 369.
282. Obra citada, p. 224.