

**A construção de uma legitimidade: constituição e administração nos primórdios do
Império do Brasil (c. 1823-1834)**

Andréa Slemian¹

Resumo: A comunicação pretende discutir a elaboração de um *pacto constitucional* para o Brasil independente na sua interface com a criação institucional dos alicerces político-jurídicos do novo Império durante o Primeiro Reinado e início da Regência. A idéia central é que nossos primeiros legisladores valorizaram a construção da eficácia do Estado, perceptível por meio da ênfase dada ao Direito Público, ou seja, à constituição – como conjunto de regras fundamentais que deveriam nortear o edifício político - e à administração – como prática das normas gerais por meio da criação de uma legislação positiva.

Em pronunciamento à Assembléia Legislativa e Constituinte instalada no ano de 1823, no Rio de Janeiro, o deputado Joaquim Manoel Carneiro da Cunha, eleito pela Paraíba, afirmava em relação ao *pacto constitucional* que então se pretendia compor:

“O que posso dizer, falando com a minha costumada franqueza, é que nas Províncias existem receios de se não seguir o Rio de Janeiro o verdadeiro sistema Constitucional; teme-se que a Constituição não seja feita segundo os princípios que por lá prevalecem, e que, portanto, lhe queiram dar aquilo de que elas não gostam; mas vontade de união com Portugal não se acha em nenhuma delas. Demais, os Povos esperam desta Assembléia leis pacíficas e sábias” (DAG: v.1, p.387).

O paraibano, além de querer pressionar seus companheiros para o atendimento das demandas provindas das províncias, deixava entrever que a *constituição* tratava-se de uma *necessidade*. Desta forma, Carneiro da Cunha utilizava o termo no sentido em que caminhava sua transformação desde meados do século XVIII, quando o mesmo deixava de significar uma idéia descritiva, ligada a normas que regulamentavam o “exercício do domínio”, para tornar-se um “conceito-objetivo” prescritivo que passava a transportar expectativas definidas na construção de um novo ordenamento político, ou seja, projetado para o *futuro* (GRIMM e BRUNNER: 1984, p. 863).

O pano de fundo dessas modificações, no seu aspecto jurídico, era o da passagem do Direito como um campo doutrinário, ligado à dogmática, para o da legislação positiva e da

¹ Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo.

codificação vividos na modernidade (LOPES: 2004, p. 22), em que o vocábulo adquiria um substrato cada vez mais ligado à idéia de formação de um governo. No plano da política, vivia-se o colapso das estruturas monárquicas vinculadas ao que se convencionou chamar de Antigo Regime, o qual teve um momento agudo com a onda revolucionária desde fins dos setecentos no mundo atlântico. Na ordem do dia estava, portanto, a construção de governos constitucionais que deveriam basear-se em dois pilares fundamentais: na separação e controle entre os poderes políticos e na garantia de direitos inalienáveis aos homens (FIORAVANTI: 2001). Obviamente que o nível de radicalidade que informou essas transformações variou muito de acordo com o local e o momento; e, mesmo com a retração revolucionária vivida a partir de 1814, a configuração das monarquias restauradas européias teve que lidar com as novidades trazidas pelos *novos tempos*.

Na América ibérica, essas transformações informaram os movimentos de Independência em cujo bojo nascia um problema fundamental: o da construção de novas unidades políticas estáveis que, a partir da diversidade de áreas e regiões dos antigos impérios, tivessem legitimidade para falar em nome de seus habitantes, agora alçados à condição de cidadãos. Na porção luso-americana, a despeito do mesmo processo ter efetivamente se iniciado dez anos depois de sua congênere espanhola, e da existência de um consenso inicial que a monarquia seria a forma de governo do novo Império, estava-se diante do mesmo rol de questões que informaram conflitos, tensões e guerras e que fizeram com a criação dos alicerces de um regime político no Brasil independente também fosse um processo errático e violento.

Nesse sentido, proponho discutir uma das facetas desse processo, seguindo os passos da elaboração de um *pacto constitucional* para o Império do Brasil na sua interface com a criação institucional que se deu ao longo do Primeiro Reinado – sobretudo após a instalação do Parlamento em 1826 - e início da Regência. A idéia central é que nossos primeiros legisladores, diante da dificuldade na viabilização de um projeto comum que pudesse unir partes tão díspares como eram os antigos domínios portugueses da América, valorizaram, desde o início, a construção da eficácia do novo Estado. O que, no campo jurídico, concebe-se como uma ênfase no Direito Público, ou seja, na constituição – como conjunto de regras fundamentais que deveriam nortear o edifício político - e na administração – como prática efetiva das normas gerais por meio da criação de uma legislação positiva. Tal ênfase pode ser observada pela disseminação do discurso da crença no papel do governo na manutenção da ordem pública, cuja estabilidade deveria ser alcançada pelo estabelecimento de instituições que visassem o interesse comum. Da simbiose entre *pacto constitucional* e *espaço* da

administração - como dois corpos distintos embora complementares - nasceria o cerne da concepção acerca do funcionamento do Império: o primeiro entendido como espaço neutro e dotado de “sacralidade”, e o segundo como campo das disputas na determinação das leis ordinárias e sua prática. A idéia de que se poderia construir um “verdadeiro sistema Constitucional”, como afirmava Carneiro da Cunha na Assembléia de 1823, já trazia consigo os germens desse entendimento.

*

O Império português viveu, na sua totalidade, os primórdios do constitucionalismo com a eclosão do movimento revolucionário do Porto em 1820. Como se sabe, um dos seus desdobramentos foi a instalação das Cortes Constituintes em Lisboa, em 1821, onde também tomaram assento deputados eleitos na América. Essas logo mostrariam-se incapazes de amalgamar numa mesma unidade, sob a égide liberal, os distintos interesses e projetos encabeçados pelos representantes de suas várias partes. Nesse sentido, a luta por autonomia política de algumas bancadas de províncias americanas acabou por se perfilar com a defesa da condição de Reino do Brasil, ou seja, a permanência de um “braço” do executivo no Rio de Janeiro na pessoa de D. Pedro. Sem ser unânime entre os representantes da América, essa posição - como expressão de grupos do Centro-Sul que se haviam beneficiado com a instalação da Corte nos trópicos - foi a base para gestação da alternativa da Independência do Brasil.

Antes mesmo da ruptura formal com Portugal, o Príncipe Regente aprovara, em 03 de junho de 1822, a instalação de uma Assembléia Constituinte no Rio de Janeiro, a qual deveria funcionar *pari passu* com as Cortes lisboetas no atendimento de demandas provenientes da América. A decisão, que encampava a idéia de antagonização de interesses entre ambos os hemisférios, teve, por sua vez, efeito positivo no Brasil à medida que grupos provinciais puderam transferir para a Corte americana suas expectativas na formação de uma nova ordem. Isso explica, em parte, a aceitação momentânea do projeto de Independência por grande parte das províncias, o qual mantinha a legitimidade do monarca mas acenava para transformação do regime.

Não à toa, quando se abriram as portas da Assembléia no ano seguinte (1823), o enunciado da necessidade de estabelecimento de um *pacto* que deveria reger as relações entre o governo e a sociedade estivesse na boca de todos seus membros. Isso porque ela era entendida como a expressão do caráter que teria o novo edifício político que se pretendia formar. Nesses termos, era comum a idéia de que “uma Nação só se constitui quando organiza o seu Pacto social; no qual marca as condições debaixo das quais os homens cedem dos seus

originários direitos, e pelas quais se conhece as vantagens que eles tiram dessa cessão” (DAG: v.1, p. 102).

Mas a expressão do *pacto* também apontava para diferenças. Desde o início dos trabalhos legislativos, ficou claro como ao menos duas posições distintas em relação a ele foram claramente enunciadas. Uma primeira que reconhecia que o mesmo já estaria formado devido ao fato de D. Pedro estar “reconhecido Imperador pela mesma Nação que nos fez Deputados; e antes que fôssemos Deputados já estava Aclamado Imperador por esta mesma Nação” (DAG: v.1, p. 202), numa clara defesa da legitimidade do monarca frente à da “nação”. E uma segunda que argumentava que D. Pedro apenas seria Imperador, depois de ter “aceitado” (essa é a palavra) a constituição que estava sendo feita, e mesmo que os indivíduos e as províncias poderiam negá-la se não estivessem de acordo com ela. Aparentemente banal, o que estava em jogo era uma diferença de fundo: a primeira posição era afeita, mas não exclusiva, aos interesses daqueles grupos sediados no Centro-Sul; a segunda teve grande apelo entre representantes vinculados às províncias menos integradas com o Rio de Janeiro, embora não somente, pela valorização do poder do papel dos representantes na Assembléia (Legislativo) e das partes nas decisões políticas.

A dissidência fornecia materialidade a, pelo menos, dois usos distintos do termo constituição - para além de instrumento de garantia dos direitos individuais e de formação de um governo com normas legais instituídas e poderes limitados para “salvação pública” - nem sempre incompatíveis: um que a definia como elemento de coesão do novo Império, “arraigada em nossas leis, estabelecimentos e costumes”, pressupondo que a união já estaria estabelecida pela tradição e “espírito comum”, ou seja, pelo *passado*; e outro que afirmava que sua existência real deveria se dar em função dos interesses da “nação” ou mesmo das localidades específicas que, na formação de um mesmo pacto, apontaria para um programa de *futuro*.

As tensões que se expressavam no debate pela formação do pacto eram apenas um dos momentos em que a dificuldade na definição do edifício político fazia-se presente. Pela análise de seu trabalho cotidiano, fica evidente a falta de consenso entre seus representantes na sua construção, sobretudo após a chegada dos deputados egressos de regiões que viveriam guerras, como foi o caso da Bahia. Isso explica em parte seu próprio fechamento pelo Imperador que, diante do clima de disputa que reinava na Casa, e também na Corte, valeu-se de sua autoridade monárquica para o ato. No entanto, o regime teria que rapidamente construir uma nova legitimidade e D. Pedro imediatamente nomeou uma comissão encarregada de elaborar um texto constitucional. É sabido que reações contundentes existiram

contra a medida, sobretudo no Norte; mas o regime, que não se furtara em usar força militar contra seus inimigos, também angariava adeptos em função da expectativa de construção de uma ordem estável.

Para entender as condições que fizeram com que a atitude de D. Pedro pudesse ser aceita, vale considerar a reformulação da concepção de lei e direito nos finais dos setecentos *pari passu* à transformação do ideal de constituição. Foi especialmente com os desdobramentos da experiência revolucionária francesa, na sua ânsia de negação do passado e construção de uma nova ordem política, que se forjou a concepção “legicentrista” - da lei como um valor em si mesmo-, responsável por assegurar os direitos aos cidadãos. Isso significava que a lei criaria o direito, e não o direito prévio que asseguraria a lei. Tal concepção fornecia ao legislador a capacidade de interpretar a *vontade geral*, fornecendo um papel central ao Estado na garantia dos direitos invioláveis. A partir de então, a necessidade de criação de leis efetivas que pudessem dar materialidade ao pacto fundador ganharam especial ímpeto com a perspectiva da codificação.

Era assim que apesar dos conflitos existentes no âmbito da Casa, tinha-se clareza acerca da confecção de “leis positivas” a partir da constituição, conforme afirmava Manuel José de Sousa França:

“a Constituição nada mais é do que um sistema de princípios gerais de Direito convencional, que não podem ser observados senão mediante as Leis regulamentares que são a norma de se aplicarem aos casos práticos: e não poderíamos ser comissionados de fazer uma Constituição, sendo, aliás, inibidos de lhes fazer as leis, de que depende a sua conveniente prática” (DAG: v.1, 477).

Nesse sentido, a Assembléia aprovaria, a despeito de seu breve funcionamento, algumas medidas positivas. Uma das mais importantes foi a regulamentação provisória para funcionamento dos governos provinciais na tentativa de instituição de uma ordem nacional, em oposição à herança normativa colonial, por meio da criação legislativa. A Carta Constitucional de 1824 confirmaria esse papel em dois sentidos: por um lado, por propor uma legitimidade intrínseca ao regime em nome da inviolabilidade das premissas gerais do pacto; e, por outro, por deixar previsto que o detalhamento e positivação se daria posteriormente pela criação de leis regulamentares.

No tocante ao primeiro ponto, que significava a tentativa de construção de uma “base apolítica” para o novo governo, a outorga da Carta brasileira de 1824 fez com que o vocábulo

e seus derivados fossem também utilizados, a partir do círculo dos poderes constituídos, como instrumento central da garantia de estabilidade (e constitucionalidade) do regime. Logo se transformou em adjetivo poderoso para simbolizar os atributos de uma monarquia cuja legitimidade era construída, senão pela participação direta do “povo”, pela sua “aceitação”, o que servia de justificativa para o “pacto legalista”. Configurava-se um uso “defensivo” da constituição como “código dos códigos”, mais do que como estatuto dos cidadãos, segundo expressão de José Reinaldo Lopes (2003, p. 205). Daí ser comum sua referência como ponto de salvação da união e prosperidade do Brasil, por vezes revestida de sacralidade, conforme discurso proferido pelo periódico mineiro *Abelha do Itacolomy* às vésperas de seu juramento:

“Já tínhamos Pátria, tínhamos Monarca; faltava-nos, porém, a Lei Fundamental, a Constituição Política, que garantisse o direito individual do Cidadão, que marcasse a linha de seus deveres, numa palavra, que consolidasse as bases do Edifício Social Brasílico [...] o juramento da liberal Constituição do Império deve operar este milagre político” (n. 35, 31/03/1824, p.140).

No tocante ao segundo – o de implantação das leis regulamentares -, logo após a outorga da Carta, a aposta para consecução de um novo regime amparou-se também na abertura do Parlamento, cujas eleições já haviam sido iniciadas. Composto de Câmara dos Deputados e dos Senadores, ele iniciaria seus trabalhos em 1826 e colocaria em prática uma série de reformas na ordenação jurídica. Vale dizer que, no seu conjunto, isso faria parte de uma atitude consciente da parte de nossos primeiro legisladores que usaram a “faculdade de legislar como primeira fonte de todo o direito” (LOPES: 2003, p.196) na consolidação de um ideário de Estado, ou seja, valendo-se da apropriação do sentido mais moderno então existente para a “lei”.

Entre importantes reformas que seriam aprovadas pelos deputados e senadores, incluíam-se uma nova jurisdição das Câmaras Municipais de 1828, a reformulação da Justiça – desde a criação dos cargos de Juízes de Paz, como do Supremo Tribunal –, do Tesouro Público e das forças militares, as quais tocariam fundo nas bases jurídicas do novo Estado independente. No seu conjunto, foram inspiradas por uma diretriz liberal e, em meio a esse espírito, sua administração competia à alçada do próprio governo auxiliado pelo Legislativo no tocante à feitura das leis. Mesmo que a implantação das mesmas reformas fosse permeada por dificuldades das mais diversas ordens, sua criação fornecia materialidade ao discurso ordenador que então se difundia como consenso.

É notável como diante das alternativas radicais que surgiram na esteira da abdicação de D. Pedro, a monarquia pode prevalecer no Brasil sob a legitimidade da *constituição*. Assim, explica-se o consenso em torno da utilização do termo em 1831, quando, segundo Ilmar Rohloff de Mattos, liberais da estirpe de Evaristo da Veiga e Bernardo Pereira de Vasconcellos viram nela “um instrumento privilegiado para deter a revolução” (MATTOS: 1994). Como moderados que eram, transformaram-na na “essência” das leis cuja principal qualidade residiria na sua capacidade de abrir a possibilidade de reforma e de manter a estabilidade da ordem. Mas radicais (*exaltados*) e conservadores (*caramurus*) também seriam responsáveis pela valorização e amplitude dos significados que o conceito comportaria no período: os primeiros, utilizando-o como uma forma de constrangimento à “ação dos absolutistas” – pela sua dimensão de “pacto social” – e os segundos, em nome das instituições governamentais fundadas na tradição e no costume.

O que significava que diante da crise política então vivida, a atuação do Legislativo conseguira dar corpo ao discurso da construção dos alicerces de uma nova ordem normativa como elemento de estabilidade. Nesse sentido, é paradigmática a afirmação de José Mariano de Albuquerque Cavalcante feita em outubro de 1831, quando pedia demissão do cargo de Presidente da Província do Ceará em face do clima de guerra civil ali vivido:

“Para sufocar as revoluções, que formigam em diferentes partes do Império são precisas Leis fortes, que, impondo terror aos revolucionários, possam assegurar estabilidade ao Governo, e mais garantias à vida, e propriedade dos Cidadãos amigos da ordem [e] da legalidade” (ANRJ: IJJ⁹ 173).

Em idêntico sentido, e diante dos distúrbios vividos em Minas Gerais no mesmo ano de 1831, os membros do Conselho Geral da Província escreviam que seu desejo era que o “império das leis” estivesse “estabelecido com aquela solidez que era para se desejar” (p. 81).

Foi esse caráter legalista que frutificou nos trabalhos das primeiras legislaturas, numa clara ênfase na organização do Estado sob um perfil liberal que, em ambiente de profunda luta política, colocava-se como primeira necessidade. Isso significaria a prioridade dada por esses legisladores, desde o início, ao Direito Público² no que tocava aos seus dois principais ramos: o *constitucional*, entendido como “direito fundamental” (ou “sistema de princípios gerais”, conforme descrito acima pelo deputado França); e o *administrativo*, considerado como um complexo de “leis positivas” que demarcariam o papel ativo do governo na vida política.

² Note-se que, durante o Império, seriam aprovados, primeiramente, o Código Criminal (1830), seguido do Código do Processo Penal (1832), e anos depois do Código do Comércio (1850).

No que cabe a este último, deve-se notar que, desde a Independência, ele foi o campo privilegiado de resolução de questões de “interesse geral”, numa linha de continuidade com a tradição do reformismo ilustrado que o tomara como *interesse superior*. A finalidade da administração – definida pela relação do Estado com os cidadãos, e não desses com seus iguais – era, portanto, “prover as necessidades coletivas”³. Era assim que Bernardo Pereira de Vasconcellos afirmava, no início da Regência, ser a “administração central [...] a expressão mais pura, a mais completa da representação nacional” (APB: t.1, p. 107). E, da mesma forma que na concepção francesa, que se pretendeu segregar a discussão das matérias públicas das decisões dos tribunais, no Brasil tais questões ficariam eminentemente relegadas a uma “jurisdição administrativa”, o que significava dizer que seus conflitos tendiam a ser resolvidos nessa esfera⁴.

No governo das Províncias, a prática cotidiana dos órgãos criados pela citada lei de 1823, e dos Conselhos Gerais inscritos na Carta de 1824 confirmam a valorização da esfera administrativa como espaço primordial de tomadas de decisões e resolução de conflitos. Claro que, em última instância, todas as medidas tinham que ser remetidas para aprovação dos órgãos centrais na Corte, o que não impedia uma ênfase de suas decisões na prática administrativa. Era assim que o Conselho de São Paulo registrava em suas atas, no ano de 1825, que ele era o pivô central do governo, ou seja, o “privativo protetor dos Povos, e, mormente contra os abusos e vexames das autoridades” (10/11/1825, p.90).

Assim é que, em meio ao conturbado ambiente que marcava as primeiras décadas do Brasil independente, o funcionamento das instituições políticas reforçaria a crença coeva de que o ordenamento geral da sociedade poderia, de fato, ser mediado pelo poder público. Os artífices legisladores foram responsáveis diretos por isso, ao sobrevalorizarem a via institucional como um dos caminhos que pudesse servir à transformação da ordem vigente, trabalhando na criação de medidas que colocassem em prática uma nova máquina administrativa.

Nesse sentido, é notável como os clamores pela Reforma, surgidos desde 1831, a partir de um projeto inicialmente radical quanto aos poderes do Estado e à federalização da monarquia, e que encontraria amplo respaldo na imprensa *exaltada* da época, acabariam por

³ José Reinaldo Lopes se utiliza da obra de Pimenta Bueno para demonstrar como no Brasil a concepção é que o “direito público” protegia o “interesse coletivo”, ou seja, uma concepção “estatalista” de ação do governo constituído.

⁴ Em última instância, de acordo com o esquema normativo estabelecido no Império do Brasil, quem decidia as questões ligadas ao “contencioso administrativo” era o Conselho de Estado como auxiliar institucional do Poder Moderador.

se concentrar em soluções efetivas para a administração do Império: a definição dos poderes das Províncias e a extinção do Conselho de Estado (órgão fundamental no trato de questões da jurisdição administrativa; este depois voltaria com a reforma de 1840).

Sustenta-se, portanto, que quando da criação dos alicerces jurídicos para o novo Estado independente no Brasil, antes mesmo da sua existência efetiva como unidade estável, a apropriação da *lei* como fonte primeira do direito desdobrou-se na valorização do Direito Público (na sua expressão constitucional e administrativa) por meio do fortalecimento das instituições políticas como “pedra de toque” da sua ordem interna. Como uma delas, a Carta Constitucional de 1824 desempenharia um papel, simbólico e real, no forjar das alternativas que se constituiriam no tocante ao arranjo político-institucional pelo Império adentro. No mesmo sentido, o Ato Adicional de 1834 tanto confirmaria sua importância como introduziria soluções na sua estrutura que, mesmo marcadas pela moderação em meio a um ambiente político que desde 1831 se mostrava aberto a radicalismos, seriam herdadas como base de sustentação de um regime que vinha sendo posto em funcionamento desde o Primeiro Reinado.

Para concluir, não se pode esquecer que uma outra face dessa organização jurídica foi o permanente uso da violência que, também em nome de “interesses coletivos”, era utilizado pelo governo como forma de controlar os focos de dissidência e garantir a estabilidade do Império. Mas essa ação foi também possível a partir da invenção de uma legitimidade para um regime que preservava o *pacto* como espaço de inviolabilidade, e deixava para o âmbito da produção das *leis*, e sua conseqüente administração, a esfera de resolução dos conflitos e interesses.

Bibliografia e documentação citada:

Arquivo Nacional (ANRJ). *Negócios de Províncias*, IJJ⁹ 173.

Actas das sessões do Conselho Geral da Província de Minas Gerais de 1831. Ouro Preto, Typographia do Silva, 1831.

Atas do Conselho da Presidência da Província de São Paulo (anos de 1824-1829).

Documentos

Interessantes. São Paulo, Arquivo do Estado de São Paulo/Secretaria de Educação, 1961,

v.86.

Annaes do Parlamento Brasileiro (APB). Câmara dos Deputados. Primeiro Ano da Terceira Legislatura. Sessão de 1834, Rio de Janeiro, Typographia de Hypollito José Pinto e & Cia,

1879, t.1.

Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil - 1823 (DAG).

(edição fac-símile), Brasília, Senado Federal, 1973, 3v.

GRIMM, Dieter e BRUNNER, Otto. “Verfassung”. *Geschichtliche Grundbegriffe*.

Historisches

Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Stuttgart, Klett-Cotta, 1984, v.6.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitucion. De la Antigüedad a nuestros dias*. Madri, Ed. Trotta, 2001.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *As palavras e a lei. Direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno*. São Paulo, Edusp/Editora 34, 2004.

_____. “Iluminismo e jusnaturalismo no ideário dos juristas da primeira metade do século XIX”.

JANCSÓ, István (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo/Ijuí, Fapesp/Hucitec/Unijuí, 2003.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. “La experiencia del Imperio del Brasil”. ANNINO, Antonio (et. alli), *De los imperios a las naciones: Iberoamerica*. Ibercaja/Obra Cultural, 1994.