

Priscila Maddalozzo Pivatto

**Discursos sobre o Estado de
Sítio na Primeira República
Brasileira**

Uma abordagem a partir das
teorias de linguagem de Mikhail
Bakhtin e Pierre Bourdieu

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DEPARTAMENTO DE DIREITO
Programa de Pós-graduação em Teoria
do Estado e Direito Constitucional

Rio de Janeiro
Maio de 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Priscila Maddalozzo Pivatto

**Discursos sobre o Estado de Sítio na
Primeira República Brasileira**

**Uma abordagem a partir das teorias de linguagem
de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da PUC-Rio

Orientador: Prof. Adrian Sgarbi

Rio de Janeiro
Maio de 2006



Priscila Maddalozzo Pivatto

**Discursos sobre o Estado de Sítio na
Primeira República Brasileira**

**Uma abordagem a partir das teorias de linguagem
de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Adrian Sgarbi

Orientador

Departamento de Direito — PUC-Rio

Prof. Gisele Guimarães Cittadino

Departamento de Direito — PUC-Rio

Prof. Ignácio Maria Poveda Velasco

Faculdade de Direito — USP

Prof. João Pontes Nogueira

Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais —
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 12 de Maio de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Priscila Maddalozzo Pivatto

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Bacharel e Licenciada em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Ficha Catalográfica

Pivatto, Priscila Maddalozzo

Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira: Uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu/ Priscila Maddalozzo Pivatto; orientador: Adrian Sgarbi. – Rio de Janeiro: PUC–Rio, Departamento de Direito, 2006.

172 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. História do direito. 3. História constitucional. 4. Constituição de 1891. 5. Estado de sítio. 6. Fenômeno normativo. 7. Teoria da linguagem. 8. Bakhtin, Mikhail. 9. Bourdieu, Pierre. I. Sgarbi, Adrian. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Aos meus pais, Leila e Volmar, por todo amor e confiança.

Agradecimentos

Ao meu orientador, professor Adrian Sgarbi, pela competência e gentileza com que guiou toda a produção do trabalho.

Aos professores Gisele Guimarães Cittadino e Ignácio Maria Poveda Velasco, por aceitarem o convite para participar da banca examinadora e contribuírem substancialmente para o resultado final desta dissertação.

A todos os professores da PUC-Rio, que de um modo ou outro contribuíram para a minha formação durante o mestrado e, em especial, a Ana Lucia Lyra Tavares e José Ribas Vieira, por serem exemplos de generosidade e dedicação na academia.

Aos funcionários da Secretaria do Departamento de Direito da PUC-Rio, Anderson Torres, Carmem Barreto e Marcos de Sousa, pela eficiência e simpatia com que conduziram suas funções.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, essenciais para a realização dessa dissertação.

A Fernando Bentes, Mariana Fittipaldi, Teresa Robichez e demais colegas do mestrado, com os quais dividi os melhores e piores momentos desse período.

Aos amigos reais que se tornaram companhias virtuais indispensáveis, Jefferson Fonseca, Liz Helena do Amaral, Ricardo Sontag, Rômulo Ceretta e Wilson Alves.

A Fernanda, Sílvio e André Strauss Vasques, por me acolheram em sua casa e em seus corações.

À minha família, pelo amor paciente e pelo constante estímulo.

A Daniel Strauss Vasques, pelo apoio incondicional e por fazer com que todos os meus sonhos se tornassem reais.

Resumo

Pivatto, Priscila Maddalozzo; Sgarbi, Adrian. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira**. Rio de Janeiro, 2006. 172p. Dissertação de Mestrado — Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estado de sítio constitui uma figura constitucional essencial à compreensão das estruturas políticas democráticas. Se por um lado é mecanismo de proteção da sociedade, alargando os limites da autoridade estatal para rápida ação em situações excepcionais, por outro pode ser instrumento legitimador de arbitrariedades e abusos intervencionistas. As freqüentes decretações de estado de sítio durante a Primeira República brasileira servem como um indicativo das vicissitudes que permeavam os poderes estatais e das tentativas de consolidar o regime republicano federativo no país. A partir da compreensão de que o fenômeno normativo jurídico do estado de sítio pode ser visto como um fenômeno lingüístico, o presente trabalho analisa o instituto constitucional, durante o referido período histórico, com base nas teorias de linguagem de viés culturalista desenvolvidas por Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu. Para tanto, foram examinados discursos sobre o sítio produzidos nas esferas dos três poderes públicos federais, registrados, principalmente, nos anais da Assembléia Constituinte, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em mensagens redigidas pelos Presidentes da República e em decisões do Supremo Tribunal Federal. O estudo desses materiais, que leva a concluir que as disputas pelos sentidos do estado de sítio foram marcadas por relações lingüísticas de poder simbólico e que o instituto funcionou como meio de configuração das estruturas políticas e jurídicas da Primeira República, está estruturado em três partes: a primeira dedicada aos trabalhos constituintes, a segunda ao processo de concretização dos dispositivos constitucionais e a terceira à reforma da Constituição aprovada em 1926.

Palavras-chave

História do Direito; História Constitucional; Constituição de 1891; Estado de Sítio; Fenômeno Normativo; Teoria da Linguagem; Mikhail Bakhtin; Pierre Bourdieu

Abstract

Pivatto, Priscila Maddalozzo; Sgarbi, Adrian. **Discourses on the State of Siege during Brazil's First Republic**. Rio de Janeiro, 2006. 172p. MSc. Dissertation — Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Understanding the constitutional precept of the state of siege is essential to understanding the democratic political structures. If, on the one hand, it is a mechanism for the society's protection, thus broadening the limits of the state authority for a quick action in exceptional situations, then on the other hand it can be a legitimizing instrument of arbitrariness and interventionist abuses. The frequent declarations of state of siege during Brazil's First Republic can indicate the vicissitudes that used to permeate the state powers and the attempts to consolidate the federative republican regime in the country. Given that the normative juridical phenomenon of the state of siege can be seen as a linguistic phenomenon, the current work analyses the constitutional institution during the aforementioned period, based on the language theories of Mikhail Bakhtin and Pierre Bourdieu and their culturalist bias. Discourses on the state of siege produced by the three branches of the federal powers — mostly registered in the annals of the Constituent Assembly, the Senate and the House of Deputies, presidential messages and Supreme Court decisions — have been examined. The study of these materials is structured in three parts — the first, dedicated to the making of a new constitution, the second, concerning the solidification process of the constitutional rules and the third, dealing with the 1926 constitutional reform — and leads to the conclusion that the disputes on the meanings of state of siege were characterized by linguistic relations of symbolic power and that this institution worked as a means to configure the political and juridical institutions of the First Republic.

Keywords

Legal History; Brazilian Constitutional History; Brazil's 1891 Constitution; State of Siege; Normative Phenomenon; Language Theory; Mikhail Bakhtin; Pierre Bourdieu

Sumário

1	Introdução	10
2	A elaboração da palavra: os trabalhos constituintes sobre o estado de sítio e a redação dos arts. 34, n. 21; 48, n. 15 e 80 da Constituição brasileira de 1891	19
2.1	Introdução	19
2.2	O Decreto n. 1 do Governo Provisório: uma constituição emergencial para a República brasileira	21
2.3	A Comissão dos Cinco: os primeiros projetos para a Constituição republicana	25
2.4	A revisão de Rui Barbosa: apropriações e ressignificações do projeto constitucional	31
2.5	As discussões na Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1891	39
2.6	Conclusão	47
3	A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira	49
3.1	Introdução	49
3.2	Governo Deodoro da Fonseca: o estado de sítio como instrumento de autoridade do Executivo contra o Legislativo	51
3.3	Governo Floriano Peixoto: o estado de sítio como suspensão total das garantias constitucionais e os primeiros debates para uma regulamentação infraconstitucional da medida	57
3.4	Governo Prudente de Moraes: o estado de sítio a partir de um enfoque liberal	75
3.5	Governo Rodrigues Alves: o estado de sítio como mecanismo de persecução e investigação de culpados	85
3.6	Governo Hermes da Fonseca: a natureza jurídica do estado de sítio como divisor das facções político-partidárias	91
3.7	Governo Wenceslau Braz: o estado de sítio e a primeira guerra mundial	106
3.8	Governo Epitácio Pessoa: o estado de sítio como medida preventiva contra os movimentos oposicionistas das forças armadas	112
3.9	Governo Artur Bernardes: o estado de sítio como meio regular de administração pública	115

3.10 Conclusão	121
4 A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926 e as propostas de alteração da redação dos preceitos constitucionais referentes ao estado de sítio	123
4.1 Introdução	123
4.2 Enunciados sobre a reforma constitucional	124
4.3 Os trabalhos parlamentares no processo de formulação, discussão e aprovação das emendas constitucionais	144
4.4 Conclusão	161
5 Conclusão	164
6 Referências Bibliográficas	168

1

Introdução

O estado de sítio foi um instituto político-jurídico que despertou muitas discussões na Primeira República brasileira. Durante o período que se inicia com a proclamação da República e termina com a Revolução de 30, somente os governos presididos por Campos Sales, Afonso Pena, Nilo Peçanha, Delfim Moreira e Washington Luís não vivenciaram a sua decretação. Diante do recurso freqüente a esta medida de exceção prevista na Constituição Federal de 1891 e das divergências de opiniões com relação a sua elaboração, interpretação e operacionalização, representantes dos poderes estatais travaram debates constantes com o objetivo de clarificá-la.

As dificuldades enfrentadas na concretização de preceitos constitucionais, tais como os que versavam sobre o estado de sítio, estão relacionadas à complexidade do fenômeno jurídico como um todo. O direito encontra-se envolvido em um ininterrupto processo de construção, desconstrução e reconstrução de seus conceitos, que implica etapas de escrita, leitura, recepção, significação e resposta. Isso denota que a criação de figuras normativas jurídicas percorre fases que incluem, por exemplo, a redação do seu enunciado, a publicação do conteúdo, a leitura e entendimento dos seus termos, a aplicação prática do dispositivo e a apreciação da utilização do texto. Portanto, considerando que a base sobre a qual se formam os institutos jurídicos é constituída fundamentalmente por palavras e textos, pode-se entender o direito como um fenômeno lingüístico. Isso significa dizer que é nas relações de linguagem estabelecidas entre os membros do poder público, os operadores do direito e a sociedade à qual os enunciados normativos são endereçados que esses institutos se desenvolvem.

Com o objetivo de ampliar o entendimento sobre o estado de sítio e despertar reflexões sobre os mecanismos que cercam a formação de uma cultura jurídica, em que pese a existência de obras específicas sobre uma teoria comunicacional do direito¹, buscou-se na seara da crítica literária as

¹e.g. ROBLES, G., **O direito como texto**.

considerações teóricas elaboradas por Mikhail Bakhtin. Apesar de o autor não se dedicar de forma específica a questões do direito, algumas de suas definições e conceitos tocam muito sensivelmente o problema do fenômeno normativo jurídico compreendido enquanto um fenômeno lingüístico. Deste modo, serão apresentadas algumas idéias bakhtinianas que constituem o núcleo do arcabouço teórico que sustenta as análises desse trabalho.²

De um modo geral, é possível afirmar que a idéia central da obra desenvolvida por Bakhtin é a de dialogismo. Para o autor, a questão essencial da linguagem é a interação entre os sujeitos, que na troca mútua de experiências e valores transformam concepções de vida e de mundo. Assim, o fenômeno lingüístico é visto como um processo contínuo e concreto, tecido com elementos verbais e não-verbais, que se realiza nas redes de sociabilidade das quais participam os indivíduos. Crítico de teorias lingüísticas cujos fundamentos remetem ao dualismo do subjetivismo idealista e do objetivismo abstrato, Bakhtin procurou elaborar um modelo mais culturalista, enfatizando a historicidade das ações comunicativas. Para fins do presente estudo, faz-se necessário destacar certos pontos de alguns conceitos-chave formulados por ele, tais como as noções de palavra, enunciação, significação e tema, que serão aplicados e rediscutidos no decorrer do trabalho.

Abandonando uma perspectiva estruturalista para a compreensão da palavra, Bakhtin propôs que ela fosse entendida como um símbolo ideológico construído na interrelação de sujeitos. Desta forma, mais do que um sinal gramatical, “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”³. Na medida em que é pronunciada, ela adquire elementos do contexto da interação social, tomando parte, como veículo condutor, da concretização de todas as criações ideológicas.⁴ É através da palavra que as diversas representações de mundo se opõem e se atualizam, principalmente considerando que os signos ideológicos, além de serem parte de uma realidade concreta, são responsáveis por refletir e refratar outras

²“Mikhail Mikhailovich Bakhtin nasceu em Moscou em 1895, tendo cursado, na Universidade de St. Petersburg (Petrograd), filosofia e estudos clássicos. Nos primeiros momentos da Revolução de 1917 se mudou para o campo, aonde manteve uma associação com outros intelectuais, dentre eles Valentin Voloshinov e Pavel Medvedev, que se chamou ‘Círculo de Bakhtin’. Após ter sido preso e exilado se tornou professor no Instituto Mordovian Pedagogical, em Saransk. Até sua morte, em 1975, ele publicou inúmeros textos, dentre suas principais obras: *Toward a Philosophy of the Act*, *Problems of Dostoevsky’s Art*, *Freudianism: A Critical Sketch and Marxism and the Philosophy of Language*, *The Formal Method in Literary Scholarship*, *Problems of Dostoevsky’s Poetics*, *Rabelais and his World*, *The Dialogic Imagination*, *Speech Genres and Other Late Essays*.” (ZAPPEN, J. P., **Mikhail Bakhtin (1895-1975)**).

³BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

⁴BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 37.

idéias de realidade.⁵

Para explicar o conceito de palavra, Bakhtin elencou algumas propriedades consideradas por ele essenciais à definição. São elas: pureza semiótica, neutralidade ideológica, implicação na comunicação humana ordinária, possibilidade de interiorização e presença obrigatória em todo ato consciente.⁶ Ao tratar da pureza semiótica, o autor argumentou que palavra somente existe em função do signo, o qual faz circular, por meio de atos de comunicação, nas mais variadas searas da sociedade, constituindo a forma mais pura de relação social.⁷ Apesar de a palavra ser um signo ideológico, ela também pode ser considerada um signo neutro, na medida em que pode cumprir qualquer função ideológica, servindo aos mais diferentes ideais e apresentando diferentes representações da realidade, que se transformam no processo dialógico comunicacional. Bakhtin salientou ainda a importância da comunicação na vida cotidiana, ao considerar que é nesta esfera que “a conversação e suas formas discursivas se situam”⁸. Por sua vez, a propriedade de interiorização estaria relacionada ao fato de a palavra ser o vínculo mantenedor da relação entre a consciência interior de um indivíduo e a vida exterior a ele, ou seja, através da palavra o sujeito interioriza a realidade na qual está inserido e ao mesmo tempo a transforma. Finalmente, a palavra pode ser caracterizada também pela propriedade que diz respeito a sua presença obrigatória nos atos conscientes, pois é instrumento que produz um discurso introspectivo. Ela é “utilizável como signo interior; pode funcionar como signo sem expressão externa”⁹.

A concepção bakhtiniana segundo a qual “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios”¹⁰ e que “a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais”¹¹ se mostra essencial para a compreensão do fenômeno normativo jurídico e, mais especificamente, para esclarecer aspectos da formação do instituto constitucional do estado de sítio. Ao entender as palavras jurídicas como signos ideológicos, fica afastada a possibilidade de naturalização dos enunciados normativos e coloca-se em evidência as vicissitudes que envolvem as relações de poder travadas entre personagens e instituições que, de uma forma ou outra, com intensidades diferentes, tomam parte do processo normativo jurídico.

⁵BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 32.

⁶BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 38.

⁷BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

⁸BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 37.

⁹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 37.

¹⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

¹¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

De acordo com Beth Brait, a proposta de Bakhtin era elaborar uma teoria enunciativo-discursiva da linguagem.¹² Assim, cabe destacar que, na perspectiva teórica adotada pelo autor russo, o conceito de enunciado ocupa um espaço central e está relacionado à interação verbal estabelecida entre sujeitos. Isto ocorre porque ele é percebido como o resultado da enunciação que, por sua vez, se dá através do uso da língua para necessidades enunciativas concretas do locutor.¹³ Em outros termos, o enunciado é sempre a consequência de uma ação lingüística particular, estando condicionado à realidade contextual na qual se encontra inserido. Por esta razão, Bakhtin afirmou que o enunciado é apenas uma das partes que compõe uma contínua cadeia de comunicação verbal.¹⁴ É um dos elos que se relaciona tanto com aqueles que o precedem quanto com os que o sucedem. Novamente, percebe-se a ênfase dada pelo autor ao dialogismo da linguagem, na medida em que vislumbra os enunciados individuais como parte integrante de um processo permanente de trocas lingüísticas, marcado pela alternância dos falantes e pela conclusibilidade dos enunciados.¹⁵ A relação comunicativa é, portanto, caracterizada pela capacidade responsiva dos discursos. “Toda compreensão de fala viva, do enunciado vivo é de natureza ativamente responsiva; toda compreensão é preche de resposta, e nessa ou naquela forma a gera obrigatoriamente: o ouvinte se torna falante”.¹⁶

Embora os enunciados sejam sempre únicos, considerando que dependem das condições reais em que são proferidos, as diversas esferas sociais de comunicação criam espécies de enunciados razoavelmente estáveis, que Bakhtin denominou de gêneros de discurso.¹⁷ O estilo da linguagem, a escolha das palavras e a entonação com que cada enunciado é proferido estão ligados ao campo social no qual os diálogos são travados. “A diversidade desses gêneros é determinada pelo fato de que eles são diferentes em função da situação, da posição social e das relações pessoais de reciprocidade entre os participantes da comunicação”¹⁸.

Deste modo, é possível considerar que o campo político-jurídico é responsável pela construção de um gênero discursivo próprio, porquanto os sujeitos que dialogam nessa esfera particular da sociedade compartilham um certo código de estilo lingüístico. Ademais, a cadeia contínua de atos de fala construída pela rede de enunciados concretos realizados nessa seara social

¹²BRAIT, B., *Bakhtin*, p. 65.

¹³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 93.

¹⁴BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 123.

¹⁵BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 280-281.

¹⁶BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 271.

¹⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 262.

¹⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 283.

deve ser analisada como objeto para percepção de transformações sociais, já que, a partir do aporte teórico bakhtiniano, o elemento mais sensível de indicação dessas mudanças é a palavra.¹⁹

Nesse sentido, considerando que segundo Bakhtin “o que faz de uma palavra uma palavra é a sua significação”²⁰ e que “se nós perdermos de vista a significação da palavra, perdemos a própria palavra, que fica, assim, reduzida à sua realidade física, acompanhada do processo fisiológico de sua produção”²¹, torna-se importante para a compreensão do fenômeno normativo jurídico apontar algumas questões essenciais relacionadas às noções de significação e tema.

A significação é a função do signo, isto é, constitui os sentidos potenciais que cada expressão lingüística pode assumir. Não diz respeito a um sentido único, mas a um conjunto relativamente permanente de diferentes possibilidades de significação que está à disposição do locutor. Este sim, ao formular um enunciado, aplica uma significação precisa ao signo lingüístico, transformando-o em tema. Portanto, “por significação, diferentemente do tema, entendemos os elementos da enunciação que são reiteráveis e idênticos cada vez que são repetidos”²².

Assim, o tema está relacionado ao enunciado e, como tal, compartilha algumas de suas características principais. Isso significa dizer que, assim como o enunciado, também o tema é concreto, único e irrepetível, transformando-se durante a enunciação no “resultado final e global do processo da construção de sentido”²³. O tema somente se forma em uma realidade específica do fenômeno lingüístico, pois contém em si elementos verbais, relacionados à significação, e elementos não-verbais, que fazem parte do momento histórico e social no qual um enunciado particular é proferido.²⁴

Como salientado anteriormente, o arcabouço teórico-reflexivo oferecido pelos trabalhos de Bakhtin mostra-se bastante útil para pensar o fenômeno normativo jurídico. É possível considerar, na perspectiva do modelo de linguagem desenvolvido pelo autor, os trabalhos constituintes, as discussões legislativas e as interpretações e aplicações dos dispositivos normativos como enunciados lingüísticos que, por sua vez, são responsáveis pela formação de temas específicos. São enunciados que compõem a cadeia dialógica das relações comunicativas na esfera política-jurídica e que permi-

¹⁹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

²⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 49.

²¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 49.

²²BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

²³BRAIT, B., *Bakhtin*, p. 202.

²⁴BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

tem uma constante atividade responsiva.

Apesar de entender os enunciados normativos jurídicos como enunciados lingüísticos no sentido imprimido por Bakhtin, uma outra hipótese pode ser sugerida para os casos específicos do campo do Direito. Na medida em que os enunciados são concretizados e registrados em textos normativos, a atividade responsiva é de tal forma intensa que a condição de enunciado é superada e há uma espécie de retorno à situação de significação. Os enunciados, concretos, ideológicos, temporais, resultados de disputas sociais de poder, passam a ser objetos de leitura e resignificação, no momento em que são interpretados e aplicados. Desta forma, o enunciado assume a característica de potencialidade de sentidos, transformando-se em um signo que somente adquire sentido definido num tema concreto, perpetuando uma cadeia de comunicação processual e ininterrupta.

Além dos conceitos desenvolvidos por Mikhail Bakhtin, optou-se por adotar também como referência teórica para o presente estudo algumas categorias analíticas apresentadas por Pierre Bourdieu.²⁵ Estudioso da área das ciências sociais, o autor formulou contribuições importantes para o que se pode chamar de uma teoria da linguagem. Ao criticar o formalismo de modelos de cunho predominantemente objetivista, tal como o dos atos performativos felizes de Austin²⁶, Bourdieu alertou para a necessidade de serem consideradas nas reflexões lingüísticas as condições sociais e as relações de poder que constroem a linguagem. Nesse sentido é que algumas de suas idéias se aproximam da proposta culturalista bakhtiniana e permitem aprofundar a análise do fenômeno normativo jurídico do preceito constitucional do estado de sítio. Os dois autores compartilham pontos

²⁵Pierre Bourdieu nasceu na França em 1930 e durante a maior parte de sua vida acadêmica produtiva foi Diretor de Estudos da École des Hautes Études en Sciences Sociales, aonde, junto com outros acadêmicos, desenvolveu pesquisas centradas nas relações entre cultura, poder e desigualdades sociais. Foi também Professor no Collège de France e dirigiu a revista *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* e o *Centre de Sociologie Européenne*. Um dos mais renomados dos pensadores franceses do século XX, Bourdieu faleceu em 2002 deixando uma vasta obra teórica, entre seus principais livros destacam-se: *Esquisse d'une théorie de la pratique*, *La distinction*, *Le sens pratique*, *Homo academicus*, *La noblesse d'Etat*, *Le pouvoir symbolique*, *Ce que parler veut dire: L'économie des échanges linguistiques*. (Vide WACQUANT, L. J. D., **O legado sociológico de Pierre Bourdieu**).

²⁶“Eis o princípio do erro cuja expressão mais acabada é dada por Austin (em seguida por Habermas) quando acredita descobrir no próprio discurso, isto é, na substância propriamente lingüística (se é que se pode utilizar tal expressão) da palavra, o princípio da eficácia da palavra. Tentar compreender lingüisticamente o poder das manifestações ou, então, buscar na linguagem o princípio da lógica e da eficácia da linguagem institucional, é esquecer que a autoridade de que se reveste a linguagem vem de fora, como bem o demonstra concretamente o cetro (skeptron) que se oferece ao orador que vai tomar a palavra na obra de Homero.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 87).

basilares para a compreensão das relações comunicacionais, essencialmente no que concerne à importância atribuída ao contexto no qual determinados intercâmbios lingüísticos são estabelecidos e ao entendimento de que é na situação concreta que os sentidos dos signos de linguagem são construídos.

Um dos conceitos centrais na teoria de Bourdieu é o de poder simbólico. Segundo o autor, “o poder simbólico é um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.”²⁷ Assim, as relações intersubjetivas e as configurações do mundo social são em alguma medida determinadas por esta espécie de poder fluido, que atua de forma multidimensional e multidirecional. Não se trata aqui de um poder que age pela violência física ou que seja imposto somente pelo Estado aos cidadãos ou ainda apenas por uma classe dominante a outra dominada; a referência é a um poder que opera no nível simbólico, no plano de representações ideológicas, e que se encontra disperso nas esferas de sociabilidade.

O poder simbólico se realiza essencialmente por meio das trocas lingüísticas. Justamente por não se concretizar através da força é que esta espécie de poder prioriza como instrumento de disputa a linguagem. Nas relações de fala travadas entre indivíduos ou grupos, as ideologias se confrontam e cada qual procura impor ao outro, por meio argumentativo, suas categorias de percepção do mundo social.²⁸ Nesse processo dialógico é que as redes de poder se constituem e determinam as formas de organização da sociedade. Sobre tal competição, afirmou Bourdieu:

O conhecimento do mundo social e, mais precisamente, as categorias que o tornam possível, são o que está, por excelência, em jogo na luta política, luta ao mesmo tempo teórica e prática pelo poder de conservar ou de transformar o mundo social conservando ou transformando as categorias de percepção deste mundo.²⁹

De forma específica, nesse processo de luta pela imposição da visão do mundo social, Bourdieu considera que “o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio de dizer o direito”³⁰. Isto porque é nos enfrentamentos lingüísticos travados em torno das interpretações de determinados documentos legais que se constitui a capacidade de dizer o direito. Nesse sentido, aqueles que adquirem essa condição tornam-se autoridades investidas

²⁷BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 14.

²⁸BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 145.

²⁹BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 142.

³⁰BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 212.

de “competência ao mesmo tempo social e técnica”³¹, capazes de imprimir uma visão legítima e justa do mundo social a partir da operacionalização dos textos normativos jurídicos.

Portanto, a disputa pelas representações legítimas de modos de vida exige que os responsáveis pelos enunciados lingüísticos sejam dotados desta autoridade, haja vista que “a especificidade do discurso de autoridade reside no fato de que não basta que ele seja compreendido, é preciso que ele seja reconhecido enquanto tal para que possa exercer seu efeito próprio”³². Segundo Bourdieu, serão mais valiosos os enunciados produzidos por aqueles que detiverem um maior índice de capital cultural e social, deste modo refletindo, nas trocas lingüísticas, as relações de poder que permeiam a sociedade, justamente porque “o valor do discurso depende da relação de forças que se estabelece concretamente entre as competências lingüísticas dos locutores”³³.

Assim, os discursos sobre o estado de sítio produzidos nas esferas dos poderes públicos durante a Primeira República brasileira representam, nas ações dos agentes competentes, o que Bourdieu chamou de processo de “historicização da norma”³⁴. É, pois, por meio das disputas interpretativas dos dispositivos legais, marcadas pela forma de organização política e social da sociedade, que as normas assumem seus sentidos concretos. O conteúdo dessa norma é considerado então “o resultado de uma luta simbólica entre profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais”³⁵.

Os conceitos teóricos de Bourdieu possibilitam esclarecer alguns aspectos referentes aos debates realizados entre os entes do poder estatal em torno da questão do estado de sítio. Analisadas sob este prisma, as discussões acerca do instituto político-jurídico desnudam os jogos de poder nos quais estavam imersos os membros do poder público responsáveis pela organização institucional do país. O cerne do embate ideológico pelos sentidos do instituto do estado de sítio nada mais é do que a luta pela imposição e legitimação de determinadas formas de compreensão do mundo social.

Desta maneira, a partir do instrumental teórico desenvolvido por Bakhtin e Bourdieu e aqui explicitado, o presente trabalho pretende abordar o instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira, compreendendo o fenômeno normativo jurídico como um fenômeno lingüístico de viés culturalista. Para tanto, o trabalho foi organizado em três

³¹BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 212.

³²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 91.

³³BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 54.

³⁴BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 223.

³⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 224.

partes principais. A primeira delas, intitulada “A elaboração da palavra: os trabalhos constituintes sobre o estado de sítio e a redação dos arts. 34, n. 21; 48, n. 15 e 80 da Constituição brasileira de 1891”, procura examinar o processo de formação do documento jurídico, em especial no que tange à medida do sítio, através das relações lingüísticas travadas no processo constituinte que deu origem à primeira Constituição republicana do Brasil. Na seqüência, a pesquisa dedica-se às formas de operacionalização, pelos poderes estatais, do estado de sítio, no capítulo “A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio”. Finalmente, o último capítulo “A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926” diz respeito às discussões relacionadas a alterações nos dispositivos textuais da Constituição de 1891 referentes ao estado de sítio realizadas nos últimos anos que antecederam a chamada Revolução de 30.

Para a realização desta análise dos discursos sobre o estado de sítio, além dos marcos teóricos já mencionados, foram privilegiados como fontes os documentos da época elaborados nas esferas das próprias instituições estatais, tais como: normas jurídicas, anais de sessões constituintes e legislativas, mensagens presidenciais, decisões do Supremo Tribunal Federal e, sobretudo no capítulo 4, doutrinas jurídicas. Esporadicamente recorreu-se a obras de referência historiográfica para apoiar a contextualização do período. Esses materiais selecionados são aqui compreendidos a partir do modelo defendido pelo historiador Marc Bloch, qual seja, o da problematização das fontes³⁶. Portanto, os documentos são entendidos como “vestígios”³⁷ de determinadas experiências históricas e não como registros completos e verdadeiros que expressariam um passado tal como realmente aconteceu. Não se trata, assim, de buscar uma essência de certeza intrínseca aos textos, mas de lançar interrogações críticas às fontes e perceber, por meio dos indícios que fornecem, aspectos das representações político-jurídicas correntes no Brasil do final do século XIX e início do século XX relacionadas ao processo de construção da figura constitucional do estado de sítio. Esse esforço concretizado no presente trabalho procura tornar mais palatável às consciências individuais de hoje o mote do fenômeno normativo jurídico e de maneira específica aquele relacionado ao sítio. É esse problema atual que acaba por condicionar o olhar para os acontecimentos anteriores, procurando mitigar a ignorância do passado, pois ela “não se limita a prejudicar a compreensão do presente; compromete, no presente, a própria ação.”³⁸

³⁶BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, passim.

³⁷BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, p. 73.

³⁸BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, p. 63.

2

A elaboração da palavra: os trabalhos constituintes sobre o estado de sítio e a redação dos arts. 34, n. 21; 48, n. 15 e 80 da Constituição brasileira de 1891

2.1

Introdução

Os estudos lingüísticos desenvolvidos por Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu são convergentes no sentido em que compreendem a linguagem a partir de uma perspectiva sócio-cultural, distanciando-se de uma abordagem estruturalista.³⁹ Ambos os autores tendem a perceber os atos de comunicação como atos sociais concretos permeados por relações simbólicas de poder. Assim, é com base nesse ponto compartilhado por Bakhtin e Bourdieu, que se pretende analisar o processo de elaboração do instituto constitucional do estado de sítio nos debates constituintes da Primeira República brasileira.

Esse aporte teórico é apropriado porque a formação de dispositivos normativos jurídicos é aqui entendida como um fenômeno lingüístico. Deste modo, considera-se que a figura constitucional do estado de sítio se constrói numa cadeia comunicacional dialógica, concreta e contínua, que revela as relações de poder a ela subjacentes. Portanto, os trabalhos constituintes são agora considerados expressões da realização de trocas lingüísticas, na qual estão envolvidos diversos atores políticos que manifestam suas posições ideológicas em determinado contexto histórico, resultando num enunciado final de significado.⁴⁰

À vista disso, embora os artigos da Constituição que tratam do estado de sítio possam ser considerados, na esteira dos conceitos bakhtinianos, como temas dotados de conclusibilidade⁴¹, ao mesmo tempo são também

³⁹Vide BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 109 e BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 18.

⁴⁰Vide Introdução, p. 13.

⁴¹BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 280.

signos relacionados ao processo de significação⁴². Eles são compreendidos como enunciados, porque são resultados finais de um ato de enunciação da Assembléia Constituinte. Por outro lado, ao integrarem o texto da Constituição, passam a ser signos com uma potencialidade ampla de sentidos a serem atribuídos pelos operadores do direito. O presente capítulo ocupa-se do primeiro momento, referente à elaboração do texto constitucional do estado de sítio.

Os trabalhos constituintes que antecederam a promulgação da Constituição brasileira de 1891 foram marcados, inicialmente, pelo Decreto n. 1 do Governo Provisório, que continha diretrizes básicas para a organização do país. Pouco tempo depois, em Decreto do dia 03 de dezembro de 1889, o chefe do governo, Manuel Deodoro da Fonseca, nomeou a chamada “Comissão dos Cinco” para elaborar um projeto de Constituição a ser apresentado à Assembléia Constituinte. Antes que esse projeto fosse encaminhado para discussão, Rui Barbosa encarregou-se, em nome do Governo Provisório, de realizar detalhada revisão do texto. Reunido o Congresso Constituinte em 15 de novembro de 1890, formou-se entre seus membros a “Comissão dos 21”, cuja incumbência era analisar o projeto e apresentá-lo para votação. Finalmente, em 24 de fevereiro de 1891, com os votos de aprovação, foi promulgada a primeira Constituição republicana do país.

Esses materiais compõem um conjunto de fontes importante para pensar o direito como um produto social, marcado por disputas de poder e pelo jogo em busca da legitimidade para elaborar o texto normativo. Cada um dos documentos constitui enunciados lingüísticos que formam uma cadeia comunicativa. Eles mantêm entre si uma relação dialógica, assumindo suas capacidades responsivas e ideologias próprias. É nessa engrenagem contínua de apropriações de sentidos que a palavra do direito é construída e, ao mesmo tempo, constrói realidades e normatiza determinadas concepções de mundo.

Assim, pretende-se explorar neste capítulo alguns aspectos dos meandros que envolveram a redação do texto constitucional referente ao instituto político-jurídico do estado de sítio na Primeira República brasileira. Não há a intenção de montar um quadro completo deste fenômeno lingüístico, já que pela complexidade e multiplicidade dos interlocutores seria impossível perceber e reconstruir toda a cadeia comunicativa. Desta forma, foram selecionados aqueles documentos da época, acima elencados, considerados representativos dos trabalhos constituintes que levantam questões importantes para compreender o processo de elaboração da palavra normativa.

⁴²BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 130.

2.2

O Decreto n. 1 do Governo Provisório: uma constituição emergencial para a República brasileira

A proclamação da República brasileira foi o fato que coroou um processo contínuo de insatisfação com o sistema monárquico imperial, cujo poder centralizador e arbitrário já não gozava de legitimidade no país. Um somatório de fatores de dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais foi decisivo para a queda da Monarquia, de modo que as raízes da ruína do Império prolongam-se para muito além da ação militar de 15 de novembro de 1889.⁴³ A crise constitucional enfrentada durante o Segundo Reinado incentivou decisivamente a articulação de forças e interesses políticos em torno da instauração do modelo federativo e republicano de governo.⁴⁴ Inicialmente, os manifestos liberais reivindicavam alterações na organização política institucional do país sem, no entanto, exigir o fim da Monarquia. Todavia, diante da inflexibilidade imperial nas discussões revisionistas da Constituição de 1824, os liberais passaram a engrossar o número dos membros do Partido Republicano, com os quais compartilhavam a defesa do

⁴³Emília Viotti da Costa, comentando o revisionismo da historiografia da República, afirmou: “A proclamação da República é o resultado portanto de profundas transformações que se vinham operando no país. A decadência das oligarquias tradicionais, ligadas a terra, a abolição, a imigração, o processo de industrialização e urbanização, o antagonismo entre as zonas produtoras, a campanha pela federação contribuíram para minar o edifício monárquico e para deflagrar a subversão. Os setores mais progressistas, eliminando o trabalho escravo, esposando relações capitalistas de produção, ansiando por reformas opunham-se aos setores estacionários e retrógrados que apoiavam a Monarquia e eram apoiados por ela. Interessados em monopolizar o aparelho do Estado, os grupos progressistas deram acolhida às idéias mais avançadas: a abolição, reforma eleitoral, federação e finalmente república. Ao lado do núcleo progressista das classes rurais, colocaram-se as classes médias, desejosas de participação política, igualmente favoráveis a mudanças de regime. A República resultou assim, da aliança entre grupos ativos da classe média e representantes do setor mais dinâmico da classe senhorial. O exército identificado com os interesses da classe média realizou a mudança do regime que deixara de atender às necessidades de parcelas da sociedade.” (COSTA, E. V. da, **Da monarquia à república**, p. 294-295).

⁴⁴Apresentando fatores determinantes para a implementação da República, Afonso Arinos de Melo Franco destacou: “A aspiração federalista, que, perceptível desde a constituinte de 1823, foi se desenvolvendo gradativamente durante o Império. Os liberais foram os analistas políticos e os sistematizadores jurídicos do federalismo nessa fase da vida brasileira. Depois de 1868, com a queda do Gabinete Zacarias e a dissolução da Câmara, que levou a uma nova maioria conservadora, os liberais, até então cindidos em duas alas, voltaram a se reunir, ampliando e aprofundando os seus temas prediletos, inclusive o federalismo. Em 1870 aparece o livro de Tavares Bastos, *A Província*, que é a summa do pensamento federalista sob o Império. Do federalismo de Tavares Bastos à Federação republicana a marcha foi contínua e tomou caráter revolucionário quando defrontou a obstinada resistência do Gabinete Ouro Preto em ceder ao movimento incoercível para a Federação”. (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 116).

modelo federativo.⁴⁵ Assim, cada vez mais o Partido Republicano cresceu na divulgação da sua causa, ampliando as áreas de influência e angariando adeptos dentre os mais variados segmentos da sociedade brasileira.

Após a proclamação da República, instituiu-se a ditadura do Governo Provisório e tão logo foi decretado um conjunto de disposições que serviram como uma constituição emergencial para o Brasil, o chamado Decreto n. 1, cujo conteúdo, redigido por Rui Barbosa, foi tomado como base para os trabalhos constituintes posteriores.⁴⁶ Pode-se dizer, assim, que se trata do primeiro documento normativo da República com vistas a organizar as novas configurações políticas do país. A urgência das medidas foi justificada pelo desejo de enterrar definitivamente o regime monárquico e encaminhar os trabalhos constituintes com força de legitimidade para a implementação e consolidação do modelo republicano federativo.⁴⁷

O art. 1º, do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, proclamava e declarava, sob a ressalva da palavra “provisoriamente”, como forma de governo da nação brasileira a República federativa. O Decreto era responsável também pela edição de dispositivos relacionados à organização da federação, colocando em evidência o tema que seria o cerne dos debates constituintes: as formas de relacionamento entre os Estados-membros e o poder central da União.⁴⁸

⁴⁵ “Os propósitos dos republicanos civis, especialmente dos juristas que integravam o movimento, resumiam-se, no fundo, em atingir, pela transformação da Monarquia em República, aquelas reformas constitucionais que o liberalismo não tinha conseguido dentro do Império.” (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 120).

⁴⁶ Aqui, cabe destacar que alguns autores, dentre eles Paulo Bonavides, defendem que a Constituição de 1891 é fruto de duas fases de poder constituinte originário, a primeira exercida pelo Governo Provisório por meio do Decreto n. 1 e a segunda pelo Congresso Constituinte através da promulgação da Constituição. (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 218).

⁴⁷ Os principais argumentos utilizados para justificar as medidas constituintes tomadas pelo Governo Provisório podem ser verificados, por exemplo, no Decreto n. 510, no qual Deodoro afirmou que: “considerando na suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República, entregando no mais breve prazo possível à nação o governo de si mesma, resolveu formular sobre as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a revolução de 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil”. (BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 2).

⁴⁸ “O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta: Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. Art. 4º Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das legislaturas de cada um dos estados será regida a nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por governadores delegados do Governo Provisório. Art.

De certo modo, o Decreto é uma expressão da representação de mundo construída pela experiência do movimento republicano. Ainda que a heterogeneidade ideológica possa ser considerada uma das marcas das revoltas que culminaram com o fim da Monarquia, o texto normativo elaborado pelo Governo Provisório afirmava os anseios comuns de consolidar no país uma estrutura republicana federativa fundada em princípios liberais. Desta maneira, a palavra que emana da autoridade atua na luta política como instrumento para determinar as categorias de percepção do mundo.⁴⁹ O documento assinado por Deodoro funciona como ferramenta para consolidar e expandir a concepção de vida social defendida no Brasil durante o fim do século XIX pelos grupos políticos que se opunham ao regime monárquico imperial.

Para os fins do presente estudo, mostra-se de interesse especial o art. 6º, do Decreto n. 1, que estabelecia, nos seguintes termos, a possibilidade de intervenção federal nos Estados:

Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas efetuará no Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.⁵⁰

⁵⁰ Os governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais, quer estrangeiros. Art. 6º Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas efetuará no Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas. Art. 7º Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação livremente expressado pelo sufrágio popular. Art. 8º A força pública regular representada pelas três armas do exército e pela armada nacional onde existam guarnições os contingentes nas diversas províncias continuará subordinada e exclusivamente dependente do Governo Provisório da República, podendo os governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados. Art. 9º Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao governo central da nação brasileira. Art. 10 O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do poder federal. Art. 11 Ficam encarregados da execução deste decreto, na parte que a cada um pertença, os secretários de Estado e das diversas repartições ou ministérios do atual Governo Provisório.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 624-625).

⁴⁹ BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 142.

⁵⁰ BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 624.

A normatização da hipótese de o Governo Federal intervir em questões de cunho estadual com o objetivo geral de manter a ordem pública pode ser considerada o primeiro esforço no sentido de positivar a atuação da União em situações excepcionais que poderiam ameaçar os princípios sob os quais estava assentada a República brasileira. Apesar do fato de o Decreto n. 1 possuir um número reduzido de artigos, ao todo são onze, o Governo Provisório entendeu ser necessário prever a intervenção federal, possivelmente em razão da preocupação com movimentos defensores da restauração da Monarquia e com iniciativas políticas de caráter separatista ou que de algum modo fizessem oposição ao regime que se estava inaugurando. Assim, o art. 6º serviu como um instrumento normativo à disposição do poder federal para que pudesse manter, ainda que com base em um documento emergencial, certa estabilidade e continuidade da forma política implementada com a proclamação da República.

Por meio da análise do art. 6º, do Decreto n. 1, é possível perceber também a forma como uma palavra normativa, escrita e publicada pela autoridade pública, age diretamente no controle social. O enunciado lingüístico atua como parte de um mecanismo complexo de dominação que, com o objetivo final de regular condutas, delimita as áreas de atuação dos indivíduos. Outras categorias de palavras, que não são produzidas por entes do poder estatal, também influenciam comportamentos, tais como aquelas elaboradas, por exemplo, no âmbito religioso, educacional ou da mídia. Todavia, a ação performativa dessas palavras se desenvolve na perspectiva da longa duração para criar imaginários sociais e influenciar as formas como uma determinada sociedade se organiza e compreende os modos de vida. Em contrapartida, a produção normativa jurídica atua mais incisivamente no cotidiano, trazendo efeitos imediatos para as configurações sociais.

A questão da intervenção, presente desde o primeiro documento normativo da República e tematizada, ainda que de modo restrito, durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, manteve relação estreita com as posteriores discussões acerca da criação e regulamentação do instituto constitucional do estado de sítio. Isto ocorre porque é possível considerar o estado de sítio como uma das formas de intervenção federal no âmbito estadual. Trata-se de uma medida sem dúvida reservada para momentos extremos e que não diz respeito somente a casos que envolvam problemas dos Estados-membros da federação, mas que em última instância constitui um dos modos do poder central exercer funções intervencionistas. Apesar disso, o estado de sítio estreou no processo constituinte somente através da preparação dos anteprojetos da Constituição.

2.3

A Comissão dos Cinco: os primeiros projetos para a Constituição republicana

Dando continuidade à tarefa de elaborar uma constituição para o novo sistema político institucional do país, o Governo Provisório expediu o Decreto n. 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeando a chamada “Comissão dos Cinco”.⁵¹ A Comissão, formada por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Mello, Antonio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pereira de Magalhães Castro, ficou responsável pela elaboração de um anteprojeto para a primeira Constituição republicana brasileira.

A instituição da Comissão responsável pelos trabalhos iniciais dedicados à elaboração da Constituição teve uma carga simbólica bastante expressiva. A data escolhida para o Decreto que nomeou seus membros coincidiu com a data da publicação do Manifesto Republicano na primeira edição do jornal “A República”⁵² em 1870, documento considerado um dos baluartes da mobilização pelo fim da Monarquia. Além disso, os cinco membros da Comissão haviam tido participação expressiva nas lutas republicanas da segunda metade do século XIX, tendo Saldanha Marinho e Rangel Pestana, inclusive, sido signatários do Manifesto. Essas referências indiscutíveis ao movimento republicano imprimiram ao processo constituinte uma marca que dificilmente poderia ser apagada. A consolidação da República e a organização federativa, elementos que formavam a espinha dorsal das reivindicações que derrubaram a Monarquia, ocuparam o centro das discussões em torno da formulação da nova constituição.

Da Comissão dos Cinco originaram-se três projetos: Américo Brasiliense, Magalhães Castro e Santos Werneck-Rangel Pestana, que foram objetos de debates e reformulações nos trabalhos da equipe. Ao final de alguns meses, a Comissão apresentou ao Governo Provisório um único anteprojeto de Constituição assinado em conjunto. De modo geral, pode-se dizer que a Comissão adotou como ponto de partida os artigos definidos pelo Decreto n. 1 e desenvolveu os trabalhos de forma a organizar institucionalmente o

⁵¹ “O Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, resolve nomear uma comissão composta dos Drs. Joaquim Saldanha Marinho, na qualidade de Presidentes, Américo Brasiliense de Almeida Mello, na de Vice-Presidente, e Antonio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pedreira de Magalhães Castro, na de Vogais, para elaborar um Projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a fim de ser presente à Assembléa Constituinte.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 628).

⁵² MANIFESTO, p. 1-2.

país. Composto por cento e dezessete artigos acrescidos de mais nove referentes a disposições transitórias, o projeto estava estruturado em quatro partes principais. A primeira versava sobre a organização federativa do país e estava dividido em seções relativas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os artigos destinados aos três poderes estatais estabeleciam sua composição, suas competências, suas imunidades e obrigações, regulamentavam seus trabalhos, dentre outros aspectos relativos ao exercício de suas atribuições. Na seqüência, a segunda parte tratava dos Estados-membros e a terceira dos Municípios e cuidavam basicamente das formas de organização e dos meios de relacionamento destes entes com o poder central. A quarta parte, que se referia aos cidadãos, era formado por duas seções: a primeira sobre as qualidades de brasileiro e de cidadão brasileiro, que estabelecia os requisitos para que determinado indivíduo fosse reconhecido como cidadão do Brasil e os direitos que estavam à sua disposição; e a segunda sobre a declaração de direitos, que tratava de enumerar as garantias individuais que estavam ao alcance dos cidadãos. Finalmente, antes de encerrar com as disposições transitórias, o texto elencava algumas disposições gerais referentes a assuntos bastante plurais como reforma constitucional, regras para interpretação dos artigos, questões sobre o exército, possibilidade de decretação de estado de sítio e revisão de processos findos em matéria criminal.⁵³

O texto do projeto redigido pela Comissão dos Cinco é uma espécie de enunciado que segue o Decreto n. 1 na cadeia comunicativa na qual se constroem as figuras constitucionais da Primeira República brasileira. O tema, entendido na perspectiva bakhtiniana⁵⁴, estabelecido pelo documento publicado imediatamente após a proclamação da República, serviu como ponto de partida para os juristas da Comissão. A conclusibilidade e capacidade responsiva do Decreto n. 1 permitiram à Comissão dos Cinco estabelecer um diálogo com sua forma e conteúdo, apropriando-se e atualizando as percepções políticas e jurídicas do período. Assim, o enunciado concretizado no projeto da Comissão é resultado das relações lingüísticas estabelecidas com enunciados precedentes e com o contexto social. “Cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera de comunicação discursiva.”⁵⁵

Os dois documentos, o Decreto n. 1 e o projeto da Comissão dos Cinco, partilham um estilo de linguagem próprio do campo social do direito. Ambos os enunciados tem a tônica da procedimentalização das instituições públicas

⁵³O texto completo do projeto de Constituição elaborado pela Comissão dos Cinco está disponível em BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**.

⁵⁴Vide Introdução, p. 14.

⁵⁵BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 297.

e são marcados pelo caráter oficial e diretivo, elementos que se repetem na cadeia de comunicação jurídica, transformando-se em “tipos relativamente estáveis de enunciados”⁵⁶. É o que se pode chamar de um gênero discursivo, já que esses enunciados têm em comum, além do conteúdo e do estilo da linguagem, também a construção composicional.⁵⁷

Apesar de o projeto apresentado pela Comissão dos Cinco ser compreendido como um enunciado final, é importante ter em mente que se trata do resultado de um intercâmbio lingüístico complexo realizado entre os membros da referida Comissão. Foi justamente na sobreposição contínua de enunciados formulados pelos cinco juristas que se construiu o projeto final da Constituição apresentado ao Governo Provisório.

Uma vez redigidos os três anteprojetos, a Comissão tratou de discutir entre si quais as formas mais apropriadas para os dispositivos constitucionais. No que concerne à questão da intervenção federal nos Estados, o projeto de Américo Brasiliense propunha que ela deveria ser “requisitada pelas autoridades legalmente constituídas”, enquanto o texto de Werneck-Pestana preferiu utilizar a expressão “governo do Estado” para indicar quem deveria solicitar a intervenção.⁵⁸ A discussão sobre o termo a ser utilizado explicita um debate sobre quais dos poderes estaduais seriam competentes para requerer a ajuda do Governo Federal. A redação de Werneck-Pestana tendia a ser mais restrita, aproximando o termo “governo do Estado” à idéia de Poder Executivo estadual. Em contrapartida, a proposta de Américo Brasiliense defendia um texto mais amplo, segundo o qual poderia ser compreendido que quaisquer das autoridades legalmente constituídas que compunham o poder público estadual teriam legitimidade para requisitar a intervenção federal.

Trata-se aqui de um embate cujo pano de fundo é a questão do funcionamento dos poderes públicos. O princípio liberal da separação de poderes era um dos pilares que estava a sustentar os ideais de uma constituição republicana, mas a organização de um sistema harmônico e equilibrado se mostrou tarefa bastante árdua durante os trabalhos constituintes. O projeto de Werneck-Pestana apontava para um predomínio do Poder Executivo, cabendo somente a ele decidir sobre assunto tão importante quanto a solicitação de intervenção. Por outro lado, o projeto de Américo Brasiliense procurava incluir todos os poderes nessa decisão, sem, no entanto, definir ordens de preferência, o que, por sua vez, poderia causar certa confusão nas

⁵⁶BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 262.

⁵⁷BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 261.

⁵⁸P. P., **As bases da Constituição**, p. 3.

atuações estatais.

Importa perceber que os discursos presentes nos projetos, mais do que comunicar, tinham como objetivo veicular novas representações de mundo, legitimados pela autoridade que os produziu.⁵⁹ A oposição entre os projetos de Werneck-Pestana e Américo Brasiliense demonstra que “a palavra é a arena onde se confrontam aos valores sociais contraditórios”⁶⁰, e é a disputa pela definição das novas configurações políticas e sociais que está em jogo. Ao fim, prevaleceu o termo “respectivo governo”, sendo que a redação do artigo adotada pela Comissão dos Cinco foi a seguinte:

Art. 6º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados, salvo:

1º para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado;

2º para garantir a forma republicana;

3º para reestabelecer a ordem e a tranqüilidade no Estado à requisição de seu respectivo governo;

4º para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais.⁶¹

Notem-se as diferenças com relação ao artigo que versava sobre a mesma matéria no Decreto n. 1 do Governo Provisório. O texto apresentado pela Comissão dos Cinco inicia com a negação do direito de intervenção federal nas questões concernentes aos Estados, enumerando nos parágrafos que seguem exceções a esta regra geral. O foco nos dois documentos normativos é diferente. O decreto expedido pelo Governo Provisório afirma que em qualquer dos Estados o poder central “intervirá” para garantir a ordem. Por sua vez, o texto da Comissão destaca, através da forma frasal negativa, que o Governo Federal somente poderia interferir nos Estados-membros em casos excepcionais, exaltando, assim, a autonomia local, que foi uma das reivindicações que sustentaram o movimento republicano, crítico da centralização do poder público no regime imperial.

Além disso, percebe-se que, no Decreto n. 1, a expressão utilizada é que o governo “efetuará” a intervenção necessária, enquanto a redação da Comissão utiliza o termo “poderá”. O primeiro texto afirma de maneira mais categórica a obrigação do poder federal de agir em nome da defesa dos Estados, enquanto que o segundo pende para a diminuição dos campos de ação da União, privilegiando ações autônomas dos Estados. Neste último caso, a intervenção é vista como um mal que deve ser evitado e restringido ao máximo, reservado somente a situações indiscutivelmente extremas. Essa

⁵⁹BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 34.

⁶⁰BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

⁶¹BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 8.

tendência pode ser explicada pela tradição de luta republicana dos juristas que participaram da Comissão dos Cinco, que defendiam a consolidação de um regime federativo com Estados fortes, reservando à União funções mais restritas.

As hipóteses enumeradas em um e outro documento também são bastante diferentes. O Decreto n. 1 centralizava a possibilidade de intervenção nos casos em que a ordem pública estivesse ameaçada e isso pudesse gerar desrespeito aos poderes locais legalmente constituídos ou aos direitos dos cidadãos. Por seu turno, o art. 6º elaborado pela Comissão procurou precisar de forma mais clara as hipóteses que, uma vez configuradas, autorizariam a intervenção federal, dando maior previsibilidade à ordem constitucional. A preocupação, considerando novamente o histórico de engajamento dos juristas da Comissão no movimento republicano, pode ser a de especificar os casos para evitar que um texto mais genérico pudesse abranger interferências que abalasses a autonomia dos Estados-membros. Deste modo, foram enumeradas quatro ocasiões, relacionadas à organização política do país, que autorizariam a intervenção da União: para repelir a invasão estrangeira ou de outro Estado, para garantir a forma republicana, para restabelecer a ordem quando requisitado pelo respectivo governo e para garantir a execução e cumprimento de sentenças federais. Restou excluída a referência direta à defesa de direitos individuais dos cidadãos.

O instituto do estado de sítio, ausente nas disposições normativas emergenciais decretadas pelo Governo Provisório, apareceu nos documentos constituintes republicanos pela primeira vez no âmbito da Comissão dos Cinco. Através do projeto de constituição elaborado pelo grupo, as palavras tratavam de construir simbolicamente uma realidade que, antes de codificada lingüisticamente, não passava de uma espécie de fantasia política-jurídica. É nesse sentido que se considera que “o discurso jurídico é uma palavra criativa, que faz existir o que ela enuncia”⁶².

Ao formular os enunciados referentes ao estado de sítio, a Comissão optou por redigir textos separados e incluí-los nos artigos referentes à competência do Congresso Nacional, à competência do Presidente da República e na parte destinada a disposições gerais. A regulamentação do instituto não foi efetuada de modo a centrar o foco em si, elaborando um capítulo específico que discorresse sobre o estado de sítio ou inserindo-o na parte destinada à organização federativa, por exemplo. Foi privilegiada a diluição das proposições em três partes da Constituição, de forma que a medida ficou vinculada a outros tópicos. A escolha por alinhar o estado de sítio

⁶²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 28.

a questões de competência e de caráter geral pode ser sintoma de que as atenções da Comissão dos Cinco estavam mais voltadas para a distribuição de atribuições entre os entes do poder estatal do que necessariamente para a normatização específica do sítio. Tal preferência pode ser um indício de que a experiência do desequilíbrio entre os poderes públicos vivenciada durante a Monarquia, quando o poder moderador se agigantou frente aos demais, marcou decisivamente as diretrizes adotadas no processo constituinte da Primeira República.

Ademais, a maneira como a Comissão dos Cinco distribuiu os assuntos é importante no sentido em que direciona o olhar dos leitores do texto, ao mesmo tempo em que revela posicionamentos dos autores. O estado de sítio não aparece como uma figura normativa em destaque, mas sim como uma medida acessória distribuída em seções de competência e de caráter geral.

De qualquer modo, a proposta presente no projeto elaborado pela Comissão dos Cinco para o estado de sítio ficou redigida da seguinte maneira:

Art. 33 Compete ao Congresso: 11. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional em caso de ataque por forças estrangeiras ou comoção interna, e aprovar, ou suspender o que for declarado pelo Poder Executivo, na ausência do congresso.⁶³

Art. 54 Compete ao Presidente da República: 9. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, em caso de ataque por forças estrangeiras, ou comoção interna, não estando reunido o congresso.⁶⁴

Art. 103 Nos casos de ataque por forças estrangeiras, ou de comoção interna, pedindo a segurança da União, poderá ser declarada em estado de sítio qualquer parte do território nacional e aí ficarão suspensas as garantias constitucionais por tempo determinado. Parágrafo único. Esta declaração competirá, na ausência do Congresso, ao Presidente da República, que não poderá condenar por si nem aplicar penas, mas se limitará a respeito das pessoas a providências tendentes: 1º à detenção em qualquer lugar que não seja cárcere ou prisão destinada a réus de crimes comuns. 2º à retirada para um ponto qualquer do território nacional.⁶⁵

Assim, a partir desses três enunciados, propunha a Comissão dos Cinco que o poder federal, pelo Congresso Nacional ou, na sua ausência, pelo Presidente da República, deveria decretar o regime de exceção representado pelo estado de sítio quando algumas situações de instabilidade extrema

⁶³BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 38.

⁶⁴BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 64.

⁶⁵BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 112.

pudessem comprometer a ordem do país. Esses são os enunciados finais produzidos pela Comissão, que formam temas concretos, marcados por elementos verbais e não verbais da realidade histórico-social em que foram elaborados.⁶⁶

2.4

A revisão de Rui Barbosa: apropriações e ressignificações do projeto constitucional

Tão logo o projeto da Comissão dos Cinco foi entregue ao Governo Provisório, o poder central expediu decreto convocando eleições para a formação do Congresso Constituinte e dando notícia da redação do texto constitucional. O Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, redigido por Rui Barbosa e decretado pelo chefe do governo, dispunha o seguinte:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e a Armada, em nome e com assento da Nação, Considerando na suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República, entregando [e entregar] no mais breve prazo possível à nação o governo de si mesma, resolveu formular sobre [sob] as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a revolução de [a] 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que com este ato se publica, no intuito de ser submetida à representação do país, em sua próxima reunião, entrando em vigor desde já nos pontos inevitáveis [abaixo especificados] E, em conseqüência, decreta: Art. 1º É convocado para 15 de novembro do corrente ano o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro, procedendo-se à sua eleição aos 15 de setembro próximo vindouro [vindouro]. Art. 2º Esse Congresso trará poderes especiais do eleitorado, para julgar a Constituição que neste ato se publicam e será o primeiro objeto de suas deliberações. Art. 3º A Constituição ora publicada vigorará desde já [unicamente] no tocante à dualidade das Câmaras do Congresso, à sua composição à sua eleição e à função, que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder, em seguida, na conformidade das suas disposições. Pelo que o Governo Provisório toma desde já o compromisso de cumprir e fazer cumprir, nesses [nestes] pontos, a dita Constituição, a qual é do teor seguinte: [segue o projeto de Constituição elaborado pela Comissão dos Cinco]⁶⁷

O Decreto n. 510 é um dos documentos normativos que constitui fonte importante para a reflexão sobre o processo constituinte dos primeiros anos da República brasileira. Demonstra o texto que existia uma forte necessidade de aprovar uma constituição e fazer com que o país ingressasse em uma

⁶⁶BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

⁶⁷BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 2-3.

ordem constitucional legítima fundada no poder soberano da nação. Consideradas tais medidas de “suprema urgência”, tratava-se justamente de opor-se ao sistema político que havia vigorado durante o período monárquico, transferindo a titularidade do poder para o povo e organizando o país institucionalmente de acordo com um sistema normativo constitucional que atendesse às exigências dos princípios liberais e democráticos do movimento republicano. O regime ditatorial que vigorava com o Governo Provisório trazia desconforto àqueles que defendiam as bases ideológicas republicanas e deveria ser encerrado tão logo quanto possível, evitando, a partir da configuração de um Estado de Direito, quaisquer levantes contra o novo regime. O Decreto n. 510 funcionou, portanto, como uma espécie de resposta para apaziguar os ânimos daqueles que desconfiavam das intenções liberais democráticas do Governo Provisório.

O art. 1º cuidou de reservar a data de 15 de novembro para a instalação do Congresso Constituinte. Ficou definido, assim, que o aniversário da proclamação da República coincidiria com o início dos trabalhos constituintes. A escolha da data não foi aleatória. Mais que isso, poderia-se considerar que a intenção do Governo Provisório foi de estabelecer um marco republicano na história constitucional brasileira, construindo, para utilizar um conceito de Pierre Nora, um “lugar de memória”⁶⁸.

⁶⁸ “[...] os lugares de memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque essas operações não naturais. É por isso a defesa pelas minorias, de uma memória refugiada sobre focos privilegiados e enciumadamente guardados nada mais faz do que levar à incandescência a verdade de todos os lugares de memória. Sem vigilância comemorativa, a história depressa as varreria. São bastiões sobre os quais se escora. Mas se o que eles defendem não estivesse ameaçado, não se teria, tampouco, a necessidade de constituí-los. Se vivêssemos verdadeiramente as lembranças que elas envolvem, eles seriam inúteis. E se, em compensação, a história não se apoderasse deles para deformá-los, transformá-los, sová-los e petrificá-los eles não se tornariam lugares de memória. É este vai-e-vem que os constitui: momentos de história arrancados do movimento da história, mas que lhe são devolvidos. Não mais inteiramente a vida, nem mais inteiramente a morte, como as conchas na praia quando o mar se retira da memória viva.” (NORA, P., **Entre Memória e História**, p. 13).

Embora em um decreto anterior, de n. 78-B⁶⁹, o Governo Provisório tivesse convocado uma Assembléia Constituinte exclusiva, o art. 2º, do Decreto n. 510 revogou tal dispositivo e determinou que além das atribuições congressistas, caberia aos Deputados e Senadores eleitos discutirem e aprovarem o texto da Constituição brasileira. Seria esta a primeira função a ser exercida pelos representantes do povo, o que inicia uma tradição constitucional brasileira de optar por órgãos permanentes das instituições públicas para exercer funções constituintes, ao invés da formação de órgãos com atribuições exclusivamente constituintes.

O art. 3º estabelecia que deveriam vigorar imediatamente disposições específicas com relação ao Congresso Nacional, isto porque seria necessário que essas disposições fossem seguidas para que se desse prosseguimento aos trabalhos e pudesse enfim ser aprovado o texto constitucional. Por fim, o decreto encerrava com a apresentação do projeto elaborado pela Comissão dos Cinco, trazendo a público o resultado dos trabalhos realizados e abrindo espaço para os debates constituintes.

Uma vez entregue ao Governo Provisório e publicado no Decreto n. 510, o projeto de constituição redigido pela Comissão dos Cinco sofreu uma revisão detalhada realizada por Rui Barbosa. Apesar de o eixo principal dos artigos ter sido mantido, o revisor ocupou-se de complementar e detalhar uma série de disposições, procurando empregar maior precisão ao texto. O trabalho do então Ministro da Fazenda foi de tal forma relevante que alguns inclusive o apontam como autor da constituição republicana.⁷⁰

⁶⁹ “O Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, considerando: que o Governo Provisório, penetrado do sentimento da sua grave responsabilidade, não tem outro interesse senão em limitá-la na ordem do tempo, aproximando a organização definitiva dos Estados Unidos do Brasil; que é absolutamente segura a situação da República, havendo para a sua estabilidade e consolidação a maior conveniência em apressar a solene manifestação do eleitorado sobre o novo regime político, já legitimado pelo pronunciamento geral de todas as opiniões do país; que da sua dedicação ao serviço da democracia e do seu respeito à mais franca expansão da vontade nacional já deu o Governo Provisório cópia cabal e decisiva, estendendo o sufrágio eleitoral a todos os cidadãos não analfabetos, e decretando a grande naturalização, que chama às urnas imensas camadas populares; que, entretanto, a reunião da Constituinte demanda providências preliminares, subordinadas a certo lapso de tempo inevitável, quais sejam a organização do regime eleitoral, o alistamento do novo eleitorado, o prazo indispensável à convocação deste e à preparação do projeto de Constituição; Decreta: Art. 1º No dia 15 de setembro de 1890 se celebrará em toda a República eleição geral para a Assembléia Constituinte, a qual compor-se-á de uma só Câmara, cujos membros serão eleitos por escrutínio de lista em cada um dos Estados. Art. 2º A Assembléia Constituinte reunir-se-á dois meses na Capital da República. Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 631-632).

⁷⁰ Segundo Paulo Bonavides defenderam Rui Barbosa como autor da Constituição republicana brasileira “constitucionalistas do quilate de Homero Pinheiro, Aurelino

Rui recebeu o projeto da Comissão dos Cinco e travou com ele uma relação dialógica. A partir do tema enunciado pela Comissão, Rui construiu um novo elo da cadeia comunicativa. Assumindo como leitor uma posição responsiva ativa, “concorda ou discorda dele (total ou parcialmente), completa-o, aplica-o, prepara-se para usá-lo, etc”⁷¹. Foi através dessa relação de troca, apropriação e releitura que ele efetivou uma revisão do projeto da Comissão dos Cinco e produziu um novo enunciado.

No que diz respeito à intervenção federal nos Estados, Rui Barbosa realizou algumas mudanças um tanto sutis no texto apresentado pela Comissão. Mantidos o caput e o número primeiro com a mesma redação, o revisor propôs que ao número segundo fosse acrescentada a palavra “federativa”, na referência à possibilidade de intervenção da União para manter a forma republicana. A questão federativa era ponto central nos debates nacionais e questão essencial na organização do país, tendo sido bandeira política mesmo durante a vigência do sistema monárquico. Desta forma, Rui interveio para adicionar o termo que estava constantemente no mesmo compasso que a palavra República, formando ambos quase que uma única expressão composta “República federativa”, uma chancela que marcava as novas configurações do país.

No número terceiro, com relação à competência para requisitar a intervenção, assunto que, como mencionado anteriormente, já havia despertado debates no bojo da Comissão dos Cinco, Rui sugeriu que fosse substituída a expressão “respectivo governo” por “poderes locais”. Assim, com a revisão de Rui, o projeto aproximou-se da proposta defendida no âmbito da Comissão por Américo Brasiliense, prevalecendo uma concepção mais ampla de poder público, alargando a competência para requisitar a intervenção federal a qualquer dos poderes estaduais.

Notam-se neste caso expressões lingüísticas cujas possíveis significações são relativamente próximas: “autoridades legalmente constituídas”, tal como sugerido por Américo Brasiliense; “governo do Estado”, na proposta do projeto Werneck-Pestana; “respectivo governo”, na redação final da Comissão dos Cinco e “poderes locais” na revisão de Rui. Apesar disso, no momento em que cada uma dessas palavras compõe um enunciado próprio, abandona as potencialidades de significado, para constituir um tema específico e único. Tornam-se parte de um discurso ideológico particular somente possível em um instante do tempo histórico e do espaço social e,

Leal, Afonso Arinos e Pedro Calmon”. (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 226).

⁷¹BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 271.

por isso, não se repetem de forma igual. Cada uma delas reflete e refrata determinadas representações de mundo.⁷²

Finalmente, no número quarto, Rui incluiu a possibilidade de intervenção federal para, além de assegurar o cumprimento das sentenças federais, garantir também a execução das “leis do congresso”. Procurou, com o acréscimo dessas palavras, tornar o texto mais preciso e eficaz na concretização tanto das decisões provenientes do Poder Judiciário quanto dos textos normativos elaborados pelo Legislativo e aplicados pelos poderes estatais em conjunto.

No que concerne ao estado de sítio, também Rui Barbosa realizou algumas alterações na redação apresentada pela Comissão dos Cinco. Com a intervenção do revisor, as disposições referentes sobre o instituto constitucional foram endereçadas para a Assembléia Constituinte no seguinte formato:

Compete privativamente ao Congresso: 11. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional em caso de ataque [na emergência de agressão] por forças estrangeiras, ou comoção interna, e aprovar ou suspender o que for declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso.⁷³

Compete ao Presidente da República: 14. Declarar, por si, ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira ou comoção intestina.⁷⁴

Poder-se-á declarar em estado de sítio, qualquer parte do território da União, ficando aí suspensas, por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em casos de agressão estrangeira, ou comoção intestina. § 1º Não se achando reunido o Congresso, e correndo a pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo Federal. Este, porém, durante o estado de sítio, limitar-se-á, nas medidas de repressão contra as pessoas, 1º à detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º ao desterro para outros pontos do território nacional. § 2º Logo que se reúna o Congresso, o Presidente da República lhe apresentará o relatório motivado das medidas de exceção, a que se houver recorrido, respondendo as autoridades que houverem mandado proceder a elas, pelos abusos em que, a esse respeito, se acharem incursas.⁷⁵

A primeira alteração que se percebe no texto é o acréscimo da palavra “privativamente” no caput do artigo que estabelecia as competências do Congresso Nacional. A idéia parece ser a de enfatizar que as funções enumeradas nos vários incisos que compunham o artigo deveriam ficar a cargo

⁷²BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

⁷³BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 38.

⁷⁴BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 64.

⁷⁵BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 112.

exclusivamente do órgão federal composto por Senadores e Deputados. Esta preocupação pode ser vinculada ao anseio daqueles que saíram vitoriosos do processo de proclamação da República pela afirmação na Constituição do país de princípios liberais e democráticos. Assim, tornando privativa a competência do Congresso para a decretação do sítio, por exemplo, ficaria, em tese, reduzida a possibilidade de o Poder Executivo centralizar, em si, por meio da medida de exceção, o poder público. Uma das reivindicações dos principais movimentos políticos e sociais que se ocuparam de implementar no país a nova forma de organização política institucional e que, em razão da pressão exercida por esses grupos deveria ser atendida pela Constituição, era justamente um sistema de funcionamento harmônico, equilibrado e independente dos poderes estatais.

No inciso 11, do mesmo artigo, Rui acrescentou que o estado de sítio poderia ser decretado na emergência de agressão, não exigindo, portanto, que a situação estivesse concretizada, para que fosse decretada a medida bastaria que estivesse configurada a iminência da ameaça.

Tanto no texto sobre o estado de sítio presente no artigo que dizia respeito à competência do Congresso Nacional, quanto no que se referia às atribuições do Presidente da República, Rui Barbosa acrescentou que, na ausência do Congresso, o sítio poderia ser decretado pelo Presidente da República ou por seus “agentes responsáveis”. Embora o revisor tenha sido bastante cuidadoso com a precisão do texto constitucional, verificasse aqui o emprego de um termo bastante aberto. As dificuldades na aplicação desse artigo e para as definições de “agentes responsáveis” ficaram agravadas, tendo em vista que quanto maior a possibilidade de significação de uma expressão lingüística, maior ainda será a multiplicidade de temas relacionados a ela.

No artigo que determinava a competência do Presidente da República para decretar o estado de sítio a expressão para designar a abrangência da medida “em um ou mais pontos do território nacional” foi substituída por “em qualquer ponto do território nacional”. Apesar das pequenas alterações, cabe salientar que a preferência em um e outro texto pela expressão “território nacional” sinaliza para uma proposta de manter o foco na idéia de União federativa. Ao evitar palavras como “regiões” ou mesmo “Estados”, o parágrafo tende a afirmar que se trata o estado de sítio de uma medida reservada para casos tão extremos que pudessem trazer conseqüências para todo o país.

Neste mesmo artigo Rui suprimiu a ressalva que constava no projeto da Comissão dos Cinco de que somente seria da competência do Presidente

decretar o sítio quando não se encontrasse reunido o Congresso. Causa certa inquietação essa alteração realizada por Rui, já que contraria a tendência do revisor de especificar a redação dos enunciados formulados pela Comissão. Ademais, caso o artigo fosse lido de forma isolada, um dos pilares do instituto estaria comprometido, já que, não havendo uma leitura sistemática da Constituição, a competência para a decretação da medida de exceção poderia ser desviada do modelo proposto.

O terceiro artigo, presente nas disposições gerais, foi aquele dentre os relativos ao estado de sítio que recebeu um maior número de alterações na revisão do Governo Provisório. A composição frasal do caput foi modificada, enquanto o projeto da Comissão dos Cinco iniciava com as hipóteses em que poderia ser decretado o sítio, a redação formulada por Rui Barbosa partia da possibilidade de decretação do instituto. A inversão altera a ênfase do texto, estando no caso da Comissão mais direcionado às hipóteses que permitiriam a decretação da medida de exceção, enquanto que na redação revista a força estaria na figura constitucional propriamente dita. Isso é importante na medida em que a “a entonação expressiva é um traço constitutivo do enunciado”⁷⁶.

Alguns termos desse artigo também foram modificados. A revisão substituiu a expressão “território nacional” cunhada pela Comissão por “território da união”. Tal alteração pode ser considerada mais um reforço à organização da federação, formada por Estados-membros autônomos, mas vinculados ao poder central da União. Rui também propôs a substituição de “pedindo a segurança da união” por “quando a segurança da república o exigir”, incluindo assim ao menos uma menção direta ao sistema político que passava a vigorar no país.

O art. 103 da Comissão dos Cinco estabelecia apenas um parágrafo único que definia a competência do Presidente da República para declarar o sítio na ausência do Congresso, limitando suas ações a respeito das pessoas à detenção em lugar que não fosse destinado a presos comuns e à retirada para um ponto qualquer do território nacional. Rui Barbosa manteve a estrutura básica da redação deste artigo do anteprojeto, mas alterou alguns termos importantes. O revisor acrescentou que a decretação do estado de sítio quando não estivesse reunido o Congresso somente poderia ocorrer quando estivesse “correndo iminente perigo a pátria”. Tal redação indica um destaque na excepcionalidade da medida, cujo uso deveria ser reservado para questões extremas que pudessem atingir o país de forma drástica. Ademais, no que tange à competência, Rui substituiu o uso de “presidente

⁷⁶BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 290.

da república” por “poder executivo federal”, alteração que aponta para uma tentativa de afastar a pessoalidade do poder estatal, privilegiando uma perspectiva institucional.

No entanto, a principal inovação neste artigo, sem dúvida, é o acréscimo do parágrafo segundo. Na realização da revisão, Rui Barbosa tratou de incluir o parágrafo determinando que o Presidente da República, caso recorresse ao estado de sítio na ausência do Congresso, deveria apresentar um relatório explicitando suas motivações para o decreto e descrevendo as medidas de exceção tomadas. Ademais, o parágrafo responsabilizava as autoridades responsáveis pelos eventuais abusos cometidos. Esse parágrafo inseriu sérias limitações ao Poder Executivo com relação ao uso do estado de sítio. Tendo em vista que a decretação pelo Presidente era uma exceção à regra de competência do Congresso e o instituto do sítio por si só já exigiria uma situação muito especial, não é de se estranhar que fossem consignadas regras e demandas especiais. Além disso, com a obrigatoriedade de um relatório, a competência original do Congresso Nacional seria retomada ao menos em certa medida, pois ao tomar conhecimento dos atos cometidos, com base no art. 33, 11 do projeto e da revisão, caberia a ele aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Executivo.

Assim que Rui Barbosa terminou o trabalho de revisão da Constituição, o Governo Provisório tratou de expedir o Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, informando as alterações. Redigido pelo próprio Rui Barbosa e decretado por Deodoro, enunciava o texto:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e a Armada, em nome e com o assenso da Nação, Considerando na conveniência de atender imediatamente ao sentimento nacional, contemplando algumas alterações indicadas à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, cujo texto, dependente de [da] aprovação do futuro Congresso se publicou pelo decreto de 22 de junho deste ano, Resolveu modificá-lo desde logo nos raros tópicos sobre que se pronunciou acentuadamente neste sentido a opinião do país; E, em consequência, Decreta: Artigo único A Constituição dada a público no decreto n. 510 , de 22 de junho de 22 de 1890, é substituída pela que com este decreto se publica nos termos seguintes: [segue a redação com a revisão de Rui Barbosa].⁷⁷

Com este decreto, apoiando-se no argumento de que as mínimas alterações foram feitas em razão da manifestação da opinião do país, o Governo Provisório deu notícia do novo projeto a ser colocado em discussão na Assembléia Constituinte. Não era esta a primeira vez que o Governo

⁷⁷BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 2-3.

Provisório fundamentava suas decisões na chamada “opinião pública”. A mesma categoria havia sido usada no Decreto n. 78-B, para afirmar que o regime político republicano estava “legitimado pelo pronunciamento geral de todas as opiniões no país”. Trata-se aqui de construir uma unidade nacional com base na República federativa e, para lograr êxito em tal empreitada, o discurso da autoridade procurava apaziguar e homogeneizar as concepções dos diferentes grupos da sociedade em torno da organização política e social do Brasil. Apesar de ter sido Rui Barbosa o redator desse texto decretado pelo Governo Provisório, no qual sobressai a assertiva de que o projeto da Comissão dos Cinco havia sido modificado em “raros tópicos”, ele não se furtaria futuramente em reivindicar para si a autoria da Constituição promulgada em 1891.⁷⁸ A palavra funciona como discurso feito de acordo com as impressões que se procura passar e com os imaginários que se tenta construir. Isso é possível em razão de uma das propriedades da palavra enumerada por Bakhtin: a neutralidade. De acordo com o autor, a palavra, toda palavra, é um signo neutro que pode servir a qualquer função ideológica.⁷⁹ É assim que Rui Barbosa utiliza a linguagem ora como signo ideológico que procura diminuir a importância de sua participação na elaboração da Constituição, ora como enunciado que reivindica para si a autoria do texto constitucional.

2.5

As discussões na Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1891

A Constituinte republicana instalou-se em 15 de novembro de 1890, composta por 205 Deputados e 63 Senadores⁸⁰ legitimados pelo sufrágio

⁷⁸“Declarou-se Rui Barbosa autor da Constituição republicana em várias ocasiões e oportunidades: sem modéstia hipócrita, antes com provocante sinceridade. Foram palavras suas: ‘...Profissional que o concedeu [àquele texto], redigiu e impôs...’; ‘Comecei então, desde logo, a redigir a Constituição; à tarde, os meus colegas de Ministério jantavam comigo, ouviam o que eu havia escrito, concorriam com as suas idéias e emendas, discutíamos, e, depois, íamos ao Itamarati ler os artigos ao Marechal. Assentaram os colegas em que eu fosse o único a defender e explicar ao Chefe de Governo as disposições do futuro estatuto. Certa vez, o Marechal observou que só eu falava, ao passo que os colegas se conservavam silenciosos. É que, respondi-lhe, sou o vogal de todos eles. Assim apareceu o projeto de Constituição...’; ‘Quando, em 1890, no Governo Provisório, organizava a Constituição atual’.” (BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. XI).

⁷⁹A neutralidade da palavra não significa aqui ausência de ideologia. Ao contrário, de acordo com Bakhtin, a palavra é neutra em relação a qualquer função ideológica específica, pois pode preencher qualquer espécie de função, seja ela estética, científica, moral, religiosa. (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 36).

⁸⁰“Eram os constituintes homens muito diversos pela formação. Predominavam entre eles os representantes os representantes das profissões liberais — bacharéis, médicos e

popular em votação ocorrida em 15 de setembro, e firmou o seguinte compromisso: “Prometo guardar a Constituição Federal que for adotada, desempenhar fiel e legalmente o cargo que me foi confiado pela nação e sustentar a união, a integridade e a independência da República”⁸¹. A preocupação central era organizar o país institucionalmente transformando-o em um Estado de Direito, colocando fim à ditadura imposta a partir da queda do Império e afastando o risco da anarquia, de um retorno à Monarquia ou de um desmembramento do país em pequenas regiões.

A questão central discutida nos trabalhos constituintes de 1891 foi a harmonização entre a unidade nacional e a implementação do modelo federativo e republicano de governo. Nesses debates, ficou evidente a presença de dois grupos principais: os unionistas e os federalistas. Muito embora a grande maioria fosse a favor da organização federativa, os unionistas defendiam um modelo federativo centralizado, com maiores poderes para a União, enquanto os federalistas defendiam um modelo descentralizado, com ampla autonomia para cada um dos Estados da federação.⁸² As bancadas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, lideradas por Julio de Castilhos, eram as principais defensoras de um modelo federativo radical, enquanto unionistas como Rui Barbosa, José Higino, Ubaldino Amaral defendiam um poder federal fortalecido, alertando para os riscos de enfraquecimento da unidade nacional.⁸³ Diferentes forças sociais se entrecruzavam na Constituinte, representando interesses fundamentalmente político-oligárquicos e disputando o direito e a legitimidade para elaborar a palavra constitucional normativa. Tendo em vista, portanto, a preocupação com o sistema federativo, receberam atenção especial na Constituinte tópicos como a distribuição de rendas entre Estados e União, o poder para legislar, a dualidade da magistratura, enfim, questões relativas à distribuição de competências relativas aos poderes federal e estaduais.⁸⁴

engenheiros, sendo também numerosos (mais de 40) os militares. As correntes se acentuavam mais no campo das tendências políticas do que nas convicções doutrinárias. Havia os republicanos radicais, em geral recrutados entre os jovens militares do movimento de 15 de novembro, os positivistas, os liberais e também os conservadores.” (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 130).

⁸¹ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 9.

⁸²ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 72.

⁸³Rui Barbosa discursou para alertar sobre os perigos de um federalismo radical: “Nesse senhorio que a aspiração descentralizadora assumiu agora sobre os ânimos entre nós, começa a se revelar uma superexcitação mórbida, que nos turva a lucidez do senso político, na apreciação dos assuntos direta ou indiretamente relacionados com essa idéia. Grassa por aí, senhores um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federal.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 75).

⁸⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 12-13.

A importância de uma Assembléia Constituinte para uma determinada ordem jurídica reside no fato de que aqueles a quem cabe a formulação de textos normativos devem ser dotados de legitimidade e competência para realizar tal tarefa. “A competência lingüística constitui não tanto uma simples capacidade técnica, mas uma capacidade estatutária.”⁸⁵ Assim, a eleição de uma Constituinte era essencial para fazer com que a nova Constituição que passava a vigorar no país tivesse um caráter de fato performativo, criando novas realidades políticas e sociais.

Uma vez reunido, o Congresso designou uma comissão de vinte e um membros para analisar o projeto de Constituição apresentado pelo Governo Provisório. Formou-se, assim, a “Comissão dos 21”, onde cada um dos membros representava um dos Estados do país, procurando privilegiar, desta forma, o aspecto federativo da organização política. Questionou-se esta divisão, mas diante da necessidade de firmar a organização federativa, prevaleceu o simbolismo da reunião dos membros tal como se fosse uma reunião de todos os Estados para um diálogo em busca de um acordo pelo bem comum.

A Comissão dos 21 não se debruçou detidamente sobre a questão do estado de sítio e tampouco sobre a intervenção federal nos Estados. É de se estranhar essa situação, já que a intervenção federal era assunto central na configuração federativa que se estava a implementar no país. Como afirma Agenor de Roure, “uma das maiores surpresas reservadas aos pesquisadores dos anais da constituinte republicana é a absoluta ausência de comentários às doutrinas relativas à intervenção federal nos Estados — questão capital no regime federativo”⁸⁶.

A Comissão dos 21 propôs poucas alterações na redação do artigo 6º. Ao definir a terceira hipótese que poderia gerar a intervenção federal, a Comissão de congressistas sugeriu que a requisição dos Estados deveria ser feita pelos “respectivos governos”, em acordo com a redação da Comissão dos Cinco, e não pelos “poderes locais” como estabelecia o anteprojeto do Governo Provisório. Tal emenda foi aprovada na Assembléia, tendo sido rejeita outra, de autoria de Virgílio Damásio que propunha a substituição do termo “poderes locais” pela expressão “do governo do Estado ou de sua assembléia legislativa”. De certa forma, essas votações indicam uma tendência de privilegiar a esfera do Executivo como competente para decidir sobre a necessidade de intervenção federal, afastando desta atribuição

⁸⁵BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 57.

⁸⁶ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 323.

outros poderes estaduais.⁸⁷ Deste modo, foi rejeitado o termo inserido por Rui Barbosa, tendo prevalecido no texto constitucional a expressão primeiramente cunhada pela Comissão dos Cinco — “respectivos governos”.

Durante as sessões de votação do texto da Constituição, outras emendas foram propostas ao artigo que versava sobre as possibilidades de intervenção federal. O Deputado Chagas Lobato sugeriu alteração no caput do artigo, modificando a intervenção em “negócios peculiares aos Estados” por “no território dos Estados”. Tal modificação significaria um deslocamento das hipóteses de intervenção do conteúdo do problema enfrentado pelos Estados, para a questão do local da intervenção. Além disso, também propôs que a última hipótese de intervenção “para assegurar o cumprimento das leis do Congresso e o cumprimento das sentenças federais” fosse substituída por “para assegurar o cumprimento das leis da União e a execução das sentenças dos tribunais federais, nos termos em que uma lei especial regular essa intervenção”. Embora a ressalva proposta para que fosse elaborada uma regulamentação posterior permitisse que o Poder Legislativo se dedicasse mais detalhadamente no instituto, o acréscimo não foi aceito nas votações da Assembléia, tendo semelhante destino a outra emenda do mesmo Deputado.

Um dos únicos discursos proferidos durante a Assembléia Constituinte sobre a intervenção foi o de Meira de Vasconcellos, defendendo emenda elaborada por ele em conjunto com outros dois Deputados — João Barbalho e Bellarmino Carneiro. O discurso iniciou questionando a idéia de que a intervenção federal seria realizada em assuntos peculiares aos Estados, isso porque, segundo o congressista, todas as hipóteses enumeradas para os casos de intervenção federal não diziam respeito aos Estados, mas sim à União. Veja-se:

Ninguém dirá que, repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro, manter a forma republicana federativa, restabelecer a ordem e tranqüilidade nos Estados e assegurar a execução de leis do Congresso e o cumprimento de sentenças federais, constitui negócio peculiar aos Estados. Todas essas coisas são de interesse geral e por conseqüência da competência do Governo Federal.⁸⁸

A postura dos três constituintes era de que o poder federal não poderia intervir em hipótese alguma nos assuntos que dissessem respeito exclusivamente aos Estados. O princípio de não intervenção deveria ser “uma regra sem exceção”⁸⁹. Em contrapartida, seria obrigação da União

⁸⁷BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 370.

⁸⁸BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 724.

⁸⁹BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 724.

tomar as medidas necessárias contra ações que pudessem ameaçar a ordem e a estabilidade do país. Assim, a emenda apresentada por Meira de Vasconcellos, João Barbalho e Bellarmino Carneiro propunha que o texto do caput fosse alterado para incluir os dizeres: “O governo federal não intervirá em caso algum nos negócios peculiares aos Estados. A bem dos interesses da União, porém, cumpre-lhe:”⁹⁰. Percebe-se que a idéia de resguardar a autonomia dos Estados-membros prevalecia nesta formulação excluindo a possibilidade de qualquer intervenção nos Estados, com exceção dos casos que relacionados aos interesses da União. Há uma atualização das relações de poder travadas nas trocas lingüísticas entre dois dos principais grupos políticos da constituinte: os unionistas e os federalistas.⁹¹ A palavra, portanto, aqui constitui uma arena onde é travado forte embate: cada um dos grupos sociais luta pelo direito e legitimidade de imprimir sua ideologia no texto da Constituição. Nessa relação dialógica, cada um dos enunciados influencia e é influenciado pelos demais que a redação final é elaborada.

A emenda ainda sugeria que no n. 3 fossem substituídas as palavras “à requisição dos poderes locais”, como proposto no projeto do Governo Provisório e “à requisição dos respectivos governos”, como havia preferido a Comissão dos 21 por “à requisição da respectiva assembléia legislativa ou do respectivo governo, quando aquela não estiver funcionando”. Essa proposta invertia o foco da competência para solicitar a intervenção federal, já que priorizava a ação do Legislativo estadual frente ao Executivo. Mas, a emenda foi, sem discussões relevantes, rejeitada.

Cabe ainda mencionar uma terceira emenda apresentada pelo Deputado Francisco Veiga durante a primeira discussão do texto: propunha o constituinte que fosse abandonada a forma “intervir nos Estados” em favor de “determinar a intervenção da força pública nos Estados”⁹². E ainda sugeria que fosse retirado o n. 2, que previa a intervenção para manter a forma republicana federativa.

Realizada a primeira votação, a única alteração aprovada foi aquela proposta pela Comissão dos 21 no n. 3, retirando a expressão “poderes locais” para colocar em seu lugar “respectivos governos”.

Na segunda discussão, o congressista Francisco Veiga propôs que fosse acrescentado no fim do artigo uma ressalva determinando que “em caso algum, porém, intervirá o mesmo governo nas questões peculiares dos Estados”. Veja-se a justificativa do autor para o referido acréscimo:

⁹⁰BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 517.

⁹¹BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 22-23.

⁹²BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 517.

“Pelo modo por que está redigido o art. 6º do projeto, parece que, nos casos nele previstos, o Governo Federal poderá intervir até mesmo nas questões peculiares dos Estados, o que, penso não lhe deve ser permitido em hipótese nenhuma.”⁹³ Fica registrada mais uma vez a preocupação com um intervenções federais que poderiam gerar arbitrariedades e uma centralização excessiva do poder, ameaçando a autonomia dos estados e mediatamente a organização federativa do país.

Conforme relatou Agenor de Roure, mais três emendas foram apresentadas, mas todas foram rejeitadas.

a 1ª, do Sr. Leovigildo Filgueiras, substituindo, no n. 4 ‘sentenças federais’ por ‘sentenças e decisões do Supremo Tribunal de Justiça’; a 2ª, do Sr. Meira de Vasconcellos, com as mesmas idéias da que apresentara na primeira discussão (...); e a 3ª, do Sr. Gabriel de Magalhães, Deputado mineiro, substituindo no nº 1, ‘invasão estrangeira’ por ‘invasão estranha’, suprimidas as palavras ‘ou de um Estado em outro’, e dizendo, no nº 4, em vez de ‘sentenças’ — sentenças e atos.⁹⁴

Após as votações, foi aprovada a redação definitiva do artigo que previa a intervenção federal nos seguintes termos:

Art. 6º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1º Para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
- 2º Para manter a forma republicana federativa;
- 3º Para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;
- 4º Para assegurar a execução de leis e sentenças federais.⁹⁵

Da mesma forma como ocorreu com a questão da intervenção, o estado de sítio não despertou grandes debates no âmbito da Assembléia Constituinte.⁹⁶ Curiosamente, com a entrada em vigor da Constituição, em 1891, os dois pontos passaram a ser exaustivamente discutidos no parlamento e em outras esferas da sociedade brasileira. Não se pode asseverar ao certo por que a regulamentação de um instituto constitucional tão importante quanto o estado de sítio implicou silêncio na Constituinte.

⁹³ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 328.

⁹⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 329.

⁹⁵BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 9.

⁹⁶“No Congresso Constituinte ele [o estado de sítio] passou em silêncio, sem provocar nenhum debate. Aceitou-o tal como estava consignado no projeto com pequenas alterações que não passavam de alterações de palavra, sem prejuízo dos princípios que nele estavam consignados.” (FREIRE, F., **História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**, p. 113).

Na 23^a sessão, realizada em 03 de janeiro de 1891, a Comissão dos 21 propôs emenda ao n. 15, do art. 47, do projeto apresentado pelo Governo Provisório, que versava sobre a competência do Presidente da República para decretar estado de sítio.⁹⁷ A nova redação estabelecia: “compreenda-se também nos parênteses o art. 5^o, n. 3.”⁹⁸ Com a aprovação dessa emenda, na redação final do artigo ficou consignada a referência ao dispositivo que tratava da intervenção federal, mediante requisição dos respectivos governos, para restabelecer a ordem e tranqüilidade nos Estados. A elaboração e a aprovação dessa emenda despertam alguns questionamentos que, embora não possuam soluções, merecem ser apontados. Primeiro, por que a referência feita em parênteses somente alcança a hipótese de intervenção à requisição dos Estados? Por que não incluir casos de intervenção em razão de invasão estrangeira ou ameaça da forma republicana que parecem se aproximar mais do estado de sítio? E ainda, por que essa referência é feita no artigo que trata da competência do Executivo e não na competência do Congresso?

Durante a primeira discussão sobre disposições gerais e disposições transitórias, referentes ao título V do projeto de Constituição, na sessão de 16 de janeiro de 1891, Meira de Vasconcellos e Bellarmino Cordeiro apresentaram emenda ao art. 77, sugerindo que o § 3^o desse artigo fosse desmembrado em duas partes. Assim, de acordo com a redação proposta, haveria um parágrafo especificamente destinado à responsabilização das autoridades competentes pelos abusos cometidos por medidas tomadas durante o estado de sítio. Em certa medida, pode-se dizer que, embora o conteúdo lingüístico do texto fosse mantido, sua entonação já não seria a mesma. A alteração na forma através da divisão do dispositivo modificaria o elemento expressivo, que é uma peculiaridade constitutiva do enunciado.⁹⁹ Também os modos de recepção do texto pelos leitores seriam afetados, já que estaria a responsabilidade das autoridades em maior destaque, num parágrafo em separado. Segue a proposta transcrita nos anais da Constituinte:

São lidas, apoiadas e entram conjuntamente em discussão as seguintes emendas (...) Ao art. 77: Divida-se o § 3^o desse artigo nos dois seguintes:
§ 3^o Logo que se reúna o congresso, o presidente da república lhe dará conta dos motivos que o levaram a usar da atribuição do n. 15, do art. 47 e, bem

⁹⁷Art. 47 Compete privativamente ao Presidente da República: 15. Declarar, por si, ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira ou grave comoção intestina. (Art. 77 e 32 n. 22)

⁹⁸BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 115.

⁹⁹BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 296.

assim das medidas de exceção que por essa ocasião houverem sido postas em prática.

§ 4º pelos abusos cometidos no emprego dessas medidas responderão todas as autoridades a quem elas devidas.¹⁰⁰

No entanto, na 37ª sessão, de 20 de janeiro de 1891, ficou definido que “É posto a votos e aprovado o art. 77 do projeto: É rejeitada a emenda do Sr. Meira de Vasconcellos e outro ao § 3º deste artigo.”¹⁰¹ Assim, muito pouco foi alterado o instituto do estado de sítio durante a Assembléia Constituinte, como também não foi questão que despertou debates importantes entre os congressistas. Segundo Roure, “os dispositivos sobre o estado de sítio não só não foram discutidos, como não sofreram emendas outras que não as de simples redação.”¹⁰² A redação definitiva dos artigos de estado de sítio ficou da seguinte maneira:

Art. 34 Compete privativamente ao Congresso Nacional: 21. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, e aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo poder executivo ou seus agentes responsáveis, na ausência do congresso.¹⁰³

Art. 48 Compete privativamente ao presidente da república: 15. Declarar, por si ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira, ou grave comoção intestina (arts. 6, n. 3; 34, n. 21, e art. 80).¹⁰⁴

Art. 80 Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21). § 1º Não se achando reunido o congresso, e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o poder executivo federal (art. 48, n. 15). § 2º Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á nas medidas de repressão contra as pessoas, a impor: 1º A detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º O desterro para outros sítios do território nacional. § 3º Logo que se reunir o congresso, o presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. § 4º As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos.¹⁰⁵

Ao observar a forma como a linguagem é utilizada para construir enunciados jurídicos normativos (textos legais ou dispositivos), percebe-se que

¹⁰⁰BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 618-620.

¹⁰¹BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 770.

¹⁰²ROURE, A., *A Constituinte republicana*, p. 612.

¹⁰³BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 39.

¹⁰⁴BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 65.

¹⁰⁵BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 113.

dois efeitos principais são produzidos: a neutralização e a universalização. O primeiro desses resulta do uso predominante de construções frasais impessoais, já o segundo é consequência da preferência por verbos conjugados na terceira pessoa do singular, por sujeitos indefinidos, do uso do indicativo, termos genéricos e atemporais.¹⁰⁶ Parece ter sido esta a fórmula adotada durante os trabalhos constituintes que resultaram na elaboração dos artigos sobre o estado de sítio. A codificação do instituto constitucional funciona, assim, como um discurso estruturado e estruturante, pois é determinada por elementos da realidade ao mesmo tempo em que determina essas configurações institucionais, sociais, políticas, culturais.

Embora o presidente da Assembléia Constituinte, Prudente de Moraes, gozasse de reconhecimento dentre os colegas de Congresso e fosse apontado por grande parte dos parlamentares como o candidato ideal para ocupar a chefia do Poder Executivo federal, foi eleito como primeiro Presidente da República do Brasil o Marechal Deodoro da Fonseca. No seu discurso de despedida, Prudente de Moraes enalteceu o esforço dos constituintes e convocou todos os poderes da República a continuarem o trabalho, fazendo com que os preceitos constitucionais fossem fiel e religiosamente cumpridos para que pudessem se concretizar na vida prática. Assim, o Brasil republicano ingressava no idealizado regime da legalidade constitucional.

2.6 Conclusão

O interesse em abordar os trabalhos constituintes da Primeira República brasileira que resultaram na redação dos artigos sobre o estado de sítio é refletir sobre o processo de elaboração de uma palavra normativa jurídica. Não se trata de pensar as discussões das formas gramaticais como um debate em busca da essência verdadeira de um instituto jurídico. O que se pretendeu foi discutir como as significações são determinadas por aqueles que participam dos debates e disputam as representações de mundo.

Viu-se, no decorrer do capítulo, que o processo constituinte foi marcado pela primazia da questão da organização republicana federativa do país. A distribuição de competências entre a União e os Estados-membros e o funcionamento independente e harmônico dos três poderes estatais acabaram por concentrar as atenções dos atores sociais envolvidos na preparação da Constituição. De modo geral, pode-se afirmar que esses atores compartilhavam as bases de uma ideologia liberal positivista, sobre a qual estava

¹⁰⁶BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 215.

sendo construída a nova ordem política-jurídica do país. No entanto, divergiam com relação à maneira como as novas configurações institucionais deveriam ser consignadas na Constituição, evidenciando as diferentes opções políticas que se entrecruzavam no seio da constituinte. Especificamente sobre o estado de sítio, o que pôde ser observado foram silêncios significativos. A ausência de debates consistentes sobre a normatização da medida aponta para a concentração das discussões nos assuntos já mencionados, deixando institutos como o estado de sítio em posições periféricas, diluídos nos preceitos basilares da federação republicana.

Assim, através das análises até aqui realizadas, percebe-se que os textos normativos são produtos sociais colocados à disposição dos operadores jurídicos. Afastada a hipótese de serem um conjunto de expressões lingüísticas isentas de significação ideológica, foram compreendidos como um emaranhado de relações de poder simbólico, onde os grupos sociais competem em torno da legitimidade para construir e afirmar suas concepções político-jurídicas.

A etapa da elaboração da palavra é apenas uma das partes que compõem a rede complexa e multidimensional de elementos que determinam o fenômeno normativo jurídico. A escrita supõe configurações para a sociedade, mas é esta que cria representações a partir dos produtos escritos.¹⁰⁷ Assim, considerando que “a linguagem é o primeiro mecanismo formal cujas capacidades geradoras são ilimitadas”¹⁰⁸, procurar-se-á analisar, na seqüência do estudo, aspectos da operacionalização do estado de sítio. Através das apropriações feitas pelos poderes estatais, objetiva-se perceber nuances do processo de construção de sentido do instituto constitucional.

¹⁰⁷GÓMEZ, A. C., **Historia de la cultura escrita**, p. 20.

¹⁰⁸BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 28.

3

A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira

3.1

Introdução

Prosseguindo o caminho trilhado no capítulo anterior, pretende-se agora focalizar o estudo na operacionalização, por meio dos poderes estatais, do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente a preocupação estava centrada nas relações lingüísticas travadas na Assembléia Constituinte que deram origem ao enunciado final da Constituição republicana¹⁰⁹, nesta segunda etapa a análise está voltada para a potencialidade de significações que esse texto normativo assume como signo lingüístico.

Os artigos constitucionais referentes ao estado de sítio, mantendo a perspectiva teórica de Mikhail Bakhtin, constituem temas. Isto quer dizer, são resultados concretos e únicos de enunciações marcadas por situações históricas particulares.¹¹⁰ Como visto no capítulo precedente, o documento constitucional de 1891 é o produto final das trocas lingüísticas realizadas no cenário político brasileiro dos últimos anos do século XIX. A partir do momento em que os enunciados passaram a integrar a Constituição, tornando-se dispositivos normativos para a sociedade, a sua condição de tema foi relativamente superada, apresentando-se mais predominantemente como signos. Neste caso, a singularidade do tema cedeu espaço para uma multiplicidade potencial de significações dos signos lingüísticos expressos na Constituição.¹¹¹ Cada uma das possibilidades de sentido dos signos pode,

¹⁰⁹Vide Capítulo 2, p. 19.

¹¹⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

¹¹¹“Além do tema, ou, mais exatamente, no interior dele, a enunciação é igualmente dotada de uma significação. Por significação, diferentemente do tema, entendemos os elementos da enunciação que são reiteráveis e idênticos cada vez que são repetidos. [...] O tema é um sistema de signos dinâmico e complexo, que procura adaptar-se adequadamente às condições de um dado momento da evolução. O tema é uma reação da consciência em devir ao ser em devir. A significação é um aparato técnico para a

então, construir novos temas, relacionados ao contexto único no qual são empregados.

Assim, partindo da idéia de que “a significação não quer dizer nada em si mesma, ela é apenas um potencial, uma possibilidade de significar no interior de um tema concreto”¹¹², é que se procurará analisar o processo de construção de sentido da figura constitucional do estado de sítio. Trata-se aqui de discutir as formas como as instituições públicas da Primeira República brasileira compreenderam os enunciados constitucionais e de que modo deles se apropriaram.

Em várias ocasiões da história política do país os membros dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se debruçaram sobre a questão do estado de sítio. A operacionalização da medida de exceção gerou inúmeros debates e uma prática argumentativa bastante constante no seio das estâncias estatais. Cada um dos participantes da rede de comunicação tecida em meio aos campos de poder social¹¹³ contribuiu para as diversas tematizações do estado de sítio. Em outras palavras, cada interlocutor tomou parte da cadeia comunicacional ao se apropriar do enunciado constitucional e realizar a partir dele uma atividade responsiva, criando um novo tema, próprio, exclusivo e irrepetível.¹¹⁴ Essas relações lingüísticas dialógicas é que marcam o fenômeno normativo jurídico que, num movimento processual contínuo e dialético, constrói sentidos para o texto constitucional.

Através do estudo de fontes da época produzidas nas esferas dos poderes públicos brasileiros, pretende-se, neste capítulo, reconstruir alguns elos que compõem a cadeia comunicativa relacionada à tematização do instituto constitucional do estado de sítio. A intenção é levantar enunciados elaborados durante a Primeira República que representam aspectos das disputas ideológicas e das relações de poder simbólico travadas no interior dos órgãos estatais¹¹⁵, colocando em evidência a pluralidade de temas formados a partir dos mesmos signos lingüísticos expressos na Constituição. Para cumprir tal intuito, foram utilizadas como fontes históricas: anais da Câmara dos Deputados, anais do Senado Federal, mensagens presidenciais e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Uma gama bastante grande de materiais da época tais como jornais, relatórios especiais de comissões parlamentares, ações judiciais, doutrinas jurídicas, teve que ser

realização do tema. Bem entendido, é impossível traçar uma fronteira mecânica absoluta entre significação e tema. Não há tema sem significação e vice-versa.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129).

¹¹²BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 131.

¹¹³BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 28.

¹¹⁴BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 279.

¹¹⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 14.

abandonada em razão das limitações do trabalho. De tal forma, é importante ter em mente a parcialidade das conclusões atingidas e a impossibilidade de produzir um texto com pretensões de reconstruir todas as nuances da rede de comunicação estabelecida à época.

Tudo considerado, a estrutura do capítulo está organizada a partir do referencial temporal. As discussões serão abordadas conforme os quadriênios presidenciais que dominaram a Primeira República, restritas, no entanto, somente àqueles que vivenciaram a decretação do estado de sítio.

3.2

Governo Deodoro da Fonseca: o estado de sítio como instrumento de autoridade do Executivo contra o Legislativo

Encerrados os trabalhos constituintes com a promulgação da primeira Constituição republicana do país, o Congresso Nacional passou a centralizar suas atividades no processo eleitoral para escolha do chefe do Poder Executivo. Tendo sido o comandante da administração pública durante o Governo Provisório, o Marechal Deodoro da Fonseca despontava como um dos principais candidatos ao cargo. Seu prestígio e apoio entre os parlamentares, no entanto, começaram a decair com a nomeação do Barão de Lucena para compor o Ministério do Governo Provisório, já que era esse um político tradicionalmente afinado com propostas monárquicas. A participação de Lucena no governo e a influência que exercia sobre Deodoro geraram descontentamento geral entre os republicanos, o que fez com que ganhasse força a candidatura do civil Prudente de Moraes.¹¹⁶

Diante do crescimento ao apoio a Prudente de Moraes, os militares apelaram para ameaças aos congressistas. A pressão de um possível fechamento do parlamento agiu principalmente sobre os indecisos e permitiu a eleição de Deodoro, ainda que por uma pequena margem de vantagem, em 25 de fevereiro.¹¹⁷ Apesar da vitória, desde o início da sua gestão presidencial Deodoro não contou com o apoio da maioria do Congresso que, ao contrário, mantinha relações pouco cordiais com o Presidente.

A partir de julho de 1891, a situação de instabilidade no país passou a se agravar diante das vicissitudes que envolviam os poderes públicos e dos problemas econômicos surgidos com a crise do encilhamento. Estando adoentados tanto o Presidente Deodoro, quanto seu vice, Floriano Peixoto, o Barão de Lucena assumiu alguns encargos do Poder Executivo e tentou

¹¹⁶CARONE, E., *A República Velha*, p. 53.

¹¹⁷CARONE, E., *A República Velha*, p. 51-52.

articular um acordo com os civis, que constituíam no Congresso a base da oposição contra o governo Deodoro. Apesar da tentativa, os membros do Executivo e do Legislativo não conseguiram alinhar um acordo em torno da formação de um novo Ministério e as facções, tanto entre congressistas quanto entre camadas militares, tornaram-se ainda mais radicais.¹¹⁸ Frente à situação de inconstância política e econômica que havia se instaurado no país, após retomar a presidência, Deodoro adotou medidas ditatoriais fechando o Congresso.

Na data de 03 de novembro de 1891, Deodoro da Fonseca apresentou um “Manifesto do Presidente da República aos brasileiros”¹¹⁹, no qual abordava a questão da dissolução do Congresso Nacional e da decretação do estado de sítio. Esta mensagem presidencial procurou fundamentar e justificar as medidas tomadas pelo chefe do Poder Executivo diante das perturbações que ocorriam no país. Por esta razão, o documento configura material importante na tentativa de reconstruir historicamente elementos do instituto do estado de sítio, já que expressa a argumentação e a percepção do Presidente sobre a figura constitucional de exceção e sobre as atribuições do Presidente da República. O texto da mensagem nada mais é do que o tema concreto, enunciado por Deodoro, marcado pelo contexto histórico e produzido a partir da potencialidade de significados do qual é dotada a Constituição brasileira.¹²⁰

Em linhas gerais, é possível afirmar que o manifesto do então Presidente apóia-se basicamente nas dificuldades da implementação do modelo de separação de poderes no Brasil e no complicado relacionamento estabelecido entre o Executivo e o Legislativo. Com a intenção de justificar o fechamento do Congresso Nacional, Deodoro recorreu a antecedentes históricos para destacar que desde os tempos do Governo Provisório, no Congresso Constituinte, já havia tentativa de “introduzir na obra constitucional idéias e princípios que transferissem para o poder legislativo a mais vasta soma de

¹¹⁸ “Enfraquecimento gradativo do governo — oposição militar e do Congresso — e ausência de bases sólidas nos governos de São Paulo e Minas, sem iniciativas felizes para contrabalançar o avanço dos opositores federais e estaduais — são fatores que conduzem o governo a crises impossíveis de serem sanadas mediante as soluções de desespero apresentadas para evitá-las: o radicalismo das partes levará o país à beira de uma guerra civil, que será ainda evitada, mas que se desencadeará posteriormente durante o governo de Floriano Peixoto. Assim, após o fracasso das tentativas de agosto e setembro, a oposição prepara-se para continuar seus ataques e demonstrar suas intenções: no Senado e na Câmara já tinham sido apresentados projetos contrários sobre condecorações; critica-se o projeto governamental de arrendamento da E. F. Central do Brasil; combate-se a intervenção federal em Goiás a favor da minoria, o Tratado das Missões etc.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 59-60).

¹¹⁹ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 29-39.

¹²⁰ BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 128.

atribuições, embora diminuindo e absorvendo muitas das que são a essência do poder executivo.”¹²¹

A ênfase maior de seu discurso é na alegação de que os membros do Legislativo foram desde o início hostis à sua figura e atuaram de modo a fortalecer o parlamento em detrimento da estrutura presidencialista consagrada na Constituição, prejudicando sobremaneira a administração do país.¹²² Segundo Deodoro, os congressistas agiam como “inimigos da república”¹²³ e “inimigos da pátria”¹²⁴, colocando em risco a estabilidade das instituições públicas brasileiras.

A partir desses argumentos, o Presidente dirigiu a mensagem aos cidadãos brasileiros embasando suas decisões na excepcionalidade e gravidade da conjuntura política do país. Asseverou que “a situação em que se acha a nossa cara pátria é difícil e suprema. Para salvar as instituições republicanas assumo perante a nação a responsabilidade do ato que acabo de praticar, dissolvendo o congresso. Essa medida é imposta, além disso, pela salvação pública.”¹²⁵ Existe em seu discurso uma preocupação em salientar que as medidas tomadas eram essenciais e inevitáveis para a preservação da estrutura pública do país, figurando como a única alternativa diante dos acontecimentos. Desse modo, Deodoro chama para si, na qualidade de chefe do Poder Executivo, a responsabilidade de conduzir o Brasil rumo à estabilidade. Em sua fala, a dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio se mostram ações quase que obrigatórias para um Presidente compromissado com a ordem do país que governa.

Ademais, os dizeres de Deodoro revelam a tentativa de criar uma espécie de laço de solidariedade e fidelidade entre o Presidente e o povo. Unidos, os dois deveriam combater as arbitrariedades cometidas pelo Poder Legislativo inflado por movimentos restauradores e lutar pela manutenção das estruturas políticas republicanas do Brasil. No texto, Deodoro utiliza inclusive o recurso de conjugar os verbos na primeira pessoa do plural, enfatizando a idéia de um “nós” formado pelos cidadãos e pelo Presidente. Dois trechos em especial ilustram essa observação. Veja-se:

A 15 de novembro achei-me a vosso lado para a deposição da monarquia:

¹²¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 30.

¹²²“logo após a iniciação dos trabalhos legislativos ordinários, o Congresso assumiu, contra o Presidente da República e seus Ministros, posição inteiramente adversa e hostil. De semelhante procedimento, inspirado pelo menoscabo à Constituição votada, resultou o completo falseamento das instituições assentes sobre o regime presidencial, de todo em todo avesso às práticas do regime parlamentar.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 31).

¹²³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 37.

¹²⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

¹²⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

hoje me encontrais ainda fiel à minha missão de soldado e de brasileiro para depor a monarquia. Achamo-nos minados por todos os lados e a idéia restauradora ganha caminho à mercê dos mais funestos elementos de dissolução social. Os inimigos da pátria tentam francamente a destruição das instituições.¹²⁶

Brasileiros! Eu, o vosso leal e constante amigo, faço este apelo à vossa vontade soberana, e conto que me ajudeis a salvar as instituições republicanas, únicas que podem assegurar a grandeza e felicidade da nossa cara pátria.¹²⁷

Considerando que o manifesto elaborado por Deodoro é um dos elos que compõem uma cadeia lingüística contínua que envolve esferas do poder estatal no esforço pela afirmação de possibilidades de decretação de medidas excepcionais e que, como tal, constitui um enunciado dotado de conclusibilidade e capacidade responsiva, torna-se importante destacar a alternância de sujeitos falantes e refletir sobre uma das respostas ao referido documento.¹²⁸ Dentre os inúmeros enunciados e temas que a mensagem presidencial pode ter gerado, optou-se por destacar o “Manifesto da maioria do Congresso Nacional contra o ato de 03 de novembro que dissolveu o Congresso”¹²⁹.

O embate entre os textos produzidos pelo Presidente e pela maioria do Congresso explicita de forma bastante evidente a concepção bakhtiniana de que “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”¹³⁰. Através dos enunciados presentes nos dois manifestos, mais do que signos lingüísticos, o que se observa é o enfrentamento entre concepções de mundo e percepções ideológicas divergentes. A partir do mesmo contexto histórico e dos mesmos dispositivos constitucionais, cada um dos enunciados constrói um sentido próprio, um tema único, para os acontecimentos que tomaram lugar nos primeiros anos da República brasileira.

Se, por um lado, estava latente no discurso de Deodoro a necessidade de centralizar o poder político na esfera do Executivo para a preservação a ordem pública, livrando o governo das interferências do Legislativo; por outro, o documento produzido pelos congressistas procurava alertar o país de que o ato de dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio constituíam um golpe de Estado e uma afronta aos princípios constitucionais e democráticos que o modelo republicano pretendia consagrar.

No manifesto do dia 04 de novembro de 1891, a maioria dos membros do Congresso Nacional foi bastante incisiva ao se dirigir à nação com o

¹²⁶BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

¹²⁷BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

¹²⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 275.

¹²⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45-53.

¹³⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 14.

intuito de repudiar os atos do Presidente da República. Logo no primeiro parágrafo os signatários assinalam que o fechamento do Congresso “é um atentado de tal ordem que não encontra paralelo na história das crises violentas por que passaram outros povos”¹³¹.

Tendo sido ofendido o princípio da separação e independência dos poderes através da ação do Executivo contra o Legislativo, os congressistas trataram de denunciar aos cidadãos atitudes vistas como arbitrárias e autoritárias praticadas por Deodoro. Sem poupar adjetivos fortes como “despótico”, “criminoso”, “calunioso”, o manifesto procurou rechaçar os atos presidenciais. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho da mensagem:

é, sem causa ou motivo algum que o justifique, dissolvido violentamente pelo poder executivo, à mão armada, cortando criminosamente a parábola pacífica da transformação nacional. Os motivos alegados no manifesto que o poder despótico dirige à nação além de serem um processo calunioso, repleto de inverdades contra os legisladores do país, refletem em si as preocupações individuais e acerbas de que se achava possuído o chefe do estado. A nação deve ter visto neste triste documento a presunção orgulhosa da supremacia absoluta e toda pessoal do chefe do estado sobre todos os poderes públicos.¹³²

O documento redigido por grande parte dos congressistas procurou responder ponto a ponto os argumentos apresentados pelo Presidente da República para colocar o país em uma situação de exceção. Mantendo uma relação dialógica com o texto antecedente, o manifesto do Poder Legislativo foi construído a partir do conteúdo temático formulado por Deodoro, dando seqüência ao processo de relação comunicacional entre as duas searas do poder público.

Cada um ao seu modo, representantes do Poder Executivo e Legislativo apoiaram seus discursos na defesa da Constituição. O documento político jurídico que marcou o início da República brasileira serviu como fundamento tanto para ações extremadas do Presidente, quanto para a defesa elaborada pelos congressistas. Afirmou Deodoro: “recente conflito estabeleceu-se entre mim e o congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da constituição a que me consagrei”¹³³ e, em outro trecho: “assumo a responsabilidade da situação e prometo governar com a constituição, que nos rege”¹³⁴. O manifesto do Legislativo, por seu turno, declarou a inconstitucionalidade da dissolução do Congresso pelo Presidente, alegando que ia

¹³¹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹³²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹³³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 34.

¹³⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

“contra a disposição constitucional que o declara absolutamente indissolúvel (art. 17, § 2º e art. 1º § 4º das disposições transitórias)”¹³⁵.

Em ambos os documentos fica clara a dificuldade de relacionamento entre as duas esferas do poder público. As trocas de acusações de interferência nos campos de atuação perpassam as duas mensagens, revelando a hostilidade mútua com que se tratavam os entes estatais e as dificuldades na concretização do modelo de separação harmônica dos poderes. Deodoro afirmava que “não obstante a constituição e outras normas rudimentares na ciência administrativa, freqüentemente a câmara tentou evocar para si as poucas atribuições do governo”¹³⁶, e os congressistas respondiam, asseverando que o Poder Executivo “julgou-se no direito legislar, afrontando e invadindo com o mais estranho desembaraço as faculdades conferidas exclusivamente a um outro poder”¹³⁷.

A representação dos acontecimentos que tomaram lugar no início da República brasileira é bastante diferente na expressão lingüística do Presidente e do Congresso. O primeiro pinta um cenário de caos e anarquia que conduziria à falência das instituições republicanas no país e, diante disso, via-se obrigado a decidir por medidas de exceção. Nesse sentido, alega que “para evitar todos esses males, resolvo, com disse, dissolver uma assembléia que só poderá acarretar mais desgraças.”¹³⁸ Em contrapartida, segundo o entendimento do Congresso, as ações de Deodoro constituíam um golpe de Estado, já que o país vivia em “mais profunda paz interna e externa”¹³⁹ e defendiam que ao invés de lançar mão de ações radicais, “o que o bom senso aconselha é que, antes de recorrer às medidas extremas e aos golpes destinados, os governos precavidos e sérios procurem nobilitar o regime que representam pela sincera aplicação da lei e por um severo regime de moralidade.”¹⁴⁰

Tanto no texto produzido pelo Presidente quanto no dos congressistas, não há uma discussão centrada nos artigos constitucionais que permitiriam a decretação do estado de sítio. Mais do que debater a operacionalização do instituto constitucional, Executivo e Legislativo procuraram imprimir ao termo “estado de sítio” suas ideologias políticas. Na perspectiva de Deodoro, a medida de exceção constituía o instrumento que possibilitaria reforçar sua autoridade e centralizar no Executivo o poder político. Por sua vez, os

¹³⁵BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

¹³⁶BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 33.

¹³⁷BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

¹³⁸BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

¹³⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹⁴⁰BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 49.

membros do Congresso tematizaram o estado de sítio como o símbolo do autoritarismo e caminho para a instauração de um sistema ditatorial no país, ou seja, uma verdadeira traição à nova ordem republicana.

O movimento contra o golpe de Deodoro manteve núcleos de apoio nos Estados, que procuraram se articular entre si e combater a centralização do poder político no Executivo federal.¹⁴¹ Rejeitado pelo setor civil e pelos principais líderes estaduais, Deodoro também não contava mais com o apoio dos militares. Isolado e enfraquecido, o Presidente decidiu por renunciar ao seu cargo.

Com a renúncia de Deodoro em 23 de novembro de 1891, passou a ocupar a presidência da República seu vice, Floriano Peixoto. Ao assumir o poder, Floriano redigiu ao país um manifesto comprometendo-se com o movimento pelo restabelecimento da lei e com o respeito aos desígnios da nação e dos Estados.¹⁴² Desta forma, levantado o estado de sítio e declarada nula a dissolução do Congresso, foi encerrado o período em que o governo esteve sob o comando de Deodoro, iniciando uma nova fase presidencial com Floriano.¹⁴³

Durante esse período inicial da República brasileira, o Poder Judiciário não teve uma participação forte nos debates que envolveram a questão do estado de sítio. Criado o Supremo Tribunal Federal em 1890, seu primeiro ano de funcionamento foi discreto, mantendo-se envolvido com assuntos internos relacionados à estruturação do órgão.¹⁴⁴

3.3

Governo Floriano Peixoto: o estado de sítio como suspensão total das garantias constitucionais e os primeiros debates para uma regulamentação infraconstitucional da medida

A ocupação da presidência por Floriano representou, inicialmente, um retorno do país à legalidade e à ordem constitucional. Embora o novo Presidente tenha conseguido articular o apoio de setores militares e civis,

¹⁴¹“Logo após o golpe de 3 de novembro formaram-se imediatamente vários núcleos estaduais de resistência, que agem, na maioria dos casos, em concerto entre si. À ação conspiratória em São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco etc., aliam-se acontecimentos extra-conspiração, como a queda de Júlio de Castilhos no Rio Grande do Sul e a rebeldia de Lauro Sodré, no Pará. Os acontecimentos se precipitam de tal maneira, que a solução parece ser o desencadeamento da guerra civil.”(CARONE, E., **A República Velha**, p. 64-5).

¹⁴²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 55-56.

¹⁴³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 56.

¹⁴⁴COSTA, E. V. da, **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**, p. 22.

especialmente do Partido Republicano Paulista, as dificuldades enfrentadas em razão da dualidade de representações federais e governos estaduais e da organização de grupos deodoristas comprometeram o projeto de estabilidade para o país.

Os opositores de Floriano tentavam por vários meios tomar o poder, de forma legal, alegando a necessidade de novas eleições para o cargo de Presidente da República e por meio da força, organizando revoltas como as das fortalezas de Santa Cruz e Lage. Diante dessa situação, Floriano recorreu, com o apoio da maioria do Congresso, à decretação do estado de sítio em abril de 1892 e, suspendendo as garantias constitucionais, prendeu e desterrou alguns de seus inimigos políticos.¹⁴⁵

Em cumprimento ao art. 48, n. 9 da Constituição¹⁴⁶, Floriano Peixoto endereçou ao Congresso Nacional uma mensagem datada de 12 de maio de 1892 prestando informações sobre a situação do país. Nesse documento, dentre outros assuntos, o então Presidente da República relatou os acontecimentos que ensejaram a decretação do estado de sítio durante os dias 10, 11 e 12 de abril daquele ano, explicando também as medidas emergenciais tomadas no período de exceção.

Antes de apresentar as razões que motivaram o estado de sítio, primeiro assunto abordado na mensagem, Floriano reafirmou o seu compromisso com o regime político do país. Por meio do seu discurso, procurou consolidar a imagem de um governante dedicado e engajado com a causa republicana, com a estabilidade das instituições e com a supremacia da Constituição. É o que se percebe em trechos como: “com máxima lealdade, manifestei ao país quando assumi o governo do estado”¹⁴⁷; “havendo dedicado todos os meus esforços ao progresso do país e à manutenção da lei fundamental”¹⁴⁸; “sabeis que a generosa revolução de 23 de novembro, em que vós próprios fostes grande parte, veio, de par com a restauração das virtudes republicanas em toda a união, contrariar interesses de toda a ordem, já arraigados ao estado de coisas que ela subverteu”¹⁴⁹.

Esses enunciados que antecedem os esclarecimentos relacionados ao sítio funcionam como um instrumento para conquistar os ouvintes. A ênfase no comprometimento e fidelidade do Presidente à sua pátria qualifica o ora-

¹⁴⁵CARONE, E., **A República Velha**, p. 94.

¹⁴⁶Art. 48 Compete privativamente ao presidente da república: 9. Dar conta anualmente da situação do país ao congresso nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes em mensagem, que remeterá ao secretário do senado no dia de abertura da sessão legislativa.

¹⁴⁷BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

¹⁴⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

¹⁴⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63-64.

dor e procura direcionar a percepção do discurso no sentido da compreensão de que todas as medidas adotadas por ele eram indiscutivelmente imprescindíveis à sobrevivência da República brasileira. Além da legitimidade fornecida pela sua autoridade¹⁵⁰, o autor procurou reforçar o seu discurso por meio do convencimento e cumplicidade travada com os cidadãos.

Na seqüência da mensagem, Floriano apresentou ao Congresso Nacional suas motivações para o sítio. Ressaltou o Presidente que desde o conturbado governo de Deodoro a estabilidade do país estava sendo ameaçada por movimentos sediciosos organizados na capital e em outros pontos da União.¹⁵¹ Para conter os focos de oposição, em especial as revoltas ocorridas nas fortalezas de Santa Cruz e Lage e a manifestação dos treze generais, entendeu o chefe do Executivo que a melhor opção seria decretar o estado de sítio. Consciente da seriedade da medida, expressou em seu discurso a base constitucional de seu ato e o imperativo de a ela recorrer. Veja-se:

E, ao ter de empregar as providências autorizadas pela Constituição, o Governo considerou longamente, pesou, em dois dias de trabalho, quase consecutivos, toda a espécie de prova testemunhal e circunstancial, que teve a seu alcance e que lhe bastou para formar convicção segura das medidas de repressão que adotou.¹⁵²

A medida de exceção foi fundamentada expressamente na hipótese constitucional da comoção intestina e do perigo iminente, já que considerou o Presidente que o levante do dia 10 de abril de 1892 foi a “erupção final de um longo trabalho de conspiração anterior contra os poderes constituídos”¹⁵³, articulada principalmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Essa alegação, associada aos argumentos da necessidade de defender o regime republicano e a integridade territorial da União brasileira, foram as justificativas apresentadas para a decretação do estado de sítio. São vários os trechos da mensagem em que Floriano reitera a ameaça sob a

¹⁵⁰Segundo Bourdieu, “pelo fato de dizer coisas com autoridade, ou seja, diante de todos e em nome de todos, pública e oficialmente, ele as destaca do arbitrário, sancionando-as, santificando-as e consagrando-as, fazendo-as existir como sendo dignas de existir, ajustadas à natureza das coisas ‘naturais’.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 109).

¹⁵¹“Movimentos parciais nos estados, declarações ostensivas de hostilidade por toda a parte, tentativas de surpreendente reposição de governadores destituídos em consequência de sua adesão ao golpe de estado; tudo convencia o espírito público de que se organizavam os meios de anular o princípio da autoridade e de restabelecer uma revolta sem ideal, sem princípios, o passado que a nação havia condenado na revolução a que devemos hoje o reestabelecimento da constituição e da paz.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 64).

¹⁵²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

qual estava a ordem política do país, dentre os quais é possível destacar o seguinte:

os graves acontecimentos que se passaram na sua [do Congresso] ausência agitaram o País e trariam, sem dúvida, a anarquia nas ruas, a convulsão nos estados, o descrédito completo de nossa Pátria no estrangeiro, a ruína da República e a desintegração de seu território torvelinho de tremenda guerra civil, se não fora a energia com que procedeu o Governo, correspondendo assim à vossa confiança e aos nobres intuitos das moções de 21 de janeiro.¹⁵⁴

Com relação aos atos praticados durante o período de exceção, Floriano serviu-se dos mesmos termos do texto constitucional para afirmar que “não hesitei em cumprir o meu dever, limitando-me às medidas de detenção em lugares não destinados aos réus de crimes comuns e ao desterro para outros sítios do território nacional”¹⁵⁵ e completou ressaltando que se manteve dentro dos preceitos da Constituição: “abstendo-me de qualquer outra medida que fosse contra a propriedade dos culpados, ao mesmo tempo que, por outro lado, garantia a mais ampla liberdade de imprensa e de locomoção e a mais completa inviolabilidade do sigilo da correspondência postal e telegráfica.”¹⁵⁶

O que se identifica na mensagem redigida por Floriano e entregue ao Congresso Nacional é essencialmente a preocupação do Presidente em afirmar a imprescindibilidade da decretação do estado de sítio e sua conformidade com os parâmetros constitucionais.¹⁵⁷ Diferente de Deodoro, Floriano utilizou os detalhes do texto constitucional para, a partir deles, construir o seu sentido para o instituto jurídico. É deste modo que classifica os movimentos oposicionistas como “comoção intestina”¹⁵⁸ e geradores de “perigo iminente”¹⁵⁹ para a República, enquadrando-os direta e expressamente nas hipóteses previstas na Constituição.

Ademais, o discurso era enfático na tentativa de mostrar um governo preocupado acima de tudo com a preservação da ordem pública brasileira. Assim está expresso no texto:

As medidas, porém, que o Governo resolveu tomar vieram restituir a paz dos espíritos, dar segurança e tranqüilidade a todas as classes conservadoras, garantir, enfim, a ordem a toda sociedade. Posso, pois, afirmar-vos

¹⁵⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

¹⁵⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

¹⁵⁷“o estado de sítio, declarado pelo Decreto n. 791, de 10 do mês findo, impôs-se como uma necessidade indeclinável, obedeceu estritamente às prescrições constitucionais, e encontra plena e inteira consagração nos princípios de direito público que dominam a espécie.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65).

¹⁵⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

que, dos poderes que me conferiste em momento de angústia, só usei para o bem da Pátria e consolidação da República.¹⁶⁰

No que tange à competência para decretação do estado de sítio, a mensagem presidencial traz uma informação relevante para o debate acerca da apropriação de enunciados e construções de sentidos. De acordo com o texto da Constituição Federal, caberia privativamente ao Congresso Nacional lançar mão da medida excepcional, ficando tal tarefa a cargo do Presidente da República somente quando não estivesse reunido o órgão do Legislativo. Este último caso é o que se verifica no sítio decretado em abril de 1892. No entanto, Floriano expressou na sua mensagem agradecimentos ao Congresso por ter encerrado as atividades a fim de que o governo tivesse ampla liberdade para agir na repressão dos movimentos revolucionários favoráveis ao retorno de Deodoro. Veja-se:

Por isso, logo após os graves e vergonhosos acontecimentos naquelas fortalezas, os quais vos convenceram de que nossos adversários, inimigos da Pátria, não recuavam diante de todos os meios, ainda os menos escrupulosos, encerrastes, com gerais aplausos, os vossos trabalhos, a fim de deixar ampla liberdade ao Poder Executivo para agir e, antecipadamente, lhe assegurastes o vosso apoio no direito que lhe conferistes de empregar em todos os meios, mesmo os mais enérgicos, para manter a ordem e consolidar a República.¹⁶¹

Diante disso, é possível afirmar que a operacionalização do instituto constitucional apresenta-se um tanto truncada, já que a conclusão que se tira do trecho acima transcrito é que os poderes públicos alteraram a situação concreta para enquadrar suas intenções nos dispositivos abstratos da Constituição. O Executivo queria reprimir ações oposicionistas ao governo florianista, para que pudesse tomar a frente das decisões e lançar mão de medidas mais radicais, puxou para si a atribuição da decretação do estado de sítio no momento em que o Congresso encerrou suas atividades de modo proposital.¹⁶²

¹⁶⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

¹⁶¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

¹⁶²Segundo relato de Edgar Carone, “é nas forças civis que Floriano vai encontrar apoio mais decidido; as forças políticas estaduais dominantes compreendem o perigo de uma revanche deodorista e é assim que Campos Salles apresenta no Senado (21-1-1892) requerimento pedindo o encerramento das sessões do Congresso extraordinário, a fim de que (o governo) pudesse agir sozinho, sem os embaraços parlamentares e na plenitude de suas prerrogativas, tanto em bem da manutenção da ordem, como na repressão dos elementos perturbadores. Serzelo Correa, por sua vez, faz o mesmo na Câmara. A vitória da maioria governamental é fácil no Senado, e mais difícil na Câmara. Floriano terá, então, todos os meios legais para abafar qualquer revolta, enquanto que Rui Barbosa e Rangel Pestana resignam seus cargos, por serem contrários à atitude do Congresso.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 87-8).

Uma vez encerrado o período de exceção e novamente reunido o Congresso, a Câmara dos Deputados ocupou-se em discutir os esclarecimentos devidos pelo Presidente da República ao Poder Legislativo acerca dos atos praticados pelo governo durante a vigência do estado de sítio. Em meio a disputas partidárias e discussões regimentais, os anais da Câmara registram intervenções que permitem levantar alguns pontos sobre as diferentes compreensões formadas a partir dos enunciados constitucionais do estado de sítio e revelam interpretações divergentes acerca dos preceitos.

De acordo com o art. 80, §3º, da Constituição, logo que estiver reunido o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. A mensagem redigida por Floriano, no entanto, não satisfaz membros da oposição, que exigiam maiores explicações das ações praticadas durante o sítio para que pudessem aprová-las, ou não.¹⁶³ Críticas incisivas foram proferidas, alegando que os motivos enunciados pelo Presidente para a decretação da medida de exceção nada mais eram do que meros pretextos para intervenções autoritárias do Poder Executivo na ordem política do país. É nesse sentido que pode ser lido o discurso do Deputado Augusto de Freitas:

Quando se esperava que o Poder Executivo trouxesse a nação os documentos e a história da conspiração que, segundo ele, pos em perigo a Pátria e fez com que corresse iminente risco a república, o executivo limitou-se a procurar na vida íntima dos estados este ou aquele incidente do que por lá sucedeu.¹⁶⁴

Apesar das manifestações que questionavam a validade dos esclarecimentos prestados por Floriano em sua mensagem ao Congresso, Deputados que apoiavam o Presidente trataram de justificar sua atitude. Foi o caso de Alcindo Guanabara, que minimizou as omissões do Presidente na mensagem argumentado que os fatos eram por si só explicativos.

Tem ouvido assiduamente a reclamação de provas; mas que provas quer a minoria? Provas provadas? Com todo o rigor jurídico? Essas o Poder Executivo é livre de não apresentá-las; ele não carece delas para decretar o sítio, não carecem os Deputados dela para julgá-las. Se os fatos que estão no domínio público, se os fatos que não bastassem para estabelecer a vossa

¹⁶³Assim manifestou-se Cassiano do Nascimento: “Considerando que tal preceito constitucional não foi observado pelo Presidente da República com a mensagem dirigida ao Congresso Nacional, incompleta quanto à justificação das medidas de repressão tomadas contra diversos cidadãos, o que impossibilita, sobre acontecimento de tal magnitude, um juízo reto do congresso, que firme precedente na vida constitucional da república.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 56).

¹⁶⁴BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 58.

convicção a respeito da razão que levou a decretar o estado de sítio. . . Sois livre de o condenar.¹⁶⁵

Além de debaterem se Floriano havia cumprido ou não os requisitos do §3º, do art. 80, da Constituição Federal, os dois Deputados participavam do embate discursivo com a pretensão de convencimento de suas posições e representações políticas frente ao caso concreto do sítio decretado pelo Presidente. A construção de sentido do texto constitucional está mais voltada, nesse caso, para uma disputa pela detenção da visão legítima dos acontecimentos. Cada um dos congressistas, pertencentes a correntes políticas partidárias divergentes, procurava assumir a autoria da “verdade” dos fatos, fosse ela a ausência de justificativas para a medida de exceção ou a evidente situação de emergência vivida no país.¹⁶⁶

Ainda nas sessões em que estava em pauta a mensagem presidencial endereçada ao Congresso, discutiram-se na Câmara outros pontos relacionados à interpretação do estado de sítio que posteriormente viriam a ser o foco dos debates na operacionalização desse instituto constitucional.

Alcindo Guanabara expressou à Câmara a sua compreensão acerca das imunidades parlamentares. A partir do enunciado constitucional do estado de sítio, sua percepção e tematização dos preceitos era no sentido de que não caberia aos membros do Legislativo qualquer prioridade frente aos cidadãos comuns. Tanto quanto qualquer do povo, poderiam os Deputados e Senadores sofrer as medidas impostas pelo sítio caso estivessem envolvidos em movimentos que ofendessem a paz pública.¹⁶⁷

Cassiano do Nascimento, membro da oposição e um dos primeiros a levantar na Câmara problemas relacionados ao sítio, colocou em debate também os limites das ações praticadas durante o período de exceção. Questão que ainda iria gerar divergências no seio do parlamento brasileiro, o Deputado não aceitava o entendimento que permitia a perpetuação das

¹⁶⁵BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 80.

¹⁶⁶Nessa direção, afirmou Bourdieu: “A ação propriamente política é possível porque os agentes, por fazerem parte do mundo social, têm um conhecimento (mais ou menos adequado) desse mundo, podendo-se então agir sobre o conhecimento que os agentes têm dele. Esta ação tem como objetivo produzir e impor representações (mentais, verbais, gráficas ou teatrais) do mundo social capazes de agir sobre esse mundo, agindo sobre as representações dos agentes a esse respeito. Ou melhor, tal ação visa fazer ou desfazer os grupos — e ao mesmo tempo, as ações coletivas que esses grupos podem encetar para transformar o mundo social conforme seus interesses, produzindo, reproduzindo ou destruindo as representações que tornam visíveis esses grupos perante eles mesmos e perante os demais.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 117).

¹⁶⁷“Ora, esta extensão das imunidades parlamentares parece pretender que, pelo fato de serem autores da lei, estão fora dela, que pelo fato de serem representantes da nação, podem destruir aquilo que são chamados a construir; e isto parece um absurdo tão manifesto que não suporta a menor reflexão”. (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 79).

medidas de exceção tomadas contra pessoas mesmo após o levantamento do estado de sítio.¹⁶⁸ Nesse sentido, o Deputado adotou uma postura teoricamente mais liberal, dando preferência ao direito individual. Todavia, é importante considerar que o tema elaborado por Nascimento a partir dos símbolos lingüísticos não pode ser desvinculado do seu contexto histórico, ou seja, é preciso ponderar que o Deputado fazia parte da base oposicionista a Floriano e contrariava as medidas de exceção do governo considerando que a ordem pública do país não estava ameaçada. A construção do sentido dos preceitos constitucionais não está limitada, assim, a um silogismo puramente objetivista, sendo o tema um resultado puro do texto da Constituição. O tema final é produto das relações entre as expressões lingüísticas com significados relativamente estáveis e a realidade histórica que marca as relações de poder entre os indivíduos e grupos sociais.¹⁶⁹

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tomou parte na rede de comunicação dos poderes estatais que se construía ao redor da questão do estado de sítio ao ser provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado por Rui Barbosa em favor de Eduardo Wandenkolk e outros. Na decisão de 27 de abril de 1892, os Ministros do Tribunal tiveram a oportunidade de tematizar a figura constitucional através do julgamento do caso concreto registrado no HC 300.¹⁷⁰

Considerou o Tribunal que o estado de sítio autorizava o Presidente da República a tomar medidas de repressão, dentre as quais estavam incluídas a detenção e o desterro de pessoas que ameaçavam a ordem pública. Tais medidas, no entanto, não caracterizariam penalidades, restringindo-se à condição de ações de segurança de natureza transitória e pelas quais seria responsável o Presidente da República. Apesar de compreendê-las como provisórias, o Supremo Tribunal manifestou-se no sentido de que o

¹⁶⁸ “Disse o Sr. Alcindo Guanabara, o nobre representante do estado do Rio de Janeiro, que o estado de sítio é um direito de legítima defesa que a constituição deu ao Poder Executivo para agir contra os que pretendem tolher pela força o exercício das suas atribuições. Mas o direito de legítima defesa não vai até a perseguição do agressor, quando a agressão tenha já deixado de existir. Porventura a pátria está hoje em perigo? Estava-o a 13 de abril, passadas as 72 horas do estado de sítio? Não, a ordem pública já estava perfeitamente restabelecida; o exército e a armada já tinham se colocado ao lado do governo. O perigo havia passado, era chegada a ocasião da clemência. O orador aprendeu com o seu venerando mestre Felix da Cunha, que não se pode governar sem amor. E o governo não teve coração.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1-2, p. 82).

¹⁶⁹ “Produto da neutralização das relações práticas nas quais funciona, a palavra que serve para tudo encontrada no dicionário não tem nenhuma existência social: na prática, ela só existe imersa em situações, a ponto de o núcleo de sentido que se mantém relativamente invariável através da diversidade dos mercados pode passar despercebido.” (BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 25).

¹⁷⁰ BRASIL, *Habeas Corpus n. 300*.

término do estado de sítio não significaria, por si só, o fim das detenções ou dos desterros, devendo essa situação perdurar até que os acusados fossem submetidos aos tribunais competentes. Ademais, entendeu o órgão máximo do Poder Judiciário que a decretação do sítio e as ações do Executivo durante a vigência do período de exceção seriam apreciadas primeiramente pelo Legislativo, de forma que não caberia a ele se intrometer nos assuntos políticos dos outros poderes.

O julgamento do Habeas Corpus n. 300 não passou incólume pelas pressões políticas e rede de poderes que envolviam a estrutura estatal. O Presidente Floriano Peixoto deixou clara a sua insatisfação com a ação movida por Rui Barbosa, rejeitando a possibilidade de o Judiciário limitar seus atos. Pressões sobre os Ministros partiram também de grupos políticos e da imprensa. O jornal governista *Diário do Commercio* apoiou a decretação do sítio “agindo, como lhe cumpria na situação excepcional, em que a conspiração manifesta colocou essa capital o governo usou, nem podia deixar de usar, de poderes extraordinários para o fim de reprimir energicamente a conspiração”¹⁷¹ e, ao dar notícia da impetração do Habeas Corpus, dirigiu-se ao Supremo: “pronuncie-se o alto Tribunal de Justiça; estamos certos que a sociedade não ficará desamparada e à mercê dos que se julgam com o direito de tudo fazer”.¹⁷² Às pressões sofridas pelo Supremo Tribunal é possível acrescentar ainda outro elemento que influenciou as configurações das redes de poderes: a maioria dos Ministros que participaram do julgamento era oriunda do regime monárquico e estava pouco acostuada e afinada com uma perspectiva republicana.

Um dos pontos centrais discutidos no julgamento do Habeas Corpus dizia respeito à competência do Tribunal para julgar a constitucionalidade dos atos do Poder Executivo durante o estado de sítio. O acórdão proferido privilegiou uma interpretação extensiva do art. 34, § 21 da Constituição, posicionamento que gerou diversas críticas ao Tribunal. Embora a Constituição elencasse a competência privativa do Congresso para aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Poder Executivo, o Supremo Tribunal entendeu que esta competência abarcaria também a apreciação dos atos praticados durante o período pelo Presidente. Veja-se trecho da decisão: “ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprová-lo o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais, que ele houver tomado”. Essa interpretação concreta do enunciado constitucional abstrato constitui um exercício voltado para fins práticos, influenciada

¹⁷¹A QUESTÃO do habeas corpus, p. 1.

¹⁷²HABEAS corpus, p. 1.

em sua estrutura pelas redes de poder existentes no seu entorno.¹⁷³

Por 10 votos a 1, a ordem do Habeas Corpus foi negada. Manifestou-se com voto vencido o Ministro Pisa e Almeida sustentando que as medidas de repressão autorizadas pela Constituição só poderiam vigorar enquanto permanecesse o estado de sítio.

Haja vista as dificuldades com relação a interpretação e operacionalização do estado de sítio, que o tornaram objeto de inúmeros debates entre os membros dos poderes estatais já nos primeiros anos da República, não tardaram a ser levantados no parlamento projetos para sua regulamentação. O primeiro esforço no sentido de aprovar uma lei orgânica que pudesse especificar seus dispositivos constitucionais foi o projeto apresentado pelo Senador Amaro Cavalcanti em sessão de 28 de maio de 1892.¹⁷⁴

No discurso em que apresentou sua proposta, Amaro Cavalcanti salientou a necessidade e urgência de regular a matéria, uma vez que a especificação da medida seria importante para combater arbitrariedades e evitar o recurso recorrente à medida de exceção, o que poderia torná-la um “simples meio de governo”¹⁷⁵, justificada por qualquer pretexto. Receava o Senador pelo futuro do país, que o sítio, transformando-se em uma prática continuada, fizesse da suspensão de garantias constitucionais uma regra e não exceção.¹⁷⁶

O projeto que apresento visa garantir as liberdades públicas para o futuro, isto é, regula a espécie, dando-se, por ventura, o estado de sítio, esta medida terrível, esse recurso extremo, que o governo só pode empregar dentro da Constituição, a menos que não ouse trair a consciência do próprio mandato, como poder nacional. . .¹⁷⁷

De modo geral, o projeto de Amaro Cavalcanti procurava especificar e restringir as hipóteses que permitiriam a decretação do estado de sítio, bem como limitar seu prazo de duração, definir as garantias constitucionais a serem suspensas, estabelecer imunidades parlamentares e criar mecanismos para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos arbitrários. A regulamentação proposta representa a construção de sentido realizada pelo Senador sobre os artigos constitucionais. Com base nesses dispositivos, ele criou novos enunciados próprios, dando continuidade à rede

¹⁷³BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 213.

¹⁷⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 110.

¹⁷⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

¹⁷⁶“Eu, por conseqüência tenho muito medo da declaração incondicional do estado de sítio no dia de amanhã! E, inspirando-me nas práticas de outros povos, quero que essa faculdade constitucional, autorizando o estado de sítio, só possa ser exercida pelos poderes públicos na forma marcada pela lei.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113).

¹⁷⁷BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

de comunicação estabelecida, já que “cada enunciado é um elo na corrente complexamente organizada de outros enunciados”¹⁷⁸. A tematização do estado de sítio representa, além disso, sua concepção de que a medida teria um caráter exclusivamente repressivo, não compreendendo a natureza do instituto como preventiva.

Ainda na mesma sessão, também o Senador Virgílio Damásio apresentou projeto regulamentando o estado de sítio. Bem menos detalhado do que o texto elaborado por Amaro Cavalcanti, sua proposta estava centrada em quatro pontos básicos: o procedimento para a decretação do sítio, o relatório presidencial dirigido ao Legislativo sobre as ações praticadas, a suspensão das medidas assim que levantado o sítio e as imunidades parlamentares. Mesmo que mais sucinta, esta proposta compartilhava em grande parte do entendimento expressado por Amaro Cavalcanti em seu trabalho.

Os dois projetos foram encaminhados às Comissões de Justiça e Legislação e de Constituição e Poderes que, sobre eles, deram parecer contrário em sessão realizada em 11 de junho de 1892, alegando que “nenhum deles satisfaz inteiramente as necessidades que possam decorrer de uma situação tão anormal e extraordinária”¹⁷⁹. Com o intuito de “conciliar tanto possível a segurança e garantia dos direitos individuais com a necessidade de manter as garantias e os direitos da comunhão social”¹⁸⁰ foi proposto um substitutivo elaborado por Campos Salles. Adotando uma postura um tanto conservadora diante da figura constitucional do estado de sítio, o Senador redigiu um documento bastante diferente dos anteriores. Seu projeto regulava o estado de sítio afirmando o caráter preventivo da medida, permitindo a suspensão de todas as garantias constitucionais, incluindo expressamente as imunidades parlamentares consignadas no art. 20 da Constituição¹⁸¹, determinava o prazo máximo de seis meses para detenção e desterro independente de processo, estabelecia a permanência das medidas mesmo após a suspensão

¹⁷⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 272.

¹⁷⁹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

¹⁸⁰BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

¹⁸¹Sobre as imunidades parlamentares, manifestou-se Campos Salles: “parece claro que não se pode fazer exceção alguma em favor de qualquer privilégio. Desde que o próprio preceito constitucional não estabelece restrição alguma, é porque deve prevalecer, em absoluto, a regra: pois que uma regra não se restringe senão por uma exceção expressamente posta ou consignada na própria lei. [...] Demais, por que razão abrir uma exceção em favor dos membros do Congresso? Seria o privilégio do crime” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 268). E ainda: “Quero uma lei para todos, uma lei que não distinga entre criminosos e criminosos. Como distinguir-se entre congressistas e homens do povo, aqueles privilegiados, e estes não, se é certo que todos congregam para um atentado contra a pátria? Não conheço maior absurdo, nem mais revoltante iniquidade. Eis em que consiste o vosso liberalismo: é a desigualdade no crime, é o privilégio intransigente, com tudo quanto ele possui de mais repulsivo, de mais odioso.” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 269).

do estado de sítio, definia que apenas o Poder Legislativo seria competente para julgar o estado de sítio, excluindo dessa questão o Judiciário e, por fim, afirmava que no caso de o estado de sítio ser declarado pelo Congresso, as condições seriam prescritas por uma respectiva resolução.

O projeto de Campos Salles dizia respeito somente ao sítio decretado pelo Presidente da República, deixando em segundo plano, para uma normatização posterior, os casos em que a iniciativa partisse do parlamento. Trata-se de uma questão bastante controversa, já que centraliza a competência para a decretação do estado de sítio no Poder Executivo, ao contrário do que a Constituição dispunha, prevendo que apenas nos casos especiais, quando ausente o Congresso, é que o Presidente poderia assumir tal função.¹⁸² Ao discursar em defesa do seu substitutivo, o Senador reiterou sua concepção de que o Poder Executivo deveria ser a autoridade responsável pela medida de exceção, colocando como secundária a participação do Legislativo nessa questão. Afirmou Campos Salles: “Deixemos o governo com a passagem livre para a sua execução. Não embaracemos o governo, não perturbemos os poderes públicos no empenho em que se acha de dar-lhe completa e fiel execução.”¹⁸³ No mesmo sentido, asseverou ainda:

esta faculdade exprime uma necessidade social nas mãos do Executivo; principalmente em época tão anormal quanto esta, cheia de perigos e contínuos sobressaltos. É preciso termos civismo e exata compreensão das necessidades públicas para fortalecermos a autoridade, porque a ela está entregue a defesa das instituições, a defesa da República, a defesa da liberdade, a nossa própria defesa. No estado de sítio sacrifica-se, é certo, uma soma das garantias individuais, mas salvam-se as da comunhão nacional.¹⁸⁴

Diante do discurso de Campos Salles, Amaro Cavalcanti demonstrou inconformismo com as interpretações do Senador a partir da figura constitucional do estado de sítio e, interrompendo o orador, exclamou: “V. Ex. quer fazer dessa lei uma lei de necessidade de administração! Deus nos livre.”¹⁸⁵ Mas Campos Salles replicou, justificando seu entendimento da seguinte maneira:

O estado de sítio não é, como erradamente se supõe, uma instituição incompatível com o organismo democrático; não, bem pelo contrário, é uma instituição salutar, benéfica, garantidora da própria liberdade, visto que esta não existe, nem pode existir fora da ordem, e quando já não se

¹⁸²BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 219.

¹⁸³BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 263.

¹⁸⁴BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 271.

¹⁸⁵BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 266.

pode contar com a segurança pública. [...] No estado de sítio vela-se a liberdade para resguardá-la, para defendê-la dos ataques da anarquia.¹⁸⁶

O debate entre os Senadores representa duas perspectivas ideológicas diferentes. Por um lado, Campos Salles compreendia a figura do estado de sítio como um mecanismo de fazer o bem, como uma necessidade social, uma faculdade a disposição dos poderes públicos para a governabilidade. Em contrapartida, Amaro Cavalcanti encarava a medida de exceção com medo e temor, com preocupação pelas arbitrariedades que poderiam ser cometidas e pela violência contra as liberdades individuais, restringindo o sítio a um recurso somente apropriado para casos de instabilidade extrema. As duas ideologias se enfrentam através da linguagem, de forma que cada um dos discursos, além de ser parte de uma realidade, de constituir uma situação concreta em particular, também reflete e refrata outras realidades, isto é, a situação de embate político entre forças sociais divergentes.¹⁸⁷

Seguindo as discussões sobre os projetos de regulamentação do estado de sítio, em sessão de 27 de junho de 1892, o Senador Coelho Campos manifestou seu apoio ao substitutivo apresentado por Campos Salles. Acordava o parlamentar com a definição do caráter preventivo do estado de sítio, afirmando a medida como meio de precaução à disposição dos entes estatais para a preservação da ordem pública. Em suas palavras:

Quando digo o estado de sítio de natureza preventiva quero dizer que a sua declaração pode dar-se antes de comprometida a segurança pública, quando ela está em perigo, ameaçada, mas ainda não existe um fato delituoso, um crime capaz de perturbá-la.[...] Pela Constituição não é precisa a insurreição armada, bastam fatos graves que façam comoção pondo em risco a segurança pública para que suspendam as garantias.¹⁸⁸

Coelho Campos acompanhou a interpretação de Campos Salles também com relação à impossibilidade de conceder imunidades parlamentares¹⁸⁹, ao prazo de seis meses para detenção de envolvidos¹⁹⁰ e à impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas ações praticadas pelos outros poderes.¹⁹¹

O debate sobre a regulamentação do estado de sítio continuou ocupando a pauta do Senado e na sessão de 28 de junho de 1892, entrando em

¹⁸⁶BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 267.

¹⁸⁷BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 32.

¹⁸⁸BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 83 e 85.

¹⁸⁹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 86-88.

¹⁹⁰BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 270 e v. 2, p. 89.

¹⁹¹“Assim entendo que sobre a questão política da segurança pública de que resultou o estado de sítio, e as medidas tomadas por força dela, nada tem que ver o Poder Judiciário, antes que delibere o Congresso.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 91).

3ª discussão o projeto, Américo Lobo proferiu seu discurso. Ao contrário de outros que entendiam o estado de sítio como um instituto para ocasiões de gravidade intermediária¹⁹², Américo equiparava o sítio ao estado de guerra.

Entendo, Sr. Presidente, que, a vista da letra expressa da Constituição, o estado de sítio é pura e simplesmente o estado de guerra, porque assim exprime o art. 80: em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina. Portanto, a rebelião é equiparada por nossa lei constitucional à invasão de inimigos, e em boa hora o fez, por não ser ignorado que as guerras civis desenvolvem mais ferocidade entre os combatentes.¹⁹³

Apesar de Américo Lobo colocar no mesmo patamar os estados de sítio e de guerra, em outros momentos de seu discurso sua argumentação tendia a amenizar os casos que dariam origem à decretação da medida de exceção. É o que se percebe no trecho em que critica nos projetos de Amaro Cavalcanti e Virgílio Damásio a exigência de sessões extraordinárias do Congresso quando houver sido o sítio decretado pelo Presidente da República:

Não deixa de ser inconveniente o que propõem os ilustres membros da oposição, querendo que haja sessão extraordinária logo depois de toda e qualquer declaração presidencial de estado de sítio. Pode-se dar o caso de uma perturbação remota e transitória: nestes termos, como apelar-se necessariamente para o difícil aparelho do Congresso Nacional e chamá-lo a tomar conhecimento de uma comoção, cujas circunstâncias tornaram-se pormenores?¹⁹⁴

O destaque nos dois enunciados do discurso de Américo Lobo é diferente, de modo que em um momento o estado de sítio representa a guerra mais ameaçadora das instituições públicas e no outro se torna medida remota, transitória, de efeitos pormenores. A ênfase na fala do orador é alterada com o propósito de justificar sua argumentação, de modo que, embora em alguma medida o conjunto se mostre contraditório, isoladamente as alegações ganham em força e impacto.

Embora tenha criticado em alguns pontos os projetos elaborados pela oposição, Américo Lobo foi incisivo ao apoiar a proposta de que as medidas tomadas durante o estado de sítio não poderiam persistir após a extinção do período de exceção, veja-se:

Sim, o estado de sítio é um estado de guerra que determina um conjunto de medidas preventivas ou profiláticas extraordinárias, mas o cordão sanitário

¹⁹²Tanto Campos Salles quanto Coelho Campos compreendiam o estado de sítio como um momento intermediário entre a paz e a ordem pública e o estado de guerra. Vide BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 273 e v. 2, p. 82.

¹⁹³BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 99.

¹⁹⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 102.

ou a quarentena dura tanto quanto a epidemia, e não podemos perpetuá-los contra dois ou três indivíduos, sob pena de darmos a tais atos a cor de uma penalidade.¹⁹⁵

Após as discussões realizadas, na sessão de 01 de julho de 1892, o projeto do Senado foi aprovado em terceira discussão de acordo com o substitutivo de Campos Salles, ligeiramente emendado, e foi enviado a Câmara.

Da mesma forma como o Senado Federal estava empenhado em debater a regulamentação do estado de sítio, também a Câmara dos Deputados procurava se organizar para aprovar um projeto que precisasse os termos constitucionais. Em sessão de 06 de junho de 1892, o Deputado Aníbal Falcão apresentou a seus pares um projeto de sua autoria. Aliado do Presidente Floriano, o Deputado propôs que o sítio fosse equiparado a uma espécie de lei marcial, enumerando no seu projeto os modos como os conselhos de guerra atuariam no processo e julgamento dos envolvidos em levantes.¹⁹⁶

Em 25 de julho de 1892, o projeto aprovado no Senado foi apresentado para a discussão na Câmara pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça que decidiu por não se manifestar a favor ou contra o conteúdo, deixando a Câmara decidir nesse sentido. Uma vez aberto o debate, o Deputado Alcindo Guanabara manifestou-se contrário a sua aprovação. Seu voto contra o projeto foi justificado pela alegação de que “ele não respeita terminantes disposições constitucionais”¹⁹⁷.

Diante de manifestações, como a de Guanabara, de insatisfação com o projeto do Senado, o Deputado Leovigildo Filgueiras apresentou à Câmara um projeto substitutivo. Seguindo uma linha mais liberal, propôs regulamentar o sítio de forma restritiva, estabelecendo critérios para a configuração de uma comoção intestina, era a favor das imunidades parlamentares, preservava o habeas corpus para alguns casos, fixava dos locais vedados aos desterrados, dentre outros dispositivos que diminuía a esfera de discricionariedade e autoridade dos poderes públicos durante o estado de sítio.¹⁹⁸

Dando prosseguimento ao debate na Câmara sobre o projeto originário do Senado, o Deputado Couto Cartaxo acusou a maioria das duas casas do Congresso de estarem conspirando com Floriano para que o estado de sítio pudesse ter uma regulamentação casuística que permitisse ao Presidente

¹⁹⁵BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 2, p. 103.

¹⁹⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 53.

¹⁹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 642.

¹⁹⁸SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 26.

uma maior concentração de instrumentos de poder em suas mãos.¹⁹⁹ Apesar de crítico do projeto do Senado, o Deputado alegou que a urgência da decisão e a necessidade de regulamentação deveriam evitar debates longos para impedir que ficassem “os textos constitucionais concernentes à matéria sem lei orgânica e à mercê de interpretações caprichosas e arbitrárias, ditadas pela necessidade da política governamental.”²⁰⁰

Mesmo assim, Couto Cartaxo ofereceu uma emenda bastante representativa da carga ideológica que as palavras carregam e sobre como elas se tornam instrumentos de exercício de poder.²⁰¹ Procurando evitar que o poder do Executivo fosse alargado, propôs o Deputado a substituição das palavras “segurança pública”, por “segurança da república”, seguindo o modelo adotado na Constituição.²⁰² Assim, a hipótese para decretação da medida de exceção seria mais restrita do que o termo genérico de segurança pública, exigindo que estivesse configurada uma situação capaz de abalar a República brasileira.

Em seu discurso, Cartaxo ainda manifestou sua discordância com relação ao fim das imunidades parlamentares presente no projeto de Campos Salles. Seu entendimento era que “o senado e a câmara formarão uma coletividade manca, toda vez que o Senador ou Deputado puder ser preso por ocasião de decretar-se o estado de sítio”²⁰³, de modo que a preocupação central do Deputado era evitar perseguições políticas, preservando os membros das instituições públicas.

Engrossando as críticas ao projeto do Senado, na mesma sessão Gonçalves Chaves, apoiado por Epitácio Pessoa, acusou o projeto de ser reacionário. Os dois congressistas criticaram principalmente a suspensão de todas as garantias constitucionais, a violação das imunidades parlamentares e a ampliação das condições de o Poder Executivo decretar o sítio.²⁰⁴

Em sessão de 09 de agosto de 1892 a regulamentação do estado de sítio foi posta em votação na Câmara. Em uma votação bastante apertada, por diferença de dois votos, o substitutivo de Leovigildo Filguerias foi rejeitado e, na seqüência, o mesmo resultado obteve o projeto de Campos Salles apresentado pelo Senado.²⁰⁵ Fracassaram assim as tentativas de regulamentação infraconstitucional do estado de sítio.

¹⁹⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

²⁰²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 77.

²⁰⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 80-86.

²⁰⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 183.

Além do estado de sítio decretado no ano de 1892, o governo florianista vivenciou ainda uma segunda fase de medidas de exceção. A situação de volubilidade política do país resultou, basicamente, da Revolução Federalista e da Revolta da Armada.²⁰⁶ Contando com o apoio de Campos Salles no Senado, que assumiu a defesa da decretação do sítio perante seus pares²⁰⁷, Floriano Peixoto ficou investido de poderes especiais pelo decreto legislativo n. 172 aprovado em 10 de setembro. Posteriormente, em mensagem dirigida ao Congresso Nacional na data de 07 de maio de 1894, o então Presidente da República apresentou um relatório de suas atividades, abordando, no decorrer do texto, questões pertinentes ao estado de sítio.

Foi em 06 de setembro de 1893 que opositores de Floriano radicalizaram os movimentos políticos e passaram a atacar de forma direta o governo. Sob o comando do contra-almirante Custódio José de Melo, nas palavras do Presidente, “esta cidade [Rio de Janeiro] e a de Niterói começaram a sofrer os horrores de contínuos bombardeios implacavelmente dirigidos por quem, sem apoio da opinião pública o procurava levantar por atos de requintada perversidade”²⁰⁸. Foram esses acontecimentos, segundo interpretação do Presidente, que colocaram em risco a tranqüilidade e paz do país e deflagraram a decretações sucessivas de estado de sítio.²⁰⁹

²⁰⁶ “Uma das regiões politicamente mais instáveis do país nos primeiros anos da República era o Rio Grande do Sul. Sem entrar em detalhes, basta dizer que entre a proclamação da República e a eleição de Júlio de Castilhos à presidência do Estado em novembro de 1893, dezessete governos se sucederam no comando do Estado. Opunham-se, de um lado, os republicanos históricos, adeptos do positivismo, organizados no Partido Republicano Riograndense (PRR), e, de outro lado, os liberais. [...] A guerra civil entre os dois grupos, conhecida como Revolução Federalista, começou em fevereiro de 1893 e só terminou mais de dois anos e meio depois, já na presidência de Prudente de Moraes. A luta foi implacável, dela resultando milhares de mortos. Muitos deles não morreram em combate, foram degolados após terem caído prisioneiros. O ponto alto da revolução ocorreu em fins de 1893, quando as colunas de maragatos — apelido dado aos federalistas — avançaram sobre Santa Catarina, juntando-se aí aos integrantes da Revolta da Armada. Esta se iniciara nos navios estacionados no Rio de Janeiro, tendo como causa as rivalidades entre Exército e Marinha e ressentimentos do almirante Custódio de Melo, que se vira frustrado em seu objetivo de suceder a Floriano na presidência da República.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 255).

²⁰⁷ “Campos Salles assumiu a liderança da defesa das instituições, fazendo pronunciamentos em favor da República. Para combater a rebelião com ‘lei de ferro’, propôs que o Legislativo desse ao Executivo as prerrogativas necessárias para acabar com a subversão. [...] Havia que se impor a ordem e impedir as lutas políticas, mesmo que para isso fosse necessário aumentar os poderes do Executivo em detrimento da normalidade constitucional. Campos Salles argumentou, inclusive, que esse fenômeno não era apenas brasileiro e que em diversas partes do mundo a rebelião se constituía numa ameaça a governos que tinham, como meta, salvar e defender a população do país das mais desumanas violências. O tumulto provocado por rebeldes, quer fossem ‘opositores políticos’, quer ‘operários desordeiros’, deveria ser reprimido com rigor e assim a paz seria mantida.” (IOKOI, Z. M. G., **O legislativo na construção da república**, p. 76).

²⁰⁸ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

²⁰⁹ “Pelo decreto legislativo n. 172, de 10 de setembro, é o Poder Executivo autorizado

No texto redigido por Floriano é possível perceber um esforço no sentido de demonizar as revoltas. Tal estratégia, visando desqualificar os movimentos aos olhos do Congresso e da população em geral, pode ser percebida em afirmações como, por exemplo, que Custódio Melo “traioeiradamente, nas sombras da noite apoderou-se dos navios de guerra”²¹⁰ ou, ao criticar os federalistas do Rio Grande do Sul classificá-los como “mensageiros da depredação e do morticínio”²¹¹. O estado de sítio seria, diante dessa situação extrema, o remédio legal para salvar a República e a família brasileira dos falsos republicanos e conspiradores.²¹²

Floriano sustentou suas decisões na lei e no apoio popular, buscando a legitimação de seus atos e a incontestabilidade da necessidade da decretação de medidas excepcionais. “Vi que tinha ao meu lado a nação e que era meu dever manter ileso o princípio da autoridade; à custa embora dos maiores sacrifícios”²¹³ e, em outro trecho da mensagem, “as boas causas, porém, aquelas que assentam na razão e na lei, resistem aos mais duros embates e quase sempre acabam por triunfar”²¹⁴. Tal atitude aproxima-se da idéia defendida por Bourdieu de que no campo político uma das disputas essenciais para a manutenção do poder é a conquista “monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade dos profanos”.²¹⁵

Apesar da vitória do governo e da fuga dos opositores, os acontecimentos, segundo Floriano, mancharam a história brasileira e, em especial, as forças armadas, já que “magoou acerbamente o meu coração de brasileiro e de soldado; ele significa nada menos do que uma profunda depressão no caráter nacional, um fato anômalo na nossa história militar, tão rica de atos de heroísmo e de abnegação”²¹⁶.

Após as crises vividas nos últimos anos do quadriênio presidencial, Floriano deixou o governo politicamente enfraquecido, sem o apoio do Partido Republicano Paulista. Incapaz de fazer seu sucessor, Floriano

a declarar em estado de sítio qualquer ponto onde se tornar necessário o emprego desse meio. O sítio é decretado, ao princípio, por 10 dias, para a cidade do Rio de Janeiro e a de Niterói, estendido, em seguida, a vários Estado, como Rio de Janeiro, S. Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Paraíba e prorrogado, sucessivamente, por vários meses. O primeiro decreto, como vimos, declarava o sítio por 10 dias; o segundo de setembro a outubro, por mais 15 dias, atingindo o estado de Pernambuco; prorrogando ainda até 25 de dezembro e depois até 31 de janeiro.” (SÁ FILHO, F., **O estado de sítio e sua regulamentação**, p. 31-32).

²¹⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

²¹¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

²¹²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

²¹³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, p. 90.

²¹⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

²¹⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 185.

²¹⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

mostrou-se descontente com a eleição de Prudente de Moraes, recusando-se a comparecer à cerimônia de posse.²¹⁷

3.4

Governo Prudente de Moraes: o estado de sítio a partir de um enfoque liberal

Ao assumir a Presidência da República, Prudente de Moraes procurou agir com cautela, mantendo, em princípio, grande parte da estrutura do governo florianista e alterando lentamente as bases para a construção de um Estado-Nação civil, com o predomínio de ideais liberais.²¹⁸ Apesar das tentativas de harmonizar a ordem política do país, o novo Presidente precisou enfrentar o acirramento da oposição entre as oligarquias políticas estaduais e o republicanismo jacobino²¹⁹.

O acordo de paz com o Rio Grande do Sul estabelecendo o fim da Revolução Federalista e o movimento revolucionário de Canudos²²⁰ fizeram com que os grupos de jacobinos se organizassem e articulassem golpes contra o governo de Prudente de Moraes. As revoltas na Escola Militar da Praia Vermelha representavam a desconfiança com que esses opositores encaravam as medidas do Poder Executivo para conter a ameaça da restauração monárquica. Descontentes com as políticas liberais do governo e com a

²¹⁷FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256.

²¹⁸“O que se notava na atuação dos primeiros presidentes civis e paulistas, bem como de todo o seu círculo político administrativo, era o evidente esforço para forjar um Estado-Nação moderno no Brasil, eficaz em todas as suas múltiplas atribuições diante das novas vicissitudes históricas, como seus modelos europeus.”(SEVCENKO, N., **Literatura como missão**, p. 47).

²¹⁹“Os jacobinos derivavam seu nome de uma das correntes predominantes da Revolução Francesa. Formavam um contingente de membros da baixa classe média, alguns operários e militares atingidos pela carestia e as más condições de vida. Suas motivações não eram apenas materiais. Acreditavam em uma República forte, capaz de combater as ameaças monarquistas que, para eles, estavam em toda parte. Adversários da República liberal, assumiam também a velha tradição patriótica antilusitana. Os ‘galegos’, em cujas mãos estava grande parte do comércio carioca, eram alvos de violentos ataques. Os jacobinos apoiaram Floriano e o transformaram em uma bandeira depois da morte do marechal, ocorrida em julho de 1895.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256-257).

²²⁰“O grande conflito que teve como cenário o sertão baiano de 1896, conhecido como Campanha de Canudos, é um exemplo do acúmulo das tensões sociais e políticas geradas nas contradições econômicas entre a sociedade urbana do litoral e a sertaneja naquele momento. Universos culturais diferentes geraram incompreensões que desaguararam em confrontos sangrentos. As incertezas do momento nacional fizeram com que fossem atribuídos aos sertanejos, liderados por Antônio Conselheiro, intuitos subversivos vinculados às manobras políticas de grupos monarquistas, aliados do poder pela ditadura do marechal Floriano Peixoto.”(JANOTTI, M. de L. M., **Sociedade e política na Primeira República**, p. 6).

suposta tolerância aos grupos monarquistas, os jacobinos intensificaram sua oposição a Prudente de Moraes.²²¹

Assim, diante da situação de instabilidade política que ainda predominava no país e da experiência das decretações de estado de sítio nos governos de Deodoro e Floriano, o Poder Legislativo continuou o esforço iniciado em 1892 na tentativa de regulamentar o instituto constitucional. Na sessão de 14 de junho de 1895, foi apresentado requerimento na Câmara dos Deputados solicitando a nomeação de uma comissão especial “encarregada de elaborar um projeto de lei que regule as conseqüências políticas, administrativas e judiciárias do estado de sítio.”²²² Atendendo ao pedido, ficaram responsáveis por tal tarefa os parlamentares Aristides Milton, Sebastião de Lacerda, Leonel Filho, Herculano de Freitas e Anísio de Abreu.

Passado um mês de sua nomeação, em 15 de julho, a Comissão Especial apresentou ao Congresso o projeto n. 96, dispondo sobre a regulamentação dos enunciados constitucionais referentes ao estado de sítio. Os artigos do projeto estabeleciam restrições ao sítio, procurando minimizar a violação de direitos individuais. Deste modo, o documento figura como uma representação da concepção política liberal predominante dentre os membros da Comissão. As palavras do projeto funcionam como um instrumento que faz veicular e afirmar a ideologia de seus signatários.²²³ Propunham, dentre outras coisas, a determinação do local e tempo de duração do sítio, a preservação das imunidades parlamentares, enumeravam expressamente as garantias constitucionais passíveis de serem suspensas e vedavam a criação de tribunais de exceção.²²⁴

Em 1 de agosto o projeto entrou em primeira discussão, tendo sido aprovado no dia seguinte e ficando apto a enfrentar novo turno de debates na Câmara.

Na sessão do dia 29 de agosto, anunciada a segunda discussão do projeto n. 96, foram aprovados sem grandes debates os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º. Quando do início da discussão do art. 6º, do projeto, Leovigildo Filgueiras discursou longamente, fazendo referências ao projeto que ele próprio havia apresentado em 1892. Salientou o Deputado que o novo projeto era omissivo na definição do termo constitucional “comoção intestina”, o que constituía uma lacuna grave em uma proposta de regulamentação do sítio.²²⁵ Filgueiras criticou ainda a troca da expressão “segurança da república”,

²²¹CARONE, E., *A República Velha*, p. 161 et seq.

²²²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 250.

²²³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

²²⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 135-136.

²²⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 653. Entendimento seme-

tal como enunciada na Constituição, pelos termos “segurança pública” no projeto. Alegou o Deputado que tal alteração seria uma afronta ao legislador constituinte, ampliando a medida de exceção para casos cuja natureza seria ordinária, de caráter meramente policial.²²⁶ Além disso, demonstrou o Deputado preocupação especificamente com os casos em que a decretação do sítio fosse de iniciativa do Presidente da República. Sugeriu que na “lei orgânica devemos estabelecer as condições, os limites e os efeitos da declaração do estado de sítio, quando decretados pelo Poder Executivo, na ausência do Congresso Nacional.”²²⁷

O discurso de Leovigildo Filgueiras colocou em evidência posições ainda mais liberais do que aquelas defendidas pela Comissão que redigiu o projeto n. 96. O Deputado manteve sua postura frente à interpretação da figura do estado de sítio inalterada desde as primeiras discussões no parlamento, mesmo com as sucessões presidenciais e a alternância dos partidos no comando do governo. Após o discurso do Deputado, foi encerrada a discussão do art. 6º e, sem debates, foi finalizada a do art. 7º.

No dia seguinte, prosseguindo com a segunda discussão do projeto, Sebastião Lacerda fez uma diferenciação importante referente ao estado de sítio e a questão do habeas corpus. Ao contrário de alguns congressistas que, seguindo a teoria anglo-saxônica, equiparavam a medida de exceção à suspensão do habeas corpus, Lacerda opinava no seguinte sentido: “O projeto regula as conseqüências sociais e políticas do estado de sítio de que trata a nossa Constituição, estado de sítio, que envolvendo não só as pessoas como as coisas, difere do habeas corpus, que apenas atinge a liberdade individual.”²²⁸ Terminado seu discurso, em 31 de agosto foi encerrada a discussão dos arts. 8º e 9º e, em 3 de setembro, o projeto foi aprovado na segunda etapa.

Em 1 de outubro de 1895, ao ser anunciada a terceira discussão do projeto n. 96, Leonel Filho pediu a palavra e discursou sobre a importância do parlamento debater e aprovar uma regulamentação do estado de sítio.

lhante manifestou posteriormente Annibal Freira da Fonseca ao comentar a operacionalização do sítio no Brasil: “A suspensão das garantias constitucionais, que é a consequência imediata do estado de sítio, tem tido na nossa história uma largueza, que se não encontra em nenhuma outra organização congênere. A expressão - grave comoção intestina - há sofrido na prática interpretação extensiva, de maneira que as perturbações da ordem, com um caráter de violência mais acentuado, ou rebeliões de praças amotinadas têm determinado a aplicação dessa arma excepcional, posta à disposição do governo para sua própria garantia e da coletividade. Num regime de disposições legais mais férreas seria difícil acomodar a natureza desses movimentos à rigidez dos textos de lei.” (FONSECA, A. F. da, **O poder executivo na república brasileira**, p. 67).

²²⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 656.

²²⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 657.

²²⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 780.

Veja-se:

inútil é dizer que esta é uma das matérias de maior alcance político, que jamais se tem discutido nos Parlamentos, cuja solução entre nós interessa à vida da República, vinculada ao que nos governos livres mais deve preocupar a atenção dos representantes do povo — as garantias da liberdade individual, — que não devem ficar, ainda mesmo em situações anormais, à mercê unicamente do juízo dos governos que podem, abusando de interpretações amplíssimas, exercer tiranias incompatíveis com o regime, que adotamos e com a civilização que caminha para a perfeição indefinida, promovendo incessantemente a justiça, a unidade e o amor.²²⁹

A intervenção do congressista manifesta a relevância do instituto constitucional do estado de sítio para o início da República brasileira. Diante de um contexto marcado por agitações políticas e pela decretação da medida de exceção nos primeiros governos, experiência que rendeu algumas medidas arbitrárias por parte da administração pública, Leonel Filho destacou a necessidade de regular e restringir os alcances do estado de sítio. Ao contrário do projeto apresentado por Campos Salles durante o governo de Floriano, que centralizava a competência do sítio no Poder Executivo, o Deputado propôs justamente o fortalecimento de uma perspectiva liberal da medida, limitando a esfera de ação dos entes estatais com relação à suspensão das garantias constitucionais dos cidadãos.²³⁰

Na sessão de 2 de outubro, Pedro Moacyr deu continuidade à terceira discussão do projeto n. 96. Afirmou o Deputado que havia duas correntes principais na Câmara, uma liberal, representada pelo relator do projeto, e uma conservadora, defendida pelos autores das emendas apresentadas no dia anterior.²³¹ Criticando o extremismo de ambas as correntes, Pedro Moacyr propôs uma visão intermediária do estado de sítio, segundo a qual deveriam ser harmonizados o campo de liberdade de ação do Presidente da República com as limitações e controle do Legislativo.

Entendo, salvo melhor juízo, que entre estas duas opiniões do ilustre autor do projeto, que restringe tanto o número das garantias suspensas pelo estado de sítio, e a opinião do autor da emenda, que consagra o princípio perigoso que o menor ou maior número das garantias colhidas pelo sítio fique ao sabor das circunstâncias, em espécie, ao talante dos casos, da paixão das Assembléias, dos Presidentes da República, que forem ocorrendo, e das providências que o Poder Público tomar, a opinião média é a que me parece mais acertada, isto é, aquela que ampliar a letra do §3º,

²²⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 7.

²³⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 9.

²³¹Refere-se o orador às emendas apresentadas por Ferreira Pires e Anísio de Abreu. (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 53).

do art. 1º do projeto, sem soltar ao Poder Público as rédeas do arbítrio, que não raro degenera nas mais execráveis violências.²³²

Ainda na terceira discussão do projeto na Câmara, Anísio de Abreu, Membro da Comissão Especial que elaborou o projeto, apresentou suas restrições ao texto final redigido pela Comissão. Contrário à perspectiva liberal adotada no projeto, o Deputado propôs algumas emendas de cunho mais conservador. No seu entender, o projeto tinha se excedido na imposição de limites à ação do poder público no que se referia ao sítio, abrindo espaço para movimentos anarquistas.²³³ Essas medidas de regulamentação do sítio seriam, segundo Abreu, prejudiciais à ordem pública e à estabilidade do país, tendo em vista que “o governo a quem se enfraquece, se torna-se impotente para fazer o mal, também se o impossibilita de fazer o bem e cumprir a sua missão.”²³⁴

Apesar dessa argumentação, em sessão do dia 13 de novembro de 1895, Sebastião de Lacerda voltou a ocupar a tribuna da Câmara para defender entendimento oposto, baseado na necessidade de estreitamento da área de atuação do Poder Executivo durante o estado de sítio. Desta vez, criticou as propostas de Deputados que visavam ampliar as garantias constitucionais a serem suspensas durante o sítio. Segundo ele, era preciso restringir a suspensão de garantias, procurando evitar a primazia do Executivo frente aos demais poderes e frente à própria Constituição do país.²³⁵

Em 14 de novembro de 1895 foi colocado em votação o projeto n. 96. Foram sucessivamente votadas e rejeitadas as emendas oferecidas pelos Deputados Ferreira Pires, Anísio de Abreu, Adolpho Gordo e Medeiros e Albuquerque. Anunciada a votação do substitutivo oferecido por Leovigildo Filgueiras, o Deputado manifestou-se pela retirada do mesmo justificando de forma exaltada que “não há necessidade de regular a suspensão de garantias constitucionais em um país onde elas praticamente não existem”²³⁶. Nestes termos, explicitou o Deputado seu descontentamento com o encaminhamento dos trabalhos e colocou em evidência a situação de tensão que

²³²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 56.

²³³“Foi seu objetivo [de Anísio de Abreu] na elaboração da lei do sítio fazer desta uma lei de defesa do Poder Público, ao passo que o projeto em sua opinião, acautela e salvaguarda, de preferência, os direitos dos elementos anárquicos, dos que coagem a autoridades a tomar a defensiva, dos que determinam a necessidade das medidas excepcionais.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182).

²³⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182.

²³⁵“Se não for possível fazer discriminação alguma, se a afetividade de todas as garantias pode ser suspensa com a declaração de sítio, seremos obrigados a admitir que nesse período dominará de um modo absoluto a lei suprema da necessidade, o Presidente da República absorverá as funções dos outros poderes e terá a faculdade de suprimir a própria Constituição.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 246).

²³⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 267.

reinava no Congresso entre os diferentes grupos políticos que disputavam o poder. Por fim, foi posto a votos e aprovado em terceira discussão o projeto e enviado à Comissão de Redação. No dia 18 do mesmo mês, a Comissão apresentou a redação final do projeto e o enviou ao Senado.²³⁷

Apesar dos esforços da Câmara para a regulamentação do sítio, o projeto n. 96, “aprovado em 1895, e nesse mesmo ano remetido ao Senado, ali permaneceu completamente esquecido na respectiva comissão, até que, ordenado na ordem do dia de uma das sessões do ano passado, foi, sem mais discussão, rejeitado.”²³⁸ Em razão dessa situação, o Deputado Leonel Filho apresentou novamente o projeto para discussão em 20 de maio de 1897²³⁹, já que alertava para o fato de que sem lei complementar não haveria critérios para julgar arbitrariedades e com a regulamentação poderiam ser evitadas “interpretações arbitrárias, perigosas, contrárias ao espírito liberal que presidiu a Constituição de 24 de fevereiro”²⁴⁰. Ainda assim, não logrou êxito nesse momento a regulamentação dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

Passados alguns anos sem que o estado de sítio ocupasse a parte central da pauta dos debates entre os entes estatais, a medida voltou ao cenário nacional em razão do atentado ao Presidente da República em 5 de novembro de 1897. Foi neste período que o embate entre os diferentes grupos políticos atingiu o auge do radicalismo e os jacobinos organizaram-se com o intuito de “eliminar fisicamente a pessoa que parece encarnar o antijacobismo e até o saudosismo monárquico”²⁴¹: Prudente de Moraes. O atentado dirigido ao Presidente no cais do Rio de Janeiro acabou vitimando mortalmente o Ministro de Guerra, Marechal Carlos Machado de Bittencourt, que saiu em sua defesa. Diante da situação de instabilidade política no país e da ameaça ao governo que estava em vigor, o Presidente solicitou ao Congresso a decretação de estado de sítio, que foi sancionado por 30 dias no Distrito Federal e em Niterói, tendo sido posteriormente prorrogado.

A mensagem de 03 de maio de 1898 redigida pelo Presidente da República Prudente de Moraes e endereçada ao Congresso Nacional iniciava relatando os acontecimentos que envolveram o atentado. O texto é enfático na dramatização dos acontecimentos e aponta como responsáveis pelos atos facções políticas que já há algum tempo conspiravam contra seu governo.

²³⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 268-269.

²³⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 357.

²³⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 363.

²⁴⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 358.

²⁴¹CARONE, E., *A República Velha*, p. 180.

Veja-se:

O sangrento e lutuoso acontecimento, que assim manchou de modo tão feio a nossa história e enlutou a república, comoveu e alarmou profundamente o povo brasileiro, especialmente nessa capital, tanto pela posição das vítimas visadas pelo assassino como pela tristíssima e humilhante impressão da situação social a que chegamos, que a todos sugeriu o monstruoso atentado. Os intuitos do crime e as circunstâncias excepcionais que o precederam e o acompanharam, explicam e justificam essa comoção e alarma, porque denunciaram a existência de uma conspiração, de há muitos meses tramada contra a estabilidade do governo constitucional da república.²⁴²

Prudente de Moraes fez questão ainda de salientar o forte apoio popular que recebeu diante da situação que abalou a paz pública do país. Em um manifesto dirigido diretamente à nação, afirmou o Presidente que: “A nobre indignação popular manifestada naquele trágico momento, as inequívocas provas de apoio e solidariedade dadas ao presidente da república fortalecem-me a convicção de que estou investido pelo seu voto espontâneo e soberano.”²⁴³ E, ainda, em trecho da mensagem aos congressistas, “As manifestações dos brasileiros de todas as classes trouxeram ainda a afirmação de sua inteira solidariedade e franco apoio ao governo para prosseguir, como tem feito, na sua política de paz, de ordem e de tolerância, inspirada pela justiça e pela lei.”²⁴⁴ O esforço parece ter sido na tentativa de engrossar o apoio popular a sua figura, enfraquecendo desse modo os grupos oposicionistas que poderiam vir a lançar outros golpes contra o governo.

Apesar de Prudente de Moraes ter priorizado durante o exercício de seu mandato os ideais liberais, evitando recorrer a medidas radicais para manter a ordem do país, mesmo durante o conturbado período do movimento de Canudos, diante do atentado à sua vida, entendeu ser imprescindível recorrer à decretação do estado de sítio. Da seguinte maneira, manifestou suas justificações para tal ação na mensagem dirigida ao Poder Legislativo:

Para manter a ordem, restabelecer a tranqüilidade e fazer cessar a profunda comoção produzida por este gravíssimo atentado, mediante o emprego das medidas e providências que só o estado de sítio autoriza, nos termos do art. 8º da constituição, o Decreto legislativo n. 456, de 12 de novembro declarou em estado de sítio por 30 dias o Distrito Federal e a comarca de Niterói, do estado do Rio de Janeiro. Por subsistirem, atuando com a mesma intensidade, os motivos que determinaram aquele Decreto legislativo, no exercício da atribuição conferida pelo art. 48 § 15 da constituição, proroguei o estado de sítio ali decretado até 23 de fevereiro deste ano.²⁴⁵

²⁴²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

²⁴³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

²⁴⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

²⁴⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

O então Presidente da República aproveitou ainda para, na mensagem, recomendar aos congressistas que se empenhassem na regulamentação da figura constitucional do estado de sítio. A relevância da medida exigiria, na concepção de Prudente de Moraes, uma atenção especial das funções legislativas do Congresso Nacional, que não deveria ser omitir frente a tal questão, ainda que as divergências com relação aos sentidos do estado de sítio fossem profundas.²⁴⁶

Afastando a hipótese de imunidades parlamentares, o sítio decretado por Prudente de Moraes acarretou a detenção de alguns congressistas acusados de participação nos atos conspiratórios contra o Presidente. Ficaram detidos em Fernando de Noronha, dentre outros, o Senador João Cordeiro e os Deputados Alcindo Guanabara e Alexandre J. Barbosa. A favor deles foram impetrados dois habeas corpus, cuja apreciação pelo Supremo Tribunal Federal representa mais uma das etapas do processo comunicativo que envolvia a construção dos sentidos dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

O primeiro deles, HC 1063²⁴⁷, julgado em 26 de março de 1898, teve o pedido da ação negado por maioria. O impetrante, Rui Barbosa, alegava que os pacientes não poderiam continuar detidos uma vez que o período de vigência do estado de sítio já havia terminado. A manutenção da detenção seria, assim, um constrangimento ilegal das liberdades individuais. Apesar dessa argumentação, a maioria dos Ministros do Tribunal sustentou a jurisprudência dos julgados em 1892, isto é, reafirmou as teses de que somente caberia ao Congresso a análise dos atos do Executivo praticados durante o sítio e que os efeitos do período de exceção não cessariam com o seu término.

No entanto, impetrado um novo habeas corpus, HC 1073²⁴⁸, o Tribunal reverteu sua decisão no julgamento de 16 de abril de 1898. A tematização do estado de sítio tomava novas feições, privilegiando dessa vez direitos individuais em detrimento da esfera de discricionariedade do Poder Executivo. Deste modo, acordou o Tribunal a favor da preservação das imunidades parlamentares mesmo durante o sítio, com base no fundamento do princípio da separação dos poderes estatais. Entendeu que cessavam as medidas de segurança com o fim do período de exceção, evitando dessa maneira que

²⁴⁶ “É também sensível a falta de lei que regulamente o estado de sítio e seus efeitos, de acordo com os preceitos do art. 80 da constituição, para impedir que se reproduzam julgamentos contraditórios sobre assunto tão grave e importante.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 176).

²⁴⁷ BRASIL, **Habeas Corpus n. 1063**.

²⁴⁸ BRASIL, **Habeas Corpus n. 1073**.

ações transitórias se transformassem em repressões por tempo indeterminado. Finalmente, decidiu o Supremo Tribunal que o sítio não suspendia o habeas corpus, mantendo a competência do Poder Judiciário para analisar violações de direitos individuais ainda que imbricados com questões de caráter político.²⁴⁹

As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, masi precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas.²⁵⁰

A decisão oriunda do Judiciário fez com que a corrente liberal do Legislativo ganhasse forças na tentativa de aprovar lei complementar que regulasse os dispositivos constitucionais do estado de sítio. Em sessão de 05 de julho de 1898, entrou em primeira discussão no Senado o projeto n. 32, de 1897. Posto a votos, o texto elaborado por Lauro Sodré e outros Senadores foi aprovado e encaminhado à Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia.²⁵¹

Com parecer favorável da Comissão, o projeto n. 32 entrou em segunda discussão no Senado em 18 de outubro de 1898, momento em que Gonçalves Chaves ofereceu a ele um substitutivo. As duas propostas eram convergentes, na medida em que representavam sugestões de natureza fundamentalmente liberal, com vistas a restringir os limites de aplicação do estado de sítio. Sustentou Chaves que o instituto deveria ser entendido como um mecanismo de legítima defesa da sociedade²⁵², apresentando predominantemente um caráter repressivo, somente com algumas nuances preventivas²⁵³. Nessa direção, compreendia o Senador que a iminência do

²⁴⁹Sobre o desenvolvimento da chamada “doutrina brasileira do habeas corpus” durante a Primeira República, cuja amplitude de discussão foge ao presente estudo, ver, especialmente, a obra clássica de Pontes de Miranda (MIRANDA, P. de, **História e prática do habeas corpus**) e a crítica elaborada por Andrei Koerner (KOERNER, A., **O habeas corpus na prática judicial brasileira**).

²⁵⁰BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 211.

²⁵¹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 127-128.

²⁵²“o estado de sítio como consagra a nossa Constituição, é um desses remédios heróicos, qual o direito de legítima defesa para a sociedade, da mesma forma que o é o ato em que o homem, colocado no extremo de garantir a vida por esforço pessoal, tem necessidade de lançar mão da violência para resistir à violência.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 150).

²⁵³“Entendamo-nos; a verdade é que o estado de sítio, reprimindo, previne, muitas vezes, e debaixo deste ponto de vista é que se pode dizer que ele tem efeitos preventivos. Em sua essência, porém, é repressivo.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151).

perigo à pátria mencionada na Constituição, deveria ser gerada por um fato concreto e sério, não bastando um simples sentimento de ameaça à ordem pública. Nas palavras do próprio Chaves:

Entre nós é expresso o texto da Constituição: é condição elementar para a declaração de sítio a agressão estrangeira ou grave comoção interna. É mister, portanto, um fato positivo, material — a guerra, e um fato da mesma ordem sem o qual não se compreende a comoção interna. A iminência de um desses fatos não é bastante para legitimar a suspensão de garantias individuais; sê-lo-ia se o sítio fosse preventivo.²⁵⁴

Ademais, defendia o Senador em seu substitutivo a competência originária do Poder Legislativo e provisória do Executivo para a decretação da medida de exceção, a suspensão restrita de garantias constitucionais, excetuando-se as imunidades parlamentares e a irretroatividade dos efeitos do sítio.²⁵⁵

Apesar de terem sido tais propostas contra argumentadas por Álvaro Machado²⁵⁶, manifestou-se Rui Barbosa, com relação à regulamentação do estado de sítio, na esteira inaugurada pelo projeto de Lauro Sodré. O substitutivo de autoria de Rui não contrariava os ideais do projeto inicial, apenas procurava detalhar mais e interpretar de modo mais profundo os dizeres da Constituição. Seu substitutivo era um texto minucioso, que analisava e regulamentava ponto a ponto os enunciados do estado de sítio, priorizando a restrição do emprego da medida.²⁵⁷

Acompanhando a posição de Álvaro Machado, Moraes Barros manifestou-se no Senado também de forma contrária às propostas do projeto n. 32 e seus substitutivos. Suas principais divergências eram com relação às imunidades parlamentares²⁵⁸ e a natureza repressiva do estado de sítio. De acordo com a concepção do Senador, a natureza do sítio deveria ser sempre compreendida como preventiva, já que toda medida que objetivasse uma defesa seria uma prevenção contra um perigo.²⁵⁹

²⁵⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 153.

²⁵⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151-161.

²⁵⁶BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 168-173.

²⁵⁷BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 173-181.

²⁵⁸“quando o perigo vier de um membro do Congresso, o Estado não tem direito de defender-se. Esse membro do Congresso é sagrado, é irresponsável. Contra ele a República, o Estado não tem direito de defesa. Ora, é necessário que consideremos que é principalmente no Congresso que se urdem as conspirações [...] Ou o Estado tem direito de defender-se e esse direito não pode conhecer limitações, em relação à individualidades, e nesse caso tem de exercer-se, quanto esse perigo provenha daqueles que gozam de imunidades parlamentares, ou então não deve existir o direito de defesa.”(BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185-186).

²⁵⁹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185.

Na sessão de 21 de outubro, ao invés de ser colocado em votação o projeto original, de Lauro Sodré, foram votados em conjunto os substitutivos de Gonçalves Chaves e Rui Barbosa. O documento foi aprovado com as algumas emendas e adotado para passar a terceira discussão.²⁶⁰

Durante a última fase de análise do projeto, em 09 de novembro, Coelho Campos travou um debate acirrado com Gonçalves Chaves. Reiterando opiniões que em outros momentos já haviam sido manifestadas no Senado, Coelho Campos, dentre outros pontos, criticou a irretroatividade das medidas do estado de sítio e classificou a figura constitucional como repressiva e preventiva, antes de apresentar emendas de natureza conservadora ao projeto.²⁶¹ Duas forças políticas estavam em choque e a polarização acerca das formas de operacionalizar o sítio denunciavam a dualidade dos grupos políticos; de um lado os que pregavam uma estrutura estatal baseada nos ideais liberais de defesa dos direitos individuais e do princípio da separação dos poderes, de outro os que defendiam um modelo mais rígido, com certas nuances autoritárias, centralizando o poder no Executivo.

Cumpridas as etapas de debates no Senado, em 10 de novembro foi colocado em votação o projeto regulamentando o estado de sítio. A maioria das emendas foi rejeitada e o projeto, baseado principalmente no substitutivo de Rui Barbosa, foi aprovado por 29 votos a 9 e encaminhado à Comissão de Redação e, posteriormente, à Câmara.²⁶² Dentre os Deputados, no entanto, o projeto aprovado pelo Senado não obteve a adesão necessária.

3.5

Governo Rodrigues Alves: o estado de sítio como mecanismo de perseguição e investigação de culpados

Não tendo alcançado aprovação nos dois órgãos do Poder Legislativo nenhum dos projetos de regulamentação do estado de sítio, a discussão sobre a questão ficou por alguns anos apagada. Possivelmente uma das razões para justificar tal omissão remeta ao fato de o quadriênio presidencial de Campos Salles não ter vivenciado a decretação da medida de exceção. Em que pese os momentos de tensão política como a Dissidência Paulista, revoltas em Mato Grosso durante os anos de 1899 e 1901 e movimentos monarquistas em 1900 e 1902, Campos Salles conseguiu, ao menos em alguma medida,

²⁶⁰BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 197.

²⁶¹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 353-367.

²⁶²BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 379-380.

harmonizar os poderes federais e as oligarquias estaduais através da política dos governadores.²⁶³

Em sessão de 05 de setembro de 1903, o Deputado Leonel Filho ainda se empenhou no sentido de trazer à ordem do dia para ser novamente discutido o projeto elaborado e aprovado pelo Senado em 1898²⁶⁴, porém não logrou êxito em sua empreitada. Assim, o estado de sítio somente retornaria a ser objeto de debate nas esferas estatais por ocasião das agitações políticas ocorridas no ano seguinte.

Ao assumir o governo da República brasileira, Rodrigues Alves procurou priorizar o processo de urbanização e modernização da capital do país. As medidas para reestruturar a cidade do Rio de Janeiro nos moldes dos grandes centros internacionais, no entanto, afetaram de forma drástica os núcleos mais pobres da população, que viram o poder público intervir em seu modo de vida já consolidado. A insatisfação da população diante da política urbanista e higienista do governo atingiu seu auge com a obrigatoriedade da vacinação contra a varíola. Aos levantes populares somaram-se os grupos oposicionistas militares, que enxergavam no momento de instabilidade uma brecha para golpear o governo de Rodrigues Alves, e outros setores da sociedade insatisfeitos com a situação do país.²⁶⁵

²⁶³ “Este sistema de apoio às oligarquias vai significar, entretanto, a permanência daquelas que estão no poder. Não foi Campos Salles quem as criou; elas existiram na Colônia e no Império; na República reforçaram-se porque obtêm o comando municipal e estadual. Porém, é a política dos governadores que solidificaria e estimularia os grupos oligárquicos, seguros do domínio permanente, onde a legalidade camufla a violência. As oposições oligárquicas — algumas das quais em certos momentos haviam ocupado o situacionismo — agora não podem mais ter esperança de uma vitória legal, e às vezes, nem mesmo de um bom êxito revolucionário. A política dos governadores restringe todas as possibilidades do jogo eleitoral e dos métodos de luta pelo poder. Os casos das cisões de Mato Grosso, São Paulo e Paraíba demonstram a falta de viabilidade política das oposições.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 194).

²⁶⁴ “O Sr. Leonel Filho diz que em 24 de agosto de 1900 entrou em 2ª discussão nesta Casa o projeto n. 178, do Senado, de 1898, que regula a disposição art. 80 da Constituição, isto é, que trata de determinar em lei ordinária as consequências políticas, administrativas e judiciais do estado de sítio, esse temeroso instituto de direito público, que tantos males pode inutilmente causar à liberdade dos cidadãos quando mal aplicado ou compreendido. Começada a discussão e antes de ser encerrada, não sabe porque motivo de alta conveniência foi o projeto retirado da ordem do dia para nela não mais aparecer.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 96).

²⁶⁵ “Independente da intenção real de seus promotores, a revolta começou em nome da legítima defesa dos direitos civis. Despertou simpatia geral, permitindo a abertura de espaço momentâneo de livre e ampla manifestação política, não mais limitada à estrita luta contra a vacina. Desabrocharam, então, várias revoltas dentro da revolta. Caminhou a conspiração militar-Centro das Classes Operárias, que buscava derrubar o governo; os consumidores de serviços públicos acertaram velhas contas com as companhias; os produtores mal pagos fizeram o mesmo com as fábricas; a classe popular dos aventureiros e belicosos, como os chamou Vicente de Souza, retomou em dimensões mais heróicas seu combate cotidiano com a polícia. E todos os cidadãos desrespeitados acertaram as contas com o governo.” (CARVALHO, J. M. de, **Os bestializados**, p. 138).

Foi em novembro de 1904 que as revoltas se acirraram, levando às ruas do Distrito Federal o caos.²⁶⁶ Perante a situação de desordem generalizada, o Presidente encaminhou ao Congresso uma mensagem reclamando a necessidade da decretação do estado de sítio, apreciada pelos congressistas em 16 de novembro.

Em seu texto, o Presidente destacava as revoltas originadas na Escola Militar, que buscavam através da força alcançar o poder. Apesar dos enfrentamentos violentos na capital, sua justificativa para o pedido do sítio estava centrada na necessidade de apurar os responsáveis pelos fatos, principalmente mediante a suspensão das imunidades parlamentares.²⁶⁷ A tematização do estado de sítio por Rodrigues Alves se distanciava de argumentos relacionados à preservação ou repressão de movimentos ameaçadores da paz pública, para se aproximar de uma compreensão mais punitiva da medida, entendendo-a como um instrumento de perseguição dos culpados.

Atendendo ao pedido do Presidente, alguns Senadores comandados por Ramiro Barcellos encaminharam a seus pares um projeto decretando estado de sítio, por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. Ao apresentar o projeto, Barcellos destacou que nos territórios mencionados “realmente existe sério perigo para as instituições nacionais”²⁶⁸ e, por esta razão, alegava que “precisamos dar ao Governo todos os elementos de que necessita para de uma vez para sempre, dominar a situação anárquica em que se encontra atualmente a capital da República.”²⁶⁹

²⁶⁶ “No dia 13, a revolta toma proporções enormes. Desde o meio dia a multidão enche a praça Tiradentes, e outros locais. As pessoas são convidadas a se retirarem, mas ninguém atende. Logo começam as vias e manifestações hostis ao governo. O chefe de polícia, General Piragibe, manda a cavalaria carregar; tiros partem do meio do povo, aos quais a polícia responde: cidadãos e policiais são feridos. Logo o largo é cercado e impede-se a concentração. São feitas prisões e alunos das Escolas Militares protestam, sendo também levados para a Delegacia. Mas, logo, outra aglomeração se faz em frente ao tesouro e em toda a extensão da avenida Passos. São dados morras ao governo e à vacina, aclama-se o Exército. A polícia ataca, tiros partem de lado a lado e caem mortos e feridos; a polícia recua e a multidão sai da avenida Passos e vai para as ruas do Hospício e Marechal Floriano Peixoto, onde se entrincheira, usando paralelepípedos e madeiras, materiais de obras locais. Enquanto isto, novos movimentos se dão no centro — e começam a ser quebrados combustores de iluminação, vitrinas de casas etc.; bondes são virados para servirem de trincheiras. As ruas General Câmara, Ouvidor, Prainha, Av. Passos, Imperatriz e outras ficam tomadas de barricadas; postos policiais são assaltados. A luta se intensifica, e as tropas policiais, ajudadas pelos bombeiros, são incapazes de vencer todos os focos populares.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 220-221).

²⁶⁷ “Trazendo a vosso conhecimento fatos de tanta gravidade, confio que auxiliareis o Governo a apurar essas responsabilidades sem o embaraço que as imunidades parlamentares concedem àqueles membros do Congresso que se acham envolvidos nos lamentáveis acontecimentos.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104).

²⁶⁸ BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104.

²⁶⁹ BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 2, p. 105.

Apoiando o governo de Rodrigues Alves, Barcellos procurou reforçar o projeto através de argumentos que enalteciam a serenidade do líder do Executivo. Além da exposição de justificativas de natureza política e jurídica da necessidade da medida de exceção, preocupou-se o Senador em dar à decisão de aprovar ou não o sítio uma carga forte de pessoalidade, relacionada ao homem Presidente da República. Esta compreensão é fundamental, já que a eficácia dos discursos e atos de determinadas pessoas dependem justamente da medida de sua autoridade, do reconhecimento que goza diante dos outros.²⁷⁰

O governo, como sabeis, prudente e ao mesmo tempo enérgico, não abusará por certo dessa medida; ele já tem dado provas bem suficientes ao Congresso e ao país da sua cordura e lealdade para que possamos ter certeza de que não fará senão o uso estritamente necessário da medida extraordinária que seja decretada pelo Congresso.²⁷¹

Uma vez aberta a discussão do projeto, Rui Barbosa foi o primeiro a ocupar a tribuna. Em longa argumentação, o Senador ocupou-se em analisar a questão da obrigatoriedade da vacinação²⁷², manifestando-se, de modo bastante incisivo, contrariamente às medidas tomadas pela administração pública. Veja-se:

Nesse assunto, é hoje, pois, convicção minha, só uma certeza existe: a de que o Estado comete uma violência, a de que o Estado exorbita das suas funções constitucionais, a de que o Estrado perpetra um crime assumindo o papel de árbitro nesta lide e ditando penalmente a sua leviana sentença.²⁷³

Em que pese esta afirmação, e apesar de reconhecer como legítimas as revoltas populares e entender que “acima de todas as regras legais está o direito de legítima defesa”²⁷⁴, Rui Barbosa atentou para o fato de que o momento de instabilidade não estava restrito a insatisfação desses grupos. Na visão do Senador, os militares estavam se aproveitando dos levantes generalizados para tentar tomar o poder. A vacinação obrigatória seria, deste modo, um mero pretexto para a derrubada de Rodrigues Alves.²⁷⁵

²⁷⁰BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 111.

²⁷¹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 105.

²⁷²“a minha antiga confiança nesse preservativo contra a varíola não me autorizava a impô-lo sob a forma de leis aos meus semelhantes. Eu não tenho o direito de legislar coercitivamente para os meus concidadãos a terapêutica do meu uso, por mais autorizada que seja com bons fiadores nacionais e estrangeiros.[...] introduzir-me nas veias, em nome da higiene pública, as drogas da sua medicina, isso não pode, sem se abalçar ao que os mais antigos despotismos não ousaram.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106).

²⁷³BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106.

²⁷⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 107.

²⁷⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 109.

Tendo em vista a situação concreta de incertezas políticas na qual estava envolvido o país, Rui Barbosa entendeu que o recurso ao estado de sítio era de fato necessário. Ainda que seus ideais liberais o tenham levado a defender por reiteradas vezes uma minimização dos efeitos da medida de exceção, o contexto em questão exigia ações radicais por parte dos entes públicos. Mantendo algumas ressalvas, Rui justificou seu voto favorável ao sítio destacando a situação caótica na qual o país estava mergulhado. Nesse sentido:

desintegrada assim a defesa constitucional, os meios ordinários já não bastam. A anomalia é profunda, o perigo excepcional, a comoção imensa. Só se lhe poderia comparar a revolta de 1893. Nessa, porém, as ruas não estavam anarquizadas e estava em mãos armadas o governo do país. É, portanto, uma responsabilidade temerária que não ouse, a de recusar à ordem e às instituições a medida preservadora. [...] Vai, pois, o estado de sítio com o meu apoio. Mas, concedendo-o, apelo para o civismo e a moderação do governo, exortando-o a não transgredir a medida legal, a não cometer os abusos, em que incorreram todos os seus predecessores no uso dessa atribuição anômala, arriscada, exposta a incitações violentas.²⁷⁶

Encerrados os debates, o projeto decretando o estado de sítio foi aprovado ainda na sessão de 16 de novembro de 1904. Na mesma data, na Câmara dos Deputados, Cassiano do Nascimento apresentou o mesmo texto para votação, o qual foi aprovado em regime de urgência.²⁷⁷

Em 12 de dezembro, antes que se exaurisse o prazo de duração do estado de sítio, o Senador Francisco Glycerio apresentou projeto prorrogando a medida de exceção por mais 30 dias. Sobre o estado de sítio, em consonância com o que anteriormente havia afirmado Ramiro Barcellos sobre a liderança de Rodrigues Alves, Glycerio alegou: “apesar da tendência explicável dos que com ele governam para alguns excessos, está sendo visivelmente contrapesado pelo espírito moderado e altamente justo do Sr. Presidente da República.”²⁷⁸ Após algumas discussões, a prorrogação do sítio foi aprovada no Senado na ordem do dia seguinte.²⁷⁹

Transcorridos esses eventos, em 03 de maio de 1905, cumprindo exigência constitucional, o Presidente Rodrigues Alves dirigiu mensagem ao Congresso Nacional. O texto iniciava rememorando os acontecimentos que haviam ensejado a decretação pelo Legislativo do estado de sítio no Distrito Federal e na comarca de Niterói no ano anterior. Mantidas as

²⁷⁶BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 121.

²⁷⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7, p. 248 et seq.

²⁷⁸BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 315.

²⁷⁹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 328.

razões que motivaram a medida de exceção no país, o governo acabou por prorrogar a suspensão das garantias constitucionais até o dia 18 de março²⁸⁰, justificando a medida com os seguintes argumentos:

Foi meu intuito, assim procedendo, assegurar a ordem pública contra maus elementos conhecidos e impedir que a demora no preparo dos processos instaurados contra os indivíduos responsáveis por aqueles acontecimentos pudesse acarretar soluções contrárias a grandes interesses sociais e políticos profundamente afetados. [...] O governo não se utilizou dessa prorrogação para medida alguma de caráter extraordinário e todos os direitos se exerceram livremente, sendo decretada a suspensão do estado de sítio no momento em que se tornou desnecessário à segurança da república.²⁸¹

Portanto, o sentido empregado pelo Presidente ao instituto do sítio remete a uma noção de persecução penal, de responsabilização dos culpados. Tal tematização está relacionada ao contexto específico vivenciado pelo governo, essencialmente no que tange às insatisfações do chefe do Executivo com relação a atuação do Judiciário. Suas principais críticas estavam baseadas na idéia de que as indefinições dos Tribunais acabavam por gerar uma sensação de impunidade e insegurança nos cidadãos. Segundo o Presidente, esses empecilhos seriam principalmente gerados pela “obscuridade das leis ou pela confusão no modo de apreciá-las”²⁸². Nesse direção, destaca-se o seguinte trecho de sua mensagem:

Não tem sido uniforme a jurisprudência dos tribunais e a incerteza dos julgados enfraquece a ação da autoridade, produzindo no espírito público uma impressão de desalento, que é prejudicial à justiça. [...] O que dá força aos governos e aos cidadãos, animando-os no meio dos grandes tumultos e agitações, é a segurança de que os responsáveis por tão afrontosos atentados não encontrarão apoio nos tribunais do país.²⁸³

Rodrigues Alves aproveitou ainda a mensagem dirigida ao Congresso para manifestar de forma explícita seu entendimento sobre o significado do estado de sítio:

Em meu conceito o estado de sítio suspende todas as garantias constitucionais. Não o compreendo de outra forma, pois ele foi criado, como um estado de exceção, para resguardar a ordem pública que é interesse supremo da sociedade, contra as convulsões provocadas por grandes crises. Desde que, porém, os espíritos têm divergido tanto e variado a jurisprudência dos tribunais, convém que o poder legislativo esclareça a si — como um estado de

²⁸⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

exceção, para resguardar a ordem pública, que é o perturbada por violentas comoções, tenha de ser mantida, desapareça a possibilidade de qualquer conflito entre os poderes da república.²⁸⁴

Portanto, de acordo com a leitura de Rodrigues Alves, os preceitos constitucionais relativos ao estado de sítio deveriam ser entendidos como a suspensão de todas as garantias, isto é, não deveria haver qualquer restrição, fosse ela relacionada às imunidades parlamentares ou a outros direitos consignados na Constituição. Defendeu o Presidente que mais do que uma medida de exceção, o sítio era um estado de exceção, que envolvia todas as esferas da sociedade em torno do que considerava o interesse coletivo maior da preservação da ordem pública. Por fim, cabe destacar no trecho transcrito sua preocupação com a convivência harmônica entre os poderes e a recomendação ao Legislativo que regulamentasse o instituto do estado de sítio, duas questões chave neste início republicano.

O final do governo de Rodrigues Alves foi marcado pela crise na economia cafeeira. Diante da queda acentuada do preço do produto, os chefes dos poderes locais exigiram uma intervenção federal na economia do país. Formou-se, assim, a partir da reunião dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o Convênio de Taubaté.²⁸⁵ O período de governos civis terminava, deste modo, enfraquecido diante da força das oligarquias cafeeiras, que além do controle político das suas regiões e da economia do país, contava ainda com o apoio de grande parte do Congresso Nacional.

3.6

Governo Hermes da Fonseca: a natureza jurídica do estado de sítio como divisor das facções político-partidárias

Seguiram ocupando o cargo de Presidente da República após Rodrigues Alves, Afonso Pena (15/11/1906 a 15/06/1909) e Nilo Peçanha (15/06/1909 a 15/11/1910). Durante esse período, o país não presenciou decretações de estado de sítio mas, nos últimos meses enfrentou um acirrado processo de sucessão presidencial. À candidatura de Rui Barbosa, baseada

²⁸⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

²⁸⁵“Os dois pontos básicos do convênio eram os seguintes: negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para custear a intervenção do Estado no mercado por meio da compra do produto por um preço conveniente à cafeicultura; criação de um mecanismo destinado a estabilizar o câmbio, impedindo a valorização da moeda brasileira. O governo deveria comprar com os recursos externos as safras abundantes, fazendo estoques da mercadoria para vendê-la no mercado internacional no momento oportuno. O plano se baseava assim na idéia correta da alternância entre boas e más colheitas e na expectativa de que as compras governamentais reduziriam a oferta de café, fazendo subir os preços.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 266-267).

na campanha civilista, opôs-se a plataforma militar de Hermes da Fonseca.²⁸⁶ Saindo este vitorioso da disputa, afirmou em mensagem dirigida ao Congresso seu compromisso com os deveres constitucionais da função, pactuando que governaria de modo “superior às paixões políticas, esquecido das agruras de uma campanha violenta e quase pessoal contra mim, respeitar todos os direitos e garantir todas as liberdades, sem distinção de pessoas, nem preferências indevidas.”²⁸⁷

Logo nos primeiros anos de governo, Hermes da Fonseca enfrentou graves agitações na Marinha brasileira. A prática costumeira de castigos corporais e maus tratos aglutinou os marinheiros contra os altos oficiais e fez eclodir, em 22 de novembro de 1910, a chamada Revolta da Chibata.²⁸⁸ O contragolpe dos oficiais, que gozavam do apoio do Presidente da República, foi proporcionalmente bastante severo, resultando num grande número de mortos e feridos.²⁸⁹ Tendo em vista a perpetuação da situação hostil, Hermes da Fonseca encaminhou ao Congresso, no dia 10 de dezembro, um pedido de decretação de sítio.

Em 12 de dezembro de 1910 chegou à Câmara a discussão do projeto elaborado pelo Senado decretando estado de sítio por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Câmara recomendou a aprovação do projeto alegando que

Atendendo a que em situações como a de que se trata, imprescindível é armar o Governo de todos os meios de ação para que possa, com prudência e eficácia, reintegrar a ordem pública e mantê-la, evitando, por outro lado, que os elementos de perturbação revistam caráter mais grave; é de parecer que o projeto do senado seja dado à discussão com a urgência que o caso requer e adotado com ou sem modificações, como a câmara julgar acertado.²⁹⁰

²⁸⁶ “nos meses de maio e agosto reúnem-se, respectivamente, as Convenções que escolhem Hermes da Fonseca e Rui Barbosa. A indicação de um candidato como Rui leva a campanha a uma intensidade eleitoral nunca vista antes. O apoio de São Paulo e da Bahia prenunciam uma possível vitória, apesar de três grandes Estados — Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco — estarem do outro lado; além disso a candidatura de Hermes da Fonseca tem o beneplácito do Exército e do governo federal. Mas, pela primeira vez, tenta-se galvanizar o povo para uma campanha, pretendendo-se que a escolha do futuro governante seja feita por métodos democráticos. Entretanto, apesar de certas normas diferenciais desta campanha, continua a vigorar totalmente o sistema oligárquico e suas formas pragmáticas e eleitorais de pressão. Mesmo quando Rui Barbosa contesta os resultados eleitorais dos estados hermistas, ele não põe em dúvida o que se dá naqueles que o apóiam. O que temos nas eleições de 1910 é uma mudança nos métodos da campanha eleitoral, mas permanência das formas de eleição.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 259).

²⁸⁷ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 13.

²⁸⁸ CARONE, E., **A República Velha**, p. 272.

²⁸⁹ CARONE, E., **A República Velha**, p. 275.

²⁹⁰ BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 10, p. 68-69.

Esta tematização dos preceitos constitucionais do estado de sítio pela Comissão afirmava a natureza preventiva da medida de exceção. Além de funcionar como mecanismo para restabelecer a ordem pública, deveria fornecer meios para que o governo evitasse o crescimento das agitações, a fim de preservar a tranqüilidade pública do país.

Em que pese a afirmação da imprescindibilidade da medida de exceção para que a administração pública pudesse cumprir sua função de resguardar a ordem nacional, a redação do projeto aprovado pelo Senado estabelecia uma restrição importante ao sítio. Após terem sido o foco de divergências no Senado, na Câmara e no Supremo Tribunal Federal, as imunidades parlamentares ficaram neste momento registradas de forma expressa no texto do projeto. Dispunha o parágrafo único do art. 1º: “Entre as medidas decorrentes da promulgação dessa lei não se compreende a suspensão de imunidades parlamentares, consignadas pela Constituição Federal da República aos membros do Congresso Nacional.”²⁹¹ A disposição mais detalhada no projeto de decretação do estado de sítio funcionava, desta forma, como um modo de suprir a inexistência de regulamentação da figura constitucional. Além disso, é a expressão do sentido que grande parte dos congressistas atribuiu aos dispositivos constitucionais do estado de sítio.

Os acontecimentos relacionados à Revolta da Chibata e às ações praticadas durante a vigência do estado de sítio foram relatados por Hermes da Fonseca em sua primeira mensagem endereçada ao Congresso, datada de 03 de maio de 1911. O Presidente preocupou-se em ratificar o seu compromisso e sua dedicação máxima com os princípios constitucionais do país:

Nada pode tirar-me o patriótico propósito com que subi ao governo: nem os acontecimentos mais ásperos, ameaçadores da ordem pública e da estabilidade governamental, nem as agressões mais brutais e injustas, feitas em todos os tons, puderam perturbar o meu ânimo e fazer-me esquecer as promessas e responsabilidades que com a nação contraí.²⁹²

Em seu discurso, Hermes da Fonseca procurou desqualificar os movimentos revoltosos, afirmando que “eram fruto da grande anarquia que reinava nos espíritos, especialmente nas camadas inferiores, pela campanha subversiva e má que de longos meses vinha trabalhando a nação.”²⁹³ Assim, classificando os revoltados como parte da escória da nação, cuja “ação impatriótica que rastejava, precisamente, entre os elementos mais inconscientes

²⁹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 69.

²⁹²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 13.

²⁹³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

do povo brasileiro”²⁹⁴, o Presidente tentava afastar deles o apoio dos demais setores da população. O enunciado lingüístico produzido por Fonseca funcionou aqui como um instrumento de deslegitimação das organizações oposicionistas.

O texto da mensagem permite ainda a percepção de que o Presidente tendia a compreender o instituto constitucional do estado de sítio como uma medida de caráter preventivo, como se observa no trecho: “o estado de sítio compreendeu ambos os lados da baía da Guanabara, entendi prudente prevenir a perturbação da ordem que era fatal.”²⁹⁵ Sua interpretação era que o instrumento legal seria necessário para impedir uma determinada situação de instabilidade e não somente reprimir uma realidade de desordem já concretizada.

Encerrado este período de exceção, a partir da sessão realizada no dia 24 de agosto, uma comissão formada por membros da Câmara dos Deputados passou a focalizar em seus debates a aprovação dos atos praticados durante o estado de sítio pela administração pública. Nesse dia, foi apresentado aos Deputados o projeto elaborado pelo Senado favorável as medidas tomadas pelo Presidente da República.

Num primeiro momento, a Comissão preocupou-se em firmar o entendimento de que realmente se fazia necessária a aprovação dos atos do Executivo, já que havia posições defendendo que os atos de quaisquer dos poderes públicos teriam validade por si mesmos, independente da apreciação de outros. Colocava-se então novamente no centro das discussões o modo como deveriam se relacionar os poderes estatais, explicitando o problema da implementação na República brasileira do modelo de separação harmônica.²⁹⁶ Diante deste quadro, manifestou-se a Comissão a favor da competência do Legislativo:

Exigindo a Constituição no § 3º do art. 80 que o Poder Executivo dê ao Congresso Nacional conhecimento motivado das medidas de exceção adotadas no estado de sítio, certamente não prescreveu uma formalidade tabelioa; quis, ao contrário, submeter ao julgamento imediato e forçado do Congresso essa medida de exceção e, se ninguém contesta a competência do mesmo Congresso para decretar a responsabilidade presidencial, se entender que o Presidente da República infringiu a Constituição, não é também contestado que lhe assista a faculdade de julgar que o Governo agiu dentro dos limites

²⁹⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

²⁹⁵BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 15.

²⁹⁶“Os atos praticados por cada um dos poderes públicos, acrescenta-se, têm seu mérito intrínseco, valem por si, não tiram sua força jurídica da aprovação que possam receber de algum dos outros poderes.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437).

da lei. Chegaríamos com a doutrina contrária à absurda conseqüência de ter a Constituição erigido o Congresso Nacional em tribunal sui generis, com a faculdade de condenar, mas sem a competência para absolver.²⁹⁷

Especificamente sobre os atos praticados pelo Poder Executivo durante a vigência do sítio, asseverou a Comissão que “a ação do Governo durante o sítio, limitou-se, portanto, à prática de um ato perfeitamente legal, oportuno e conveniente, contra o qual nenhuma reclamação surgiu.”²⁹⁸ Todavia, era inegável que muitos dos marinheiros e outras pessoas que integraram os movimentos revoltosos foram mortos durante o processo de restabelecimento da ordem pública. Nesse sentido, destaca-se o acontecimento envolvendo o navio *Satélite*²⁹⁹, que resultou no fuzilamento de marinheiros em alto mar. A Comissão, no entanto, demonstrou seu apoio a Hermes da Fonseca, eximindo-o de responsabilidade sobre o ocorrido através da seguinte justificativa:

Este fato ocorrido a bordo do *Satélite*, em meio de viagem, se resolve em providência da exclusiva iniciativa do comandante da força federal; não é ato do Presidente da República, e, por isso, escapa à competência judicante do Congresso Nacional. O Governo teve conhecimento do fato pela volta do vapor, quando já havia cessado o estado de sítio, e, portanto, não é possível considerá-lo ato do Presidente da República, praticado no período do sítio, para englobá-lo no julgamento que o Congresso deve pronunciar.³⁰⁰

Entretanto, esse posicionamento que isentava Hermes da Fonseca de responsabilidade pelas mortes ocorridas no navio não foi unânime no seio da Comissão: dois Deputados, Pedro Moacyr e Adolpho Gordo, apresentaram voto em separado. De acordo com a sua interpretação do §4º, art. 80, além do chefe do governo, seria preciso punir também outras autoridades, que estariam incluídas no termo “governo”, pelos abusos cometidos. Considerando as execuções ocorridas no *Satélite* uma violação exagerada

²⁹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437-438.

²⁹⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

²⁹⁹Sobre o episódio do *Satélite*, Edgar Carone, com base no relatório do Comandante Carlos Brandão Storry, comandante do navio, narra: “no navio *Satélite* são embarcados 105 ex-marinheiros, 44 mulheres da vida, 298 marginais e 50 praças do Exército. O destino da carga humana, que se amontoa nos ‘porões que estavam imundos’, é o vale do Amazonas. O navio sai do Rio de Janeiro em 25 de dezembro de 1910 e, no Recife ‘eu me afastei da costa para serem fuzilados seis homens, o que fizeram às 2 horas da manhã, porém, dois, sendo um o ‘Chaminé’, atiraram-se no mar, antes de serem executados, morrendo afogados, visto estarem com os pés e braços amarrados’. No dia seguinte, o diário continua: ‘às 23 horas foram fuzilados mais dois marinheiros. Ao todo foram mortos 9 bandidos que conduzimos’. ‘Dia 3 de fevereiro — foram entregues à Comissão do Capitão Rondon 200 homens, conforme ordem do Governo. Os restantes teriam de descer com eles e deixando-os pelas margens do rio. Os seringueiros ao longo do rio iam pedindo os homens’.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 277).

³⁰⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

dos preceitos constitucionais, que se afastava dos limites toleráveis para a recuperação da ordem pública³⁰¹, os parlamentares sugeriram um aditivo ressaltando que os fuzilamentos não estariam incluídos entre os atos do Executivo aprovados.³⁰²

Colocado em discussão o projeto, Irineu Machado classificou como inconstitucionais os atos praticados pelo governo durante a vigência do sítio, acusando o Executivo de fazer uso da medida como forma autoritária para administrar o país. O Deputado sustentou que o governo havia faltado com transparência para indicar os desterrados e que suas ações focavam classes marginalizadas como a das prostitutas.³⁰³ Essas práticas eram, no entender de Irineu Machado, inaceitáveis já que compreendia que o sítio “não é uma medida de terror, é antes um meio de salvaguarda das sociedades cultas da anarquia e da desordem.”³⁰⁴

Durante a terceira discussão do projeto, retomando a questão inicial levantada pela Comissão, tomou parte nos debates o Deputado Carlos Maximiliano. Citando João Barbalho e o constitucionalista argentino Amancio Alcorta, o congressista expôs a tese de que não seria prerrogativa da Câmara julgar o Presidente da República. De acordo com Maximiliano, “do dever de enviar uma mensagem não é lícito inferir que decorre a prerrogativa nossa de julgar. Por muitos outros motivos deve o chefe do Executivo remeter informações à Câmara, sem que, por isso, profiramos aresto sobre os seus atos.”³⁰⁵ O Deputado assumiu a defesa total das ações de Hermes da Fonseca, afirmando que não seria obrigação do governo pagar pelo retorno dos desterrados do norte para o sudeste do país e que não haveria necessidade de o governo expressar os motivos das prisões realizadas.³⁰⁶ Sobre os fuzilamentos do Satélite, minimizou os acontecimentos, asseverando que “Melo fez fuzilar apenas sete, aquietando-se a turba, tranzida de terror.”³⁰⁷

A terceira discussão do projeto prosseguiu em 05 de setembro de 1911, com intervenção de Pedro Moacyr. O opositor reiterou sua contrariedade aos atos praticados durante o estado de sítio no navio Satélite e alegou que a própria mensagem do Presidente revelava abusos cometidos.³⁰⁸ Moacyr afirmou que mais do que medidas para conter revoltas em favor da estabilidade do país, os fuzilamentos representavam a execução de sentenças

³⁰¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 440.

³⁰²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 443.

³⁰³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 629-630.

³⁰⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 630.

³⁰⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 82.

³⁰⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 85.

³⁰⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 88.

³⁰⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 127.

condenatórias arbitrárias de uma espécie de tribunal de exceção.

O fuzilamento dos sete passageiros livres foi feito a frio; foi efeito da execução da sentença norma do tribunal que funcionou a bordo. Não havia revolta em ato; houvera uma, passada. Foi, portanto, depois de sufocada a tentativa de sublevação, que se executaram os fuzilamentos.³⁰⁹

Contrapondo Pedro Moacyr, Felisbello Freire proferiu discurso em defesa aos atos praticados pelo governo. O foco de sua argumentação foi no sentido de que não haveria possibilidade de prosperar a emenda aditiva proposta pelos Deputados Moacyr e Adolpho Gordo, excluindo da aprovação a execução dos marinheiros a bordo do Satélite. Segundo Freire, seria inconstitucional uma aprovação parcial, já que “a interpretação do Congresso republicano, em relação ao art. 80 da Constituição é a seguinte: o voto é político; o Congresso ou aprova, em globo, os atos, ou não aprova nenhum e inicia o impeachment”³¹⁰ e completou: “o voto do Congresso oscila entre estas duas hipóteses, entre esse dilema: ou aprova em globo ou inicia a responsabilidade do Presidente da República, não há outra saída.”³¹¹

Por seu turno, Barbosa Lima manifestou-se destacando que os envolvimento políticos partidários estavam influenciando as interpretações dos parlamentares sobre o estado de sítio muito mais do que aspectos políticos e jurídicos próprios do instituto. Alertou o Deputado que a maioria dos congressistas, votando pela aprovação dos atos realizados durante o sítio, esquecia todos os princípios constitucionais republicanos para se manter fiel ao Presidente.³¹²

Acompanhando Barbosa Lima, Irineu Machado argumentou que o Congresso estava ignorando as disposições constitucionais ao apoiar as ações de Hermes da Fonseca. Destacou que desde o início das agitações na Marinha o Legislativo estava cometendo atitudes “lamentáveis”³¹³, referindo-se ao fato de o Congresso ter encerrado as atividades para que na sua ausência o Executivo “ficasse investido de poderes extraordinários”³¹⁴, tal como já havia ocorrido no quadriênio de Floriano Peixoto.

No dia 23 de setembro deu seqüência ao debate o Deputado Augusto de Lima que, logo no início de seu discurso, explicitou seu apoio ao

³⁰⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 128.

³¹⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 140.

³¹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 142.

³¹²“Nesse caso a votação do estado de sítio é uma manifestação de corajosa solidariedade de uma maioria que não recua, para ficar por inteiro ao lado do Sr. Presidente da República e aprovar os seus atos no pressuposto de que os males que, por ventura, tenha praticado, foram menores do que aqueles que tentaram perturbar a ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 193).

³¹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

³¹⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

Marechal Hermes da Fonseca.³¹⁵ No entendimento de Lima, “quanto aos agentes que excederem as ordens e cometerem abusos serão submetidos aos tribunais e juízes, conforme a competência de cada um”³¹⁶, não cabendo ao Congresso julgar esses casos. Até porque, segundo o Deputado, não caberia ao Congresso sequer julgar os atos praticados pelo Presidente durante o sítio. A partir da redação do art. 34, n. 21, da Constituição Federal, compreendia Augusto de Lima que “nada terá que aprovar o Congresso, quando ele próprio houver declarado o sítio. Logo, no próprio sítio, decretado pelo Poder Executivo, nada terá que formular o Congresso quanto aos atos daquele, porque para tal não recebeu atribuição da Constituição e pelas leis.”³¹⁷

Ademais, entendia o Deputado que a competência do Executivo para a decretação do sítio não se enquadraria como uma delegação do Legislativo.

O Congresso pode, é certo, dar anistia, mas não pode julgar ou decidir sobre o que a Constituição não tiver submetido a sua competência. Eis o meu modo de entender as relações do Executivo e do Legislativo quanto ao estado de sítio, cuja decretação, aliás, cabe tanto ao Legislativo como ao Executivo, na ausência daquele, mas não por delegação, senão por autoridade própria, que lhe vem da Constituição.³¹⁸

Finalmente, após longo debate, na sessão de 14 de setembro de 1911, o projeto do Senado aprovando os atos praticados pelo governo durante o estado de sítio foi também aprovado na Câmara, contabilizando 98 votos a favor e 18 contra.³¹⁹

Através das discussões travadas no parlamento sobre a aprovação dos atos do Executivo durante a vigência do sítio, percebe-se a formação de dois campos distintos que se opunham politicamente. O debate sobre a interpretação constitucional e os sentidos do instituto do sítio acabou por separar os congressistas que apoiavam o governo de Hermes da Fonseca e os que combatiam sua administração. Em linhas gerais, duas questões dividiam a Câmara: a competência do Legislativo para julgar os atos do Executivo e a inconstitucionalidade das execuções ocorridas no Satélite. No entanto, foi a partir dessas divergências teóricas que afloraram os desacordos políticos e partidários e as disputas pelas áreas de influência na estrutura estatal do país. Não se tratava de um embate cujo único componente era o significado lingüístico mais acertado dos signos impressos na Constituição, mas sim um

³¹⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 363.

³¹⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365.

³¹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365-366.

³¹⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 369.

³¹⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 431.

conflito por imposição de ideologias que utilizavam a palavra como meio de conquistar a preeminência de concepções políticas.³²⁰

Passado algum tempo, nos últimos anos do governo de Hermes da Fonseca se intensificaram nos Estados as disputas entre as oligarquias civis e os extratos militares. No Distrito Federal as agitações no Clube Militar foram o motivo alegado pelo Executivo para decretar em 04 de março de 1914 o estado de sítio até o fim do mês, incluindo, além da cidade do Rio de Janeiro, a de Niterói e o Estado do Ceará.³²¹ Posteriormente, o sítio foi prorrogado por períodos sucessivos, perdurando até 30 de outubro.

Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional em 03 de maio de 1914, tratou o Presidente da República de relatar e justificar os atos referentes à decretação e vigência desta medida de exceção. Ressaltando que sempre manteve “obediência à lei fundamental da república, para assegurar a ordem e impedir a vitória da anarquia”³²², Hermes da Fonseca justificou o sítio como o remédio constitucional apropriado para conter os movimentos que estavam a ameaçar a paz pública, cujos líderes aproveitavam-se de diversos meios, inclusive de aparelhos da imprensa, para engrossar o apoio popular à sua causa e desestabilizar o governo.³²³

Sobre os acontecimentos, destaca-se o seguinte trecho redigido pelo chefe do Executivo:

Esses graves fatos [ocorridos nos primeiros dias do mês de março] obrigaram o governo a declarar o estado de sítio para esta capital e as comarcas de Niterói e Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, a fim de poder usar das faculdades autorizadas por esta medida para impedir os atos de rebelião ou sufocá-la, caso se concretizasse.³²⁴

É importante observar, na redação da mensagem, o uso do termo “obrigaram o governo”. Tal recurso linguístico funciona como tentativa de transmitir que a decretação do sítio não foi propriamente um ato decisório do Presidente da República, mas sim uma medida que se tornava inevitável diante dos fatos acontecidos. É uma forma de o Presidente esquivar-se da responsabilidade da decretação e até mesmo de esvaziar a necessidade de uma justificativa forte, já que o seu discurso tende para a idéia de que os fatos falam por si só e que não haveria espaço de escolha no momento da decretação da medida de exceção.

³²⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 95.

³²¹SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 36.

³²²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 311.

³²³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 312-313.

³²⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 313.

Outro ponto a ser analisado, e que já estava presente na primeira mensagem presidencial encaminhada ao Congresso, é que, de acordo com o texto, a compreensão de Hermes da Fonseca sobre a figura constitucional do estado de sítio era no sentido de percebê-la como uma medida preventiva — “impedir os atos de rebelião”.³²⁵ Aqui se nota a tematização do dispositivo jurídico pelo Presidente que, diante da experiência histórica concreta e única, atribui o sentido à expressão lingüística.³²⁶

Assim como na primeira mensagem dirigida ao Congresso em 1911, também nessa de 1914 o Presidente procurou destacar que o estado de sítio era uma espécie de mal necessário, mas que mesmo diante de uma situação de instabilidade política, seu governo primava pela preservação das liberdades individuais. É o que se percebe no seguinte trecho:

Com o emprego de medidas de segurança, restritas ao mínimo necessário, o governo conseguiu defender a ordem tão seriamente ameaçada, apesar da continuidade dos esforços dos elementos sediciosos, que teimam em furtar à nação os dias de tranqüilidade de que ela precisa.

Tão cauteloso tem sido o governo no emprego das medidas autorizadas pelo estado de sítio que, desde o dia da sua decretação até hoje, a vida normal da cidade não foi interrompida, em todas as manifestações da sua atividade.

Não fora o conhecimento do decreto que o declarou e a população desta grande capital não perceberia que se acham suspensas as garantias constitucionais.³²⁷

Conquanto tenham sido feitas essas colocações, o estado de sítio foi por mais de uma vez prorrogado. Segundo Hermes da Fonseca a prorrogação era necessária para combater sublevações, que “espreitam momento favorável, empregam sornateiramente e envenenados processos, que as autoridades precisam vigiar incansáveis e combater sem interrupção.”³²⁸ Por isso, a necessidade da prorrogação da medida constitucional, atuando, mais numa função preventiva do que repressiva.³²⁹

Como conseqüência da decretação da medida de exceção, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado

³²⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

³²⁶BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129.

³²⁷BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 313.

³²⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

³²⁹“Em tais casos entendi não poder assumir perante a nação a responsabilidade de desarmar o governo das faculdades de que o investe o estado de sítio e o prorroguei pela segunda vez, convencido de que com o seu emprego, que é um meio legal consagrado pela constituição, evito dias tristes para a república e a necessidade de usar de emprego de força repressiva contra a rebeldia trazida para as ruas, mantendo assim a dignidade do poder público e a integridade do respeito que lhe é devido para transmiti-lo a 15 de novembro deste ano ao ilustre sucessor que a nação livre e acertadamente me designou.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314).

por José Eduardo de Macedo Soares em 15 de abril de 1914. O HC 3527³³⁰ discutia, ao analisar o pedido do fim da detenção dos pacientes, a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar o estado de sítio. Nesse sentido, é possível afirmar que ao proferir o enunciado relacionado à questão do instituto constitucional, a decisão passou a compor um dos elos da cadeia comunicativa dos poderes estatais que se construía em torno do problema do sítio.³³¹

Acordaram a maioria dos Ministros do Tribunal que não caberia ao Judiciário realizar o controle de constitucionalidade dos atos dos poderes Executivo e Legislativo no que se referia ao estado de sítio. Apesar de considerarem o Judiciário a instância de poder competente para analisar atos lesivos aos direitos individuais, entenderam que não estaria na sua esfera de atuação julgar os motivos ou razões da decretação de medidas de exceção. Alegaram que tal apreciação violaria a independência e harmonia dos poderes e faria com que o Judiciário arrogasse para si a função privativa do Congresso Nacional de aprovar ou suspender as decretações de sítio realizadas pelo Executivo. Assim, compreendeu o Tribunal que não seria de sua alçada determinar a inconstitucionalidade do estado de sítio e, por não terem os pacientes alegado abusos nas atribuições do Presidente ao executar as medidas de segurança, negaram o pedido do habeas corpus.

Não tendo participado o Supremo Tribunal Federal da apreciação do estado de sítio, coube ao Poder Legislativo iniciar os procedimentos necessários para o julgamento do sítio decretado pelo Presidente da República. Na sessão da Câmara realizada em 25 de maio de 1914, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça apresentou aos Deputados o projeto n. 1, aprovando os estados de sítio decretados pelo governo. O projeto referia-se aos Decretos Executivos n. 10.796, de 04 de março; n. 10.797, que ampliou a medida ao Estado do Ceará; n. 10.835, de 31 de março e ao n. 10.861, de 25 de abril, prorrogando o sítio até 30 de outubro.³³²

Primeiramente, no parecer da Comissão, o relator Nicanor Nascimento retomou a tese segundo a qual não haveria na Constituição qualquer artigo que permitisse ao Legislativo julgar os atos do Executivo durante a vigência do sítio. Para o relator, essa interpretação era importante para que o Executivo não fosse preservado da responsabilidade de seus atos perante

³³⁰BRASIL, **Habeas Corpus n. 3527**.

³³¹ “Toda enunciação, mesmo na forma imobilizada da escrita, é uma resposta a alguma coisa e é construída como tal. Não passa de um elo da cadeia dos atos de fala. Toda inscrição prolonga aquelas que a precederam, trava uma polêmica com elas, conta com as reações ativas da compreensão, antecipa-as.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 98).

³³²BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1, p. 363.

os juízes ordinários. Nesse caso, a exigência constitucional do Presidente de prestar esclarecimentos ao Congresso estaria somente relacionada à possibilidade de *impeachment*.³³³ Apesar desse entendimento, asseverou o relator: “É, porém, jurisprudência antiga do Congresso discutir e aprovar os atos do Executivo durante o sítio, e eu devo obediência à velha praxe”³³⁴. Por outro lado, afirmou Nascimento o fato de não haver dúvidas quanto à prerrogativa do Congresso para aprovar ou suspender a decretação do sítio pelo Executivo.³³⁵

Com relação ao Decreto do dia 04 de março, o parecer apresentado pela Comissão era no seguinte sentido: “evidentemente a resolução do Presidente da República teve os mais decisivos motivos e fundou-se expressamente nos textos da constituição.”³³⁶ Segundo o relator, o recurso à medida de exceção era razoável, pois “uma imensa agitação convulsionou a cidade, esperando-se a todo momento a revolução militar, que se anunciava e à qual francamente se referiam os jornais, como se fosse coisa decidida, só esperando as ordens dos dirigentes.”³³⁷ Estaria, assim, com base na conformidade com os ditames constitucionais e na confirmação da hipótese de situação de exceção, justificado o primeiro decreto de sítio na visão da Comissão.

Ao analisar a regularidade das decretações de sítio, Nicanor Nascimento manifestou sua opinião sobre o debate acerca da natureza do estado de sítio, do qual havia tomado parte o próprio Hermes da Fonseca. O parlamentar considerou esta uma discussão infrutífera e sem fins práticos, tendo em vista que não seria o sítio exclusivamente preventivo ou repressivo. Nesse momento consignou ainda a sua interpretação individual sobre a figura constitucional: “é medida de alta polícia, de concentração da energia defensiva da sociedade, para garanti-la, de meios extraordinários de coação, quando, pela imponência das forças agressivas que a invertem, os meios ordinários seriam insuficientes para restabelecimento e manutenção da ordem legal.”³³⁸

Com relação ao Decreto que estendia o sítio ao Estado do Ceará, segundo parecer da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, este teve sua necessidade justificada, porquanto “o sítio para restabelecer a ordem no território em que as paixões haviam conflagrado, era uma indeclinável necessidade, e um dever a sua decretação pelo Executivo, já que o Congresso

³³³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 363-364.

³³⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 367.

³³⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 370.

estava fechado.”³³⁹

Por seu turno, a prorrogação do sítio pelo Decreto n. 10.835 encontrou fundamento nas mesmas razões dos que o antecederam, pois, segundo o parecer, a situação de instabilidade perdurava no país e era preciso responsabilizar os envolvidos nas revoltas. “Tal foi a prática de todos os governos anteriores: a prorrogação do estado de sítio para remate da repressão e dos processos de entrega dos responsáveis às justiças respectivas, prática que o Congresso julgou sempre a expressão mais legítima das determinações constitucionais na espécie.”³⁴⁰

Finalmente, o Decreto de 25 de maio de 1914 levantou a questão da possibilidade de o Poder Executivo ser competente para prorrogar o estado de sítio já estando reunido o Congresso. Para Nicanor Nascimento, só a ignorância poderia ir contra essa competência.³⁴¹ Segundo o Deputado:

Quem dá ao Executivo faculdade de declarar o sítio, estendendo-o ao termo em que esteja reunida a legislatura, é expressamente a Constituição, quando declara no art. 34, §21, que o Congresso em sua primeira sessão aprovará ou suspenderá o sítio. Se pode suspender o sítio o Congresso na sua primeira reunião é porque ele está vigente, em plena sessão do Congresso. E, se está vigorando o sítio, em plena sessão congressional, é porque a Constituição entende que a declaração pode abranger o período congressional, ou parte dele. Deslimita, não restringe o prazo do sítio.³⁴²

Deste modo, depois de apresentadas as justificações da Comissão para a validação dos sítios, o parecer da Comissão encerrava apelando para a aprovação do projeto em favor das decretações feitas por Hermes da Fonseca, ressaltando a parcimônia extrema do governo e de seus sentimentos de cordura.³⁴³

Uma vez apresentado o parecer da Comissão, na sessão de 27 de maio de 1914 foi iniciada a discussão única do projeto. Neste momento, antigas controvérsias sobre a operacionalização do estado de sítio foram retomadas, o que reflete problemas relacionados à ausência de uma regulamentação do instituto e de uma jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, ocupou a tribuna o Deputado Carlos Maximiliano. Em seu discurso, ele procurou reafirmar seus posicionamentos frente ao estado de sítio. Sustentando a constitucionalidade da prorrogação do sítio pelo Executivo quando já estivessem reunidos os membros do Legislativo, afirmou:

³³⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 371.

³⁴⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 372.

³⁴¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 373.

³⁴²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 374.

³⁴³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 377.

a constituição declarava que era atribuição privativa da Câmara e do Senado suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo. Ora, só se suspende aquilo que existe. Logo, desde que a Constituição assim determinou, dava ao Parlamento o direito de suspender o sítio decretado pelo Poder Executivo para vigorar até a vigência do funcionamento do Congresso.³⁴⁴

Quanto à polêmica de ser o estado de sítio uma medida repressiva ou preventiva, Maximiliano adotou uma postura intermediária. Asseverou o Deputado: “a distinção é verdadeiramente bizantina: a verdade me parece que está em considerar o estado de sítio como uma medida que tem tanto de preventiva como de repressiva”³⁴⁵ e completou analisando o art. 80, da Constituição: “Ora, se o §1º encara o estado de sítio como medida preventiva, e o §2º do mesmo artigo, como repressiva, a correta interpretação, a verdadeira doutrina é a que sustentei, isto é, o estado de sítio tanto é medida repressiva como preventiva.”³⁴⁶

A cadeia comunicativa em torno da questão do sítio tem prosseguimento na constante alternância de sujeitos³⁴⁷, desta vez com a participação do Deputado Arlindo Leone que, ainda em sessão do dia 27 de maio, apresentou também seu posicionamento sobre a questão do sítio e, ao contrário de Maximiliano, procurou adotar uma postura mais restritiva frente à operacionalização da medida. De acordo com Leone, o sítio deveria ser medida reservada para momentos de extrema excepcionalidade, evitando que pudesse se transformar num instrumento regular de governo à disposição da administração pública.³⁴⁸ Nessa mesma linha, o Deputado defendeu que não poderia haver a prorrogação da medida de exceção estando reunidos os membros do Legislativo, pois configuraria um atentado aos preceitos constitucionais e principalmente uma ameaça a estrutura de separação, harmonia e independência dos poderes que a República havia inaugurado no país.³⁴⁹

Na seqüência discursou Irineu Machado repudiando o estado de sítio, como já havia feito em outros momentos, desta vez destacando que o fato de a rejeição encontrar-se presente também dentre os cidadãos comuns:

³⁴⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 515.

³⁴⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 521.

³⁴⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 522.

³⁴⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

³⁴⁸“não pode, de modo algum, significar que eu entenda que se deve converter a suspensão das garantias constitucionais em regime normal de governo. Ao contrário, penso que essa medida extraordinária e excepcional deve ser aplicada com discreta reserva, raríssimas vezes, nos casos especificados na constituição e com os requisitos escrupulosamente exibidos para a sua decretação.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 536).

³⁴⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 537.

Este estado de sítio que vem desde 4 de março até hoje, flagelando a consciência de minha terra como uma humilhação como uma gargalheira, uma canga posta à consciência dos meus patrícios, como uma mão de ferro que pesa sobre a opinião e a vontade do povo de minha terra natal, encontra no país inteiro um gesto unânime de reprovação.³⁵⁰

Continuando seu discurso no dia seguinte, Irineu Machado rebateu a tese de Maximiliano afirmando a importância da natureza constitucional do sítio circunscrever-se ao caráter repressivo, apoiando-se na redação do art. 80, §2º — “restringir-se-á nas medidas de repressão” — sustentou que “a nossa Constituição, porém, expressamente, claramente, só admite medidas de repressão contra as pessoas e não contra as coisas.”³⁵¹

Em sessão do dia 29 de maio, ocupou a tribuna para discutir o projeto n. 1, o Deputado Felisbello Freire. Apoiando a aprovação do projeto, o Deputado ressaltou que mais do que discussões de cunho jurídico, o estado de sítio estava mergulhado em disputas de poder entre os membros dos diferentes partidos políticos e acusou as minorias revoltosas de serem as responsáveis pelas diversas suspensões de garantias constitucionais ocorridas nos primeiros 25 anos de República brasileira.³⁵² O embate pelo significado legítimo e verdadeiro do estado de sítio constituía, neste caso, uma “criação continuada que se opera em meio às lutas incessantes entre as diferentes autoridades envolvidas no seio do campo de produção especializado, na concorrência pelo monopólio da imposição do modo de expressão legítima”³⁵³.

Após os intensos debates a redação final do projeto foi finalmente aprovada em 01 de junho de 1914, favorável às decretações de sítio e aos atos praticados pelo Presidente da República durante o período de exceção e permitindo ao Executivo suspendê-lo em virtude de eleições nas comarcas de Niterói e Petrópolis ou, ainda, quando entendesse controlados os movimentos ameaçadores da ordem pública.³⁵⁴

Em sessão de 07 de julho de 1914, os Deputados Irineu Machado, Alfredo Ruy, Martim Francisco e Octaviano Mangabeira apresentaram projeto para suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso. Machado criticou a atitude do Presidente e

³⁵⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 541.

³⁵¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 602.

³⁵²“A questão do estado de sítio pode-se dizer que se resume na seguinte fórmula do historiador: os estados de sítio têm sido decretados pelos excessos partidários. São as oposições que provocam e perturbam a ordem, perturbação da ordem que pode assumir um caráter gravíssimo, sendo o Presidente obrigado, em nome das funções do seu cargo, a enfrentar a situação e a recorrer à medida extrema de sítio.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 635).

³⁵³BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 45.

³⁵⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 14-15.

afirmou: “É, pois, um regime de ditadura que transforma o Brasil em um vasto país de párias, explorado por meia dúzia de políticos audazes.”³⁵⁵ Após discussões, em 15 de julho foi aprovada na Câmara a suspensão do estado de sítio, afastando o regime excepcional de governo.³⁵⁶

3.7

Governo Wenceslau Braz: o estado de sítio e a primeira guerra mundial

Com o término do governo de Hermes da Fonseca, a sucessão presidencial colocou em oposição duas forças políticas que por alguns anos dominavam o cenário político brasileiro. Os partidos republicanos tradicionais dos Estados de São Paulo e Minas Gerais encontraram em Wenceslau Braz um nome de conciliação para a disputa. Por seu turno, o Partido Republicano Liberal organizou-se focado na candidatura de Rui Barbosa que, desde a campanha civilista, manteve ativa a defesa de sua plataforma presidencial. Apesar do empenho liberal, a aliança dos “grandes” Estados tornou a chapa de Wenceslau Braz e Urbano dos Santos praticamente imbatível. Diante dessa situação e alegando dificuldades financeiras, os liberais publicaram em 31 de dezembro de 1913 um manifesto expressando a sua desistência da corrida presidencial. Assim, Braz, como candidato único, foi eleito Presidente da República.³⁵⁷

Embora tenham acontecido algumas revoltas nos primeiros anos do governo de Wenceslau Braz, conforme registrado na mensagem encaminhada aos membros do Poder Legislativo em 03 de maio de 1918³⁵⁸, a medida de sítio somente foi decretada no seu governo em 1917, em razão da Primeira Guerra Mundial. Na mesma mensagem, o Presidente aproveitou para fazer um resumo dos Decretos e esclarecer as medidas tomadas durante o sítio:

O estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha exigiu medidas excepcionais que poderiam ser executadas somente em estado de sítio, o qual foi declarado, para o Distrito Federal e Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por meio do Decreto n. 12.716, de 17 de novembro de 1917, até 31 de dezembro. Nesta data foi prorrogado até 26 de fevereiro. Ficou suspenso até 06 de março afim de se realizarem livremente as eleições para presidente e vice-presidente da república, Deputados federais e renovação de um terço do senado.[...] Estabeleceu-se a censura da

³⁵⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 205.

³⁵⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 298-299.

³⁵⁷CARONE, E., *A República Velha*, p. 309.

³⁵⁸“Houve algumas arruaças logo no início do quadriênio, dominadas sem efusão de sangue. Tentativas de revoltas fracassaram no nascedouro, duas vezes, punidos legal e exemplarmente os culpados. O governo resolveu suasoramente as questões entre patrões e empregados.”(BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473).

imprensa, bem como a postal e a telegráfica, restrita aos assuntos internacionais e às medidas militares. Permitiu-se a crítica ilimitada dos atos administrativos, desde que não degenerasse em franco incitamento à greve ou à desordem, fato único da história do estado de sítio entre nós. Foi vedada a publicação de jornais em língua alemã, bem como a predica de doutrina religiosa no idioma dos inimigos do Brasil.³⁵⁹

Todas essas decretações declarando em estado de sítio pontos do território brasileiro não passaram, entretanto, sem que os membros do Poder Legislativo se debruçassem sobre a questão. Em 26 de outubro de 1917, diante de uma mensagem redigida pelo Presidente da República, foi iniciado na Câmara dos Deputados um ciclo de debates acerca do estado de guerra envolvendo o Brasil e a Alemanha. Alberto Sarmiento, relator do projeto n. 307³⁶⁰, afirmou a situação de guerra em que se encontravam os dois países e alertou que as responsabilidades de tal extremismo eram frutos das atitudes tomadas pela Alemanha. Veja-se:

A responsabilidade desta situação, a que somos levados, cabe exclusivamente àquela potência que, desprezando todas as regras do direito das gentes e as normas indispensáveis à convivência internacional vem, dia a dia, generalizando as conseqüências da guerra que ela preparou ou desencadeou, ofendendo e agredindo indiferentemente neutros e beligerantes.³⁶¹

Após algumas intervenções, o projeto foi aprovado em discussão única, reconhecendo o estado de guerra iniciado pelo Império alemão contra o Brasil e autorizando o Presidente da República a tomar todas as medidas de defesa nacional e segurança pública que considerasse necessárias.³⁶²

Embora aprovado, o projeto gerou discussões na Câmara acerca das diferenças entre o estado de sítio e o estado de guerra. Raul Fernandes destacou, por exemplo, que no seu entender “a declaração de estado de guerra por si só não autoriza a suspensão de garantias, com maior força de motivos seria necessária a suspensão expressa dessas garantias.”³⁶³

Tais divergências levaram o Senado, ao qual foi encaminhado o projeto aprovado pela Câmara, a formular propostas de emendas estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra e decretando estado de sítio em todo o território nacional.³⁶⁴ O relator do projeto, Melo Franco,

³⁵⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473-474.

³⁶⁰Projeto que reconhece e proclama o estado de guerra iniciado pelo Império Alemão contra o Brasil, e dá outras providências.

³⁶¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 748-749.

³⁶²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 767.

³⁶³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 769.

³⁶⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 13.

discursou defendendo a necessidade de ser decretado o estado de sítio no estado de guerra, permitindo que o Presidente da República agisse com maior liberdade para garantir a segurança do país.³⁶⁵ Contrário a congressistas que defendiam o sítio apenas nos Estados que mantivessem vínculos mais estreitos com a Alemanha, tais como os Estados da região sul do país, Melo Franco sustentava a decretação para todo o território nacional.³⁶⁶ Não fazia sentido, no entender do Deputado, a inconstitucionalidade alegada pelo Senado, afirmando que o sítio, conforme a Constituição, só seria permitido “a um ou mais pontos do território nacional”, mas não a todo o território.

Na seqüência ocupou a tribuna Barbosa Lima, que criticou duramente a demora na apreciação do projeto pelo Senado. Salientou que a situação de guerra que se estava presenciando no mundo não poderia ser desprezada, em especial a “satânica onipotência militar do Império alemão.”³⁶⁷ O Deputado censurou a atitude do Congresso de não assumir sua responsabilidade de decretar o sítio, deixando a cargo do Executivo tal decisão. Veja-se:

Não se nos venha dizer que cada um dos ramos do poder público está procurando se acobertar com a responsabilidade do outro, que o Congresso, em vez de declarar — fica decretado o estado de sítio — declara, continuando a funcionar, — fica o Presidente da República autorizado a decretar o estado de sítio, como que deixando o Presidente da República na expectativa de que o Congresso, uma vez que está funcionando se resolva a decretar como lhe incumbe o estado de sítio e nós, na expectativa de mais uma mensagem, em virtude da qual tenhamos de estabelecer novas providências, todas elas condenadas no fim a se consubstanciar em uma vaga autorização para o Sr. Presidente da República adotar todas as medidas.³⁶⁸

Após discussões e embates entre a Câmara e o Senado, foi aprovada em 15 de novembro de 1917 a redação final do projeto. Além dos vários artigos estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra, o artigo primeiro estabelecia:

Fica o Governo autorizado a, desde já, e até 31 de dezembro, declarar, sucessivamente, em estado de sítio, para fins constitucionais, as partes do território da União, onde o exigirem as necessidades e os deveres da situação em que se acha o país pela guerra que lhe impôs a Alemanha.³⁶⁹

³⁶⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 16.

³⁶⁶“Penso que se o estado de sítio é necessário neste momento, sê-lo-á para todo o território nacional, e não para uma só e determinada parte do país. Ou ele é necessário, ou não é; mas, na primeira hipótese, deve ser geral e não limitado a certas zonas do território nacional.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 27).

³⁶⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 34.

³⁶⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 37.

³⁶⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 72.

O que pode ser destacado tanto neste artigo primeiro, quanto na fala do Deputado Barbosa Lima é a relação entre os poderes estatais e a questão da competência concernente à medida do sítio. Observa-se que os limites das esferas de atuação dos poderes não estavam delineados de forma clara e a prática da operacionalização do instituto político jurídico tendia para uma preeminência do Poder Executivo. Embora a Constituição reduzisse a decretação do sítio pelo chefe do Poder Executivo a casos especiais em que estivesse ausente o Congresso Nacional, a Primeira República brasileira caracterizou-se pela freqüência de medidas de exceção decretadas pelo Presidente da República. A construção de sentido desses preceitos constitucionais se realizou no plano concreto, no qual elementos extraverbiais atuaram na enunciação de temas particulares.³⁷⁰ As tematizações do estado de sítio representam, portanto, as relações sociais de poder que dominaram o país durante a fase inicial da República.

Durante a vigência do estado de sítio e do estado de guerra, o Poder Judiciário foi chamado para resolver algumas lides que, de um modo ou outro, tocavam os entendimentos relativos aos institutos de exceção. Foi esse o caso do Habeas Corpus n. 4469³⁷¹, julgado em 12 de janeiro de 1918. Nesta decisão ficou consignado que a decretação de sítio suspendia a concessão do habeas corpus somente nos casos em que as detenções tivessem caráter político. Assim, não estaria suspensa a ação constitucional quando o paciente estivesse preso por outros motivos que não aqueles diretamente relacionados às medidas de exceção.

Na Câmara, em sessão de 02 de agosto de 1918, foi apresentado o projeto n. 152, que aprovava os Decretos de sítio do Executivo de 30 de dezembro de 1917 e 06 de março de 1918. Com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, fizeram declarações de votos com ressalvas os Deputados Prudente de Moraes e Arnolpho Azevedo.

Prudente de Moraes sustentou em seu voto algumas restrições ao projeto apoiado pela Comissão. Segundo o Deputado, o prazo do sítio estipulado no Decreto do mês de março era demasiadamente longo. “Por prazo tão dilatado — dez meses, quase um ano nunca foi entre nós decretado o estado de sítio. [...] Entendo que o estado de sítio só pode ser decretado por curtos períodos.”³⁷² Ademais, a decretação incluía meses referentes ao quadriênio presidencial seguinte, o que, por sua vez, no entender de Moraes, prejudicaria a apuração das responsabilidades nos atos praticados durante o

³⁷⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 106.

³⁷¹BRASIL, *Habeas Corpus n. 4469*, p. 66.

³⁷²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 79-80.

período de exceção. “É imprescindível que haja responsável pela suspensão das garantias constitucionais e esse responsável não poderia ser o Presidente que vier a governar com um sítio decretado pelo seu antecessor.”³⁷³

Arnolpho Azevedo apoiou, em sua declaração de voto, as decisões do Executivo de decretar em estado de sítio o país, afirmando que “a guerra legítima o sítio e só este suspende as garantias.”³⁷⁴ De tal forma, concordou com a necessidade do sítio para que, através da suspensão de garantias, fosse possível ao Presidente lançar mão de todas as medidas necessárias para garantir a paz pública. Sua divergência com relação ao projeto aprovado pela Comissão dizia respeito à competência do Legislativo para julgar os atos praticados pelo Executivo durante o estado de sítio. Retomando uma discussão que já havia ocupado lugar no Congresso, o Deputado sustentou que não poderia o Legislativo julgar os atos cometidos durante o estado de sítio, mas somente a constitucionalidade da decretação da medida de exceção.³⁷⁵

Após as manifestações dos membros da Comissão, na sessão da Câmara do dia 10 de agosto de 1918 foi aberta a discussão única do projeto n. 152. Prudente de Moraes novamente apresentou suas restrições ao projeto, insistindo na questão relacionada ao prazo do sítio ser exageradamente longo. “Dispondo esta [a Constituição] que o sítio só pode ser declarado por tempo determinado, teve a meu ver, a intenção de impedir que ele seja declarado por longos prazos.”³⁷⁶

Ademais, Prudente de Moraes levantou no parlamento pontos atinentes ao funcionamento dos poderes estatais. Segundo o Deputado, estava ocorrendo na operacionalização do estado de sítio uma centralização indevida de competência constitucional no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, alegou a necessidade de o Congresso ser convocado imediatamente após a decretação de sítio pelo Presidente da República³⁷⁷ e criticou a delegação de

³⁷³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 81.

³⁷⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 83.

³⁷⁵“A Constituição não determina que os atos praticados pelo Governo, durante o estado de sítio, sejam aprovados pelo Congresso; o que deve ser aprovado ou suspenso é o próprio Decreto do Presidente da República declarando o sítio na sua ausência. O conhecimento daqueles pelo Congresso é obrigatório para o fim exclusivo de verificar se algum exorbitou da competência fixada ao Presidente pelo art. 80, da Constituição. Se não houve exorbitância, o Congresso deve mandar arquivar a mensagem e documentos elucidativos, que a acompanhem, porque não há responsabilidade em apurar diante do estrito cumprimento dos deveres no exercício dos amplos poderes conferidos ao Governo; se o Governo tiver excedido esses poderes, caberá à Câmara a iniciativa do processo de responsabilidade pela denúncia do Presidente.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 85).

³⁷⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 426.

³⁷⁷“para aprovar ou suspender o sítio, o Congresso precisa de estar reunido e, portanto, desde que o Poder Executivo o declara é indispensável que imediatamente convoque

poderes feita pelo Congresso ao poder Executivo para decretação do estado de sítio nos seguintes termos:

Não se argumente com a delegação de poderes feita na lei de guerra, votada no ano passado, com o atropelo exigido pelas circunstâncias. Estas não são mais as mesmas e não há, portanto, necessidade de uma nova ‘transação parlamentar’, em que tenha o Congresso de abrir mão de uma sua prerrogativa constitucional, qual a de decretar o estado de sítio, quando está reunido, para transferi-la por autorização ao Poder Executivo.³⁷⁸

Os ataques mais contundentes ao estado de sítio, no entanto, partiram de Maurício de Lacerda. Assim como Prudente de Moraes, também o Deputado destacou problemas concernentes à implementação do princípio liberal de separação dos poderes estatais no país. Segundo seu entendimento, o Executivo agia de modo a ampliar demasiadamente seus espaços de atuação, comprometendo o equilíbrio entre os poderes e forçando um remanejamento das atribuições públicas.³⁷⁹

A despeito dessas considerações, o foco do seu discurso foi a inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio. Maurício de Lacerda alegou que a medida era imprópria para o caso em questão, tendo em vista que a ameaça restringia-se ao âmbito internacional, não havendo perigo iminente para a ordem interna.³⁸⁰ Desta forma, seria suficiente para a preservação das instituições do país a decretação do estado de guerra, que já investia o Executivo de poderes excepcionais. Ao sítio, restava uma função de “fantasia governamental”³⁸¹, mantendo-se como uma medida redundante, pois “além de antipática, era inútil e dispensabilíssima”³⁸².

o Congresso. E ou a convocação é nesse caso obrigatória, ou o Poder Executivo fica com o direito de evitar a suspensão do sítio que decretar até a reunião ordinária do Congresso. De não vir expressa na Constituição esta obrigação do Poder Executivo não se pode concluir que ela não exista.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 429).

³⁷⁸BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 432.

³⁷⁹“Se é o critério do Presidente que tudo resolve, naturalmente tudo há de ser resolvido deste modo, porque a tendência do Executivo é justamente a que acabei de assinalar: ampliar os seus poderes; e até o problema do equilíbrio entre os poderes governamentais, o conflito aparente que produz a harmonia real entre eles provém dessa tendência: o Judiciário quer entrar no domínio do Legislativo, este pelo do Executivo, o Executivo pelo de ambos, e é daqui que se origina, na prática, o equilíbrio recíproco.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

³⁸⁰“O estado de sítio, providência puramente interna, nada tendo com a questão internacional, só pode ter certa equivalência ao estado de guerra quando o Poder Executivo se encontra em espécie de estado de guerra interna, de comoção intestina, sem dispor da amplitude de ação que a situação de guerra internacional lhe daria e então precisa de leis correspondentes a esses estado de guerra interna para poder garantir a ordem.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

³⁸¹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

³⁸²BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

Além desses argumentos, Maurício de Lacerda destacou ainda os desvios das finalidades do sítio, denunciando que o estado de sítio servia na prática para censurar propagandas políticas e reprimir os movimentos de trabalhadores que ganhavam força com o desenvolvimento das indústrias no país. “Sr. Presidente há dias a polícia dessa cidade não tem outra preocupação que não seja a de aplicar o estado de sítio contra os pobres que reclamam melhoria de salário.”³⁸³

Após vários dias de discussões, o projeto n. 152 foi aprovado em 16 de agosto de 1918 e encaminhado ao Senado.³⁸⁴

3.8

Governo Epitácio Pessoa: o estado de sítio como medida preventiva contra os movimentos oposicionistas das forças armadas

As eleições presidenciais de 1918 elegeram para Presidência da República a chapa Rodrigues Alves e Delfim Moreira. No entanto, enfermo, Rodrigues Alves não chegou a tomar posse, vindo a falecer em janeiro do ano seguinte. Por esta razão, se manteve no cargo o vice Delfim Moreira até que fossem realizadas novas eleições. As oligarquias de São Paulo e Minas Gerais apoiaram o nome de Epitácio Pessoa para o governo, que disputou a preferência dos eleitores com Rui Barbosa. Apesar do crescimento da participação política das classes urbanas e dos movimentos pela construção de uma República liberal, Rui foi novamente derrotado e Epitácio passou a ocupar a Presidência.³⁸⁵

Conquanto o Presidente eleito tenha sido apoiado pelas oligarquias dos Estados mais influentes na política brasileira da Primeira República, seu governo foi marcado por enfrentamentos entre o Executivo federal e os poderes estaduais. Somava-se a esta situação, criando um clima de instabilidade, a grave crise financeira que atingia o país, a organização dos movimentos operários urbanos e a oposição de setores militares.³⁸⁶

Os problemas políticos do Brasil se intensificaram com o início da disputa pela sucessão de Epitácio Pessoa. Em 1921, estava firmada a oposição entre o eixo São Paulo-Minas Gerais, que apoiava Artur Bernardes, e a aliança dos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, unidos em torno da candidatura de Nilo Peçanha. Nesse

³⁸³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 457.

³⁸⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 725-726.

³⁸⁵FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 305.

³⁸⁶CARONE, E., *A República Velha*, p. 336-340.

período cresceram também as insatisfações das camadas militares que fizeram eclodir, em 1922, a Revolta do Forte de Copacabana.³⁸⁷

Foi somente nesses momentos finais do quadriênio presidencial que o governo de Epitácio Pessoa recorreu à decretação do estado de sítio. Diante das perturbações que atingiram o país em julho de 1922, a Câmara dos Deputados propôs em regime de urgência, em razão do pedido do Presidente, o projeto n. 58, declarando em estado de sítio, pelo prazo de 30 dias, o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, ficando autorizado o Presidente da República a prorrogá-lo e estendê-lo a outros pontos do país.³⁸⁸

Apenas o relator do projeto, Deputado Bueno Brandão, discursou fundamentando a necessidade do estado de sítio antes que, sem debates, fosse o texto aprovado e enviado de forma imediata para o Senado.³⁸⁹ A justificativa de Brandão ressaltava a situação de anormalidade vivida no país, resultado da insubordinação de algumas unidades do exército nacional, mas ao mesmo tempo destacava a firme atuação do Poder Executivo e já previa a restauração de tranqüilidade no país. Deste modo, o que se percebe é uma tendência de que o sítio serviria mais à função de apurar as responsabilidades dos envolvidos nas manifestações contrárias ao governo de Epitácio Pessoa, do que propriamente retomar a ordem pública, o que já estava em vias de ser alcançado.³⁹⁰

A tematização do estado de sítio como instrumento de investigação de culpados pelas ameaças às instituições do país ficou consignada também na sessão de 27 de julho de 1922, quando a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou a seus pares o projeto n. 86,

³⁸⁷“O primeiro ato de rebeldia foi a revolta do Forte de Copacabana, ocorrida a 5 de julho de 1922. O clima de ofensas, falsas ou verdadeiras, ao Exército e a repressão contra o Clube Militar levaram os jovens ‘tenentes’ a se rebelar, como um protesto destinado a ‘salvar a honra do Exército’. A revolta não se estendeu para outras unidades. Depois de lançar os primeiros tiros de canhão, os rebeldes sofreram bombardeios em represália e ficaram cercados. No dia seguinte, centenas deles se entregaram, atendendo a um apelo do governo. Um grupo se dispôs, porém, a resistir. O forte voltou a ser bombardeado por mar e por aviões. Dezesete militares, com adesão adicional de um civil, decidiram sair pela praia de Copacabana, ao encontro das forças governamentais. Na troca de tiros, morreram dezesseis, ficando feridos os tenentes Siqueira Campos e Eduardo Gomes. Dos Dezoito do Forte começavam a criar a legenda do ‘tenentismo’.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 307-308).

³⁸⁸BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 151.

³⁸⁹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 153.

³⁹⁰“A leitura da mensagem enviada ao Congresso pelo Sr. Presidente da República dá conhecimento ao país do estado de anormalidade em que se acha a Capital da República, devido à insubordinação de algumas unidades do Exército nacional, felizmente enfrentadas pela parte sã dos defensores da ordem e da legalidade e que, dentro em pouco, graças à energia férrea do Sr. Presidente da República e dos seus auxiliares de Governo, serão julgadas.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 152).

prorrogando o estado de sítio até o último dia do ano. Desta forma, dispunha o texto da Comissão:

Considerando que a cessação do estado de sítio, em tais conjunturas, acarretaria imediatas perturbações, que, além de prejudicarem a tranqüilidade de espírito da população e abalarem a confiança nas medidas governamentais em defesa da ordem, anulariam todo o esforço feito para a apuração das responsabilidades dos cabeças da rebelião.³⁹¹

A Comissão afirmou ainda o entendimento de que caberia ao Legislativo deixar espaços de liberdade ao Poder Executivo para que fosse possível, a este, agir com maior presteza nas suas decisões. Desta maneira, o projeto propunha a prorrogação do sítio por um prazo maior, para evitar que fosse preciso o Congresso se manifestar novamente sobre o estado de exceção. Assim, a prorrogação ocorria como uma medida essencialmente preventiva, sem que houvesse fatos concretos que ensejassem tal recurso constitucional. De certa forma, houve nesse caso uma inversão na operacionalização do sítio, já que a opção foi por tornar o sítio uma regra que, eventualmente, caso se mostrasse dispensável, aí sim seria suspensa. Veja-se:

Considerando que, para evitar nova deliberação legislativa, caso perdurem os motivos justificativos da medida excepcional da suspensão de garantias constitucionais, — é mais prudente prorrogá-la por maior prazo, a bem da segurança da própria Constituição, facultando-se ao executivo o direito de restringi-la, suspendê-la momentaneamente, ou levantá-la de modo definitivo, em qualquer tempo, dentro do prazo se houver desaparecido a necessidade que provocou a dita medida, e mantendo a delegação somente para hipótese de ser necessário suspender as garantias em outros pontos do território nacional, o que não é possível desde agora prever.³⁹²

Aberta a discussão, o Deputado Joaquim Osório questionou a oportunidade da prorrogação da medida de exceção. Segundo o Deputado, “o estado de sítio não pode ser meio normal de governar o país”³⁹³, e, ademais, não haveria motivos que pudessem justificar tal extremismo. Nessa direção, declarou:

essa comoção intestina passou, a ordem material foi restabelecida, e o próprio Governo da República congratulou-se com a Nação, e o Congresso com o Presidente da República, pelo restabelecimento da tranqüilidade pública. [...] Não há absolutamente comoção intestina, atualmente nem estamos na iminência de qualquer comoção. Responsáveis pela rebelião,

³⁹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 474.

³⁹²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 475.

³⁹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 479.

uns estão presos e corre processo para apurar quais as responsabilidades de outros. Ora, nessa situação, só tem a impressão da existência de uma comoção intestina. . . ³⁹⁴

Após algumas manifestações, na mesma sessão do dia 27 de julho, foi aprovado o artigo único do projeto n. 86, por 130 votos a favor e 8 contra. O projeto foi então encaminhado para o Senado, onde foi também aprovado.³⁹⁵ Deste modo, estava em vigor o estado de sítio quando foi eleito para ocupar o cargo de chefe do Executivo no período seguinte Artur Bernardes que, diante da situação de exceção, se tornou primeiro Presidente eleito a tomar posse sob estado de sítio.

Acompanhando a grande parte dos membros do Legislativo que defendia um alargamento no espaço de atuação do Poder Executivo no que dizia respeito à operacionalização do sítio, também o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no final do governo de Epitácio no sentido de que não seria da competência do Judiciário apreciar as motivações do Presidente da República para a determinação de medidas de segurança. No Habeas Corpus n. 8690³⁹⁶, de 16 de outubro de 1922, decidiram os Ministros que “da necessidade e conveniência dos atos de detenção ou desterro, enquanto dura o sítio o único juiz é o Poder Executivo, o responsável pela manutenção da ordem pública”³⁹⁷.

3.9

Governo Artur Bernardes: o estado de sítio como meio regular de administração pública

O estado de sítio iniciado no governo de Epitácio Pessoa perdurou durante todo o primeiro ano da presidência de Artur Bernardes. Representante das oligarquias do café-com-leite, o Presidente enfrentou alguns movimentos oposicionistas e aproveitou problemas relacionados às sucessões dos governos nos Estados para intervir em determinadas regiões.³⁹⁸ As sucessivas declarações e prorrogações do sítio foram resumidas por Bernardes em mensagem encaminhada ao Congresso, em 03 de maio de 1923, da seguinte maneira:

³⁹⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 476 e 479.

³⁹⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 506.

³⁹⁶BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 130-132.

³⁹⁷BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 131.

³⁹⁸“A identificação entre as diversas formas de oposição que se aglutinam neste momento faz com que o governo use de medidas excepcionais e se aproveite de incidentes locais para manter o domínio sobre os focos de resistência.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 374).

Em consequência dos movimentos sediciosos de julho de 1922, o congresso nacional declarou o estado de sítio por 30 dias, no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro, por Decreto n. 4549, de 5 de julho de 1922, e o prorrogou até 31 de dezembro do ano findo, pelo de n. 4553, de 29 do mesmo mês de julho. Por Decreto n. 15.913, de 1 de janeiro deste ano, o governo declarou o estado de sítio até 30 de abril findo e, por Decreto n. 16015, de 23 desse mês, prorrogou-o até 31 de dezembro deste ano.³⁹⁹

Apesar de o estado de sítio ter sido prorrogado e ter permanecido em vigor durante vários meses, o Presidente procurou, em sua mensagem, destacar que não era de seu agrado lançar mão de tal medida de exceção, afirmando que foi “a contragosto, mas em defesa dos altos interesses nacionais”⁴⁰⁰ que o governo adotou o sítio.

Feita a ressalva, Artur Bernardes consignou a sua percepção do estado de sítio como instrumento constitucional de caráter preventivo ao afirmar que “o governo tem exercido função moderada de prevenção, embora disposto a empregar as mais enérgicas providências caso se torne necessário”⁴⁰¹. Em outro trecho asseverou que “o governo entende que o melhor é prevenir a desordem, eliminando-lhe as causas, do que reprimi-la.”⁴⁰² Mais do que discutir se a natureza da medida era repressiva ou preventiva, o que transparece no texto presidencial é a tentativa de construir a figura do estado de sítio como um instrumento de uso relativamente normal para a administração pública. O período de exceção se transformava, assim, em uma forma constitucionalmente aceitável que permitiria ao Poder Executivo centralizar em si o poder estatal e governar de modo mais rígido e autoritário.⁴⁰³

Foi esse raciocínio de normalização do sítio que fundamentou também a necessidade de sua decretação por um período extenso. Compreendendo que o sítio produziria “uma situação que pode quase ser comparada ao re-

³⁹⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

⁴⁰⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

⁴⁰¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰³“Na realidade, mantêm-se medidas discricionárias do período anterior, o que significa que a violência aparece para as oligarquias como solução para os atos revolucionários das classes médias — civis e militares — e operários. O processo de repressão é tão violento, que nunca em períodos anteriores o governo enfeixara tantos poderes excepcionais. Apesar de alguns votos contrários, o Congresso renova continuamente o estado de sítio: Epitácio Pessoa conseguiria a sua prorrogação até 31 de dezembro de 1922 e, agora, Artur Bernardes a prolonga até abril de 1923 e, pela segunda vez, até 31 de dezembro de 1923. [...] Enquanto se desenrolam as questões estaduais, o governo continua a tomar medidas contra as camadas populares e classes médias. Toda a agitação popular é abafada pelo estado de sítio, quando as autoridades tomam atitudes drásticas contra qualquer manifestação política ou social: a lei que proíbe as associações (1921) representa um baque para o anarquismo; agora, o estado de exceção permite ao governo medidas coercitivas de toda ordem.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 373 e 379).

gime constitucional sob o qual vivem normalmente muitos povos mais adiantados e livres”⁴⁰⁴, ele poderia ser mantido continuamente, sendo remédio destinado a conter grupos perturbadores, preservando as pessoas “de bem”, inclusive aumentando sua esfera de garantias individuais.⁴⁰⁵ As medidas de segurança viriam, assim, aprimorar a ordem pública, garantindo aos cidadãos um convívio tranqüilo em sociedade através das ações enérgicas do governo. Realizadas essas declarações atinentes à operacionalização do sítio, Artur Bernardes resumiu a justificação para o estado de sítio nestas palavras:

o estado de sítio era recurso necessário, por tanto tempo indispensável à defesa dos interesses do país, ficando a vosso critério e competência resolver sobre o prazo que pareceu conveniente para uma definitiva prevenção de males que todos sentem e cujos causadores o conhece, como conhece seus projetos.⁴⁰⁶

Passados alguns meses da mensagem presidencial, o estado de sítio entrou na pauta de discussões do Poder Legislativo. Na Câmara, em sessão realizada em 29 de agosto de 1923, foi colocado em debate o projeto n. 203. A redação do projeto tratava de suspender o estado de sítio e conceder anistia ampla aos civis e militares envolvidos nos eventos da Revolta do Forte de Copacabana, em julho do ano anterior.⁴⁰⁷ O projeto, porém, não vingou e o país permaneceu sob estado de sítio.

Em 12 de setembro, um novo projeto foi apresentado à Câmara, não tratando, dessa vez, da suspensão do sítio, mas sim de prorrogá-lo até o dia 31 de dezembro. Ao apresentar o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça alegou que a prorrogação era necessária para prevenir a nação de atos impatrióticos. Admitia, assim, acompanhando o entendimento do Presidente da República, que o caráter do estado de sítio não se limitava à repressão, mas abarcava também medidas de prevenção.⁴⁰⁸

Contraopondo-se à tematização do estado de sítio realizada pela Comissão, Prudente de Moraes apresentou o seu voto vencido ao projeto que prorrogava a medida de exceção. De acordo com o Deputado, o sentido da

⁴⁰⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰⁵CARONE, E., **A República Velha**, p. 378.

⁴⁰⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰⁷BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 497.

⁴⁰⁸“Considerando que, para ser eficaz essa prevenção, é indispensável o emprego do estado de sítio por maior tempo do que o já decretado; porquanto demoras e várias são as medidas a adotar, de modo a evitar que continuem os planos impatrióticos da desordem, com grave e iminente perigo para a pátria. Considerando que a providência do estado de sítio tem não só caráter repressivo, como principalmente preventivo, de acordo com o espírito e a letra da Constituição.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 548).

figura constitucional do sítio deveria ser reduzido aos casos em que houvesse agressão estrangeira ou grave comoção intestina que colocasse em risco as instituições republicanas do país.⁴⁰⁹ Essa situação, no seu entender, não estava configurada, estando o governo utilizando as medidas de segurança com fins outros que os previstos na Constituição. Outrossim, destacou Prudente de Moraes que o Executivo, ao decretar o sítio pelo período de oito meses às vésperas da abertura do Congresso Nacional, estava abusando de sua atribuição constitucional, reservada para casos especiais em que estivesse ausente o Legislativo.⁴¹⁰

Com o intuito de reforçar seus argumentos sobre a inconstitucionalidade da prorrogação do sítio, Prudente de Moraes transcreveu algumas afirmações de Rui Barbosa. Segundo este autor, a situação de ameaça à pátria necessariamente deveria ser um perigo político, no qual estivesse em risco a segurança da República. Não bastaria, para colocar o país sob o regime de exceção, que estivesse caracterizada uma situação chamada de intranqüilidade policial. Desta forma, de acordo com a interpretação de Rui apoiada por Moraes, não poderiam ser suspensas as garantias constitucionais dos cidadãos a não ser que estivesse em risco a estrutura republicana constitucional do Brasil. Não seriam suficientes, para adotar medida tão restritiva de direitos, levantes capazes de serem contidos com os meios já disponíveis à administração pública.⁴¹¹

Em sessão de 21 de setembro de 1923, foi novamente apresentado à Câmara o projeto n. 203 que propunha suspensão do estado de sítio e anistia ampla aos civis e militares envolvidos na Revolta do Forte de Copacabana. A

⁴⁰⁹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 554.

⁴¹⁰“Este [estado de sítio] é, a meu ver, exorbitante, ilegal, manifestamente inconstitucional. Não o posso considerar de outro modo, pois, por ele, na véspera da abertura do Congresso, se declarou o estado de sítio, por oito meses, isto é, por prazo maior do que o da sessão legislativa, e, o que é mais, sem que houvesse a grave comoção intestina, exigida, expressa e terminantemente, pela Constituição, para que o Governo pudesse usar dessa medida de exceção.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 563).

⁴¹¹“Evidentemente ‘Pátria’ e ‘segurança da República’ [referindo-se à redação do art. 80, da Constituição Federal] são aqui transumptos equivalentes da mesma idéia. O pensamento legislativo, imperfeitamente definido no vago da palavra ‘Pátria’, concretiza-se, assume forma técnica, positiva, na frase ‘segurança da República’. O que se teve em mira, pois, é a violência contra a vida constitucional do país, o abalo nas instituições, ou na ordem geral, que as sustenta. O perigo previsto é, pois, o perigo político: não aquele a que poderíamos chamar de perigo policial, a saber, o que cabe na esfera das medidas ordinárias de repressão. A interpretação, aqui, há de ser estritíssima; porque o contrário importaria o mesmo que permitir a transformação do estado de sítio em providência usual, converter o regime constitucional em regime de intermitências constitucionais e intermitências ditatoriais, fazer da vontade do Executivo a só Constituição verdadeira do Estado, entregar o direito nacional, nas suas garantias supremas, às emoções pessoais do Presidente da República, às suas fraquezas, às suas iras, às suas obsessões.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 568).

Comissão de Constituição e Justiça, no entanto, manifestou-se com parecer contrário. Apoiando a decisão do governo de prorrogar a medida de exceção, a Comissão justificou sua discordância com a suspensão do sítio por meio da necessidade preventiva do instituto constitucional. Veja-se:

A Comissão está segura de que a palavra do Poder Executivo é a expressão da verdade; e, pensando que o estado de sítio é, sobretudo, medida da mais alta utilidade quando preventivo, pois que dessa forma se encaminha a evitar grandes e não raros irreparáveis danos morais e materiais; e ainda, julgando da maior oportunidade que o Poder legislativo, com o Chefe do Estado na contenção do dever do momento e na conduta desassombrada que ele determina, — é de parecer que carece de oportunidade a medida constante do art. 1º do projeto n. 203.⁴¹²

Colocados os projetos em votação, em sessão de 28 de setembro, primeiramente foi aprovado e encaminhado ao Senado o projeto n. 223, aprovando os atos do Poder Executivo e prorrogando o sítio até o final do ano. Na seqüência, foi rejeitado o projeto n. 203, que suspendia o sítio e concedia anistia aos presos durante o período de exceção.⁴¹³

Em 05 de julho de 1924, em razão das revoltas tenentistas⁴¹⁴, o Presidente da República enviou mensagem à Câmara afirmando a existência de um movimento sedicioso no país e solicitando que o Poder Legislativo permitisse que a decretação do sítio partisse do Executivo.⁴¹⁵ Como já havia acontecido em outros governos, o pedido refletia a centralização do poder de decisão da necessidade e oportunidade do sítio na esfera da administração pública. O discurso do Presidente e seu pedido revelam que, apesar da Constituição dar prioridade para decretações originárias do Legislativo, a operacionalização do sítio demonstrava certa preeminência do Executivo.

Em resposta ao pedido de Artur Bernardes, o Deputado Antônio Carlos discursou afirmando que a Câmara deveria munir o Presidente da República de todos os meios necessários para o controle da ordem pública.

⁴¹²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 285.

⁴¹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 752.

⁴¹⁴“A Revolução de 1924 foi mais bem preparada, tendo como objetivo expreso derrubar o governo de Artur Bernardes. Nos anos 20, Bernardes personificou o ódio que os ‘tenentes’ tinham da oligarquia dominante. [...] a chamada ‘coluna paulista’ se fixou no oeste do Paraná, em um lugarejo próximo à foz do Iguaçu. Aí as tropas vindas de São Paulo enfrentaram os legalistas, à espera de uma outra coluna proveniente do Rio Grande do Sul. Neste Estado, estourara uma revolta tenentista em outubro de 1924, na qual se destacaram o tenente João Alberto e o capitão Luís Carlos Prestes.” (FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 308-309).

⁴¹⁵“Confia, portanto, que o Congresso Nacional, com a urgência que a gravidade da situação reclama, o habilite com a faculdade de decretar aquela providência constitucional, desde já no Distrito Federal e no Estado de S. Paulo, e em todos os pontos do território nacional onde se faça necessária, e pelo tempo correspondente às necessidades da defesa da ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 189).

Assim, propôs um projeto que declarava o estado de sítio e estabelecia: “ficando o Presidente da República autorizado a prorrogá-lo e suspendê-lo, a estendê-lo a outros pontos do território nacional”⁴¹⁶. Sem debates, o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado⁴¹⁷, onde também a maioria lhe foi favorável. Deste modo, o Congresso Nacional transferiu para o chefe do Poder Executivo a competência para deliberar sobre o destino da medida de exceção.⁴¹⁸

Diante da autorização concedida pelo Legislativo, em 22 de setembro de 1924, Artur Bernardes enviou mensagem ao Congresso comunicando a prorrogação do sítio até 31 de dezembro, por considerar que “essa providência é indispensável para a segurança do regime, com prevenção e repressão dos movimentos revoltosos e atentados conhecidos e leva o seu ato ao vosso alto conhecimento.”⁴¹⁹

Nesta mesma sessão, estando em debate o sítio, o Deputado Adolpho Bergamini manifestou-se contra a forma com que o instituto jurídico estava sendo operacionalizado pelos poderes públicos. Discordava o parlamentar da delegação de atribuições relacionadas ao sítio feita ao Executivo⁴²⁰ e alertava para a transformação do instituto em um instrumento retroativo de punição política.⁴²¹ Apesar desta intervenção de Bergamini, ao final, por 117 votos a favor e 10 contra o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado.⁴²²

No último ano do seu governo, o Presidente Artur Bernardes dirigiu uma mensagem ao Congresso Nacional em 03 de maio, na qual ratificou sua compreensão sobre o caráter preventivo do sítio e sobre a normalidade com a qual a medida poderia ser empregada pela administração pública. É esta tematização do estado de sítio que pode ser percebida no seguinte trecho:

⁴¹⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 192.

⁴¹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 193.

⁴¹⁸“o nosso decidido propósito de entregar ao seu elevado critério e ao seu acendrado patriotismo os preciosos meios para que possa S. Ex., combatendo os elementos subversivos, que uma vez mais tentam contra a ordem pública, assegurar à nossa Pátria os dias felizes que os interesses do Brasil e dos brasileiros não cessam de reclamar.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 192).

⁴¹⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 16.

⁴²⁰“Acentuei ainda, e essa era a razão jurídica que me levava a negar meu apoio ao projeto que, em pleno funcionamento do Congresso Nacional, eu entendia que não era possível, dentro da Constituição, delegar atribuições ao Poder Executivo, para estender, prorrogar ou declarar em estado de sítio qualquer ponto do território nacional.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 43).

⁴²¹“O estado de sítio, infelizmente, entre nós, no momento presente, vai servindo de arma apenas para punições, para verdadeiros crimes, para envergonhar a nossa civilização; ele não é mais um instituto preventivo, mas, é repressivo e, até retroativo.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 45).

⁴²²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 5, p. 520.

Como já acentuamos em mensagem anterior, o governo tem exercido as faculdades decorrentes do sítio com extrema moderação, tornando-o de fato equivalente ao regime normal de outros países cultos e livres, de modo que estrangeiros aqui têm permanecido largos meses em relações diretas com a população, no exercício da atividade comercial ou sob outras formas, se mostram surpreendidos, ao fim desse tempo, ao terem notícia da vigência do estado de sítio e dos poderes que este confere ao governo.⁴²³

A crise dos anos 20 que havia se intensificado no governo de Artur Bernardes teve uma trégua durante o relativamente tranqüilo quadriênio da presidência de Washington Luís. Porém, a instabilidade política do país gerada pela crise das oligarquias estaduais e a reestruturação dos movimentos militares atingiu seu auge na Revolução de 1930 com a instauração do governo getulista.⁴²⁴

O período presidencial chefiado por Artur Bernardes foi marcado ainda pela aprovação, em setembro de 1926, da única reforma constitucional que viria a sofrer a primeira Constituição republicana do país. Questão debatida desde os primeiros anos da República, as possibilidades de modificações constitucionais ensejaram no seio do movimento revisionista debates significativos no que tange à operacionalização do estado de sítio. Trata-se de uma espécie de retorno ao poder constituinte, que se manifesta novamente, através do Congresso, no que se pode chamar de um processo de afirmação de significados.

3.10 Conclusão

A etapa do trabalho que agora se encerra manteve como preocupação central a análise dos processos de operacionalização do instituto político-jurídico do estado de sítio pelos poderes estatais durante a Primeira República brasileira. O esforço foi na tentativa de compreender, por meio de tematizações produzidas a partir da medida de exceção, as potencialidades de significados dos signos lingüísticos presentes na Constituição e os modos pelos quais a singularidade do contexto histórico e as relações de poder influenciaram na construção de seus sentidos.

Foi possível observar que a aplicação do documento normativo jurídico estava relacionada a disputas atinentes à legitimidade do estado de sítio e às conseqüências que tais subsunções poderiam gerar nas configurações da organização institucional do país. Desta forma, mais do que buscar

⁴²³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 520.

⁴²⁴FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 319 et seq.

um sentido implícito e sempre constante nos sinais gramaticais do texto constitucional ou levantar os remotos desejos do legislador originário, as tematizações produzidas sobre o sítio delineiam as forças de poder político, dos grupos sociais e dos entes estatais no período histórico focado.

A figura constitucional do estado de sítio é essencial para a percepção das vicissitudes das instâncias públicas do Brasil no sentido em que atua nos arranjos institucionais republicanos tanto numa dimensão vertical quanto numa horizontal. Isto é, constitui um instrumento pelo qual são atualizadas as relações de poder na oposição entre as esferas federal e estadual e no embate entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, foi possível, ao abordar as tematizações do estado de sítio, vislumbrar as diferentes forças sociais que estiveram em confronto no contexto da Primeira República. Ora estavam em choque grupos favoráveis à imposição de limites ao sítio para preservação de direitos individuais e grupos defensores da necessidade de ampliar o poder intervencionista estatal para a preservação da ordem pública, por outras vezes, os sentidos da medida de exceção colocaram em lados opostos os governistas e os oposicionistas, discutindo as possibilidades de apreciação dos atos praticados durante a vigência dos decretos de sítio, apenas para citar dois exemplos. O fato é que cada uma das inúmeras tematizações do estado de sítio estava marcada pelas cores do seu tempo e da pessoa ou grupo que a realizou, de forma que as significações a ele atribuídas absorveram elementos não-verbais da realidade. Uma vez enunciados, esses temas foram responsáveis, em muitos casos, pela readequação de princípios que fundamentavam a República federativa.

Discutidos os processo de elaboração do texto constitucional do estado de sítio e de suas tematizações pelos integrantes dos poderes públicos, dar-se-á continuidade ao estudo com a análise do processo que envolveu a revisão dos artigos da Constituição republicana relacionados ao estado de sítio.

4

A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926 e as propostas de alteração da redação dos preceitos constitucionais referentes ao estado de sítio

4.1

Introdução

Como visto nos capítulos anteriores, sobre a matéria do estado de sítio se debruçaram os membros dos poderes estatais em busca dos possíveis sentidos do instituto político jurídico. Em alguma medida, esses debates, travados desde a proclamação da República, representam o confronto das ideologias que dominavam o contexto brasileiro dos primeiros anos do século XX e permitem aprofundar reflexões sobre os jogos de poder e as vicissitudes que cercavam as instituições públicas do país.

Cabe à terceira parte do trabalho dar continuidade à pesquisa, abordando um outro aspecto relacionado à temática dos discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente foram analisados os processos da elaboração dos preceitos constitucionais que versavam sobre a medida de exceção⁴²⁵ e dos modos de operacionalização desses enunciados⁴²⁶, o enfoque a partir desse momento recai sobre a questão da reforma constitucional.

As discussões a respeito da necessidade de uma revisão da Constituição de 1891 e as alterações no seu texto, aprovadas em 1926, envolveram sensivelmente a normatização do sítio, de forma que permitiram a formação de novos enunciados lingüísticos que, por sua vez, deram continuidade à cadeia de comunicação dos poderes estatais dedicada ao estado de sítio. São novos elos que tomam parte na composição do conjunto lingüístico e atuam como produtos e produtores de temas⁴²⁷.

⁴²⁵Vide Capítulo 2, p. 19.

⁴²⁶Vide Capítulo 3, p. 49.

⁴²⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

É importante considerar ainda que as trocas lingüísticas relacionadas à reforma constitucional e às ressignificações do estado de sítio nesse contexto atuam num plano um pouco diferente das tematizações da medida em nível infraconstitucional. A corrida política e ideológica pela afirmação de um sentido para o sítio envolve, nesse caso, também alterações nos signos registrados na Constituição, de modo que a disputa está focada nas modificações do próprio texto do documento normativo, o que pode ser compreendido como tentativas de afirmações de significações.

Assim, com o intuito de complementar e verticalizar a análise já em curso do estado de sítio na Primeira República brasileira, o presente capítulo irá priorizar o exame de enunciados relacionados à reforma constitucional e à modificação dos preceitos normativos do estado de sítio. Inicialmente, procurando localizar contextualmente a questão, serão explicitadas algumas noções teóricas gerais sobre as alterações constitucionais presentes em obras doutrinárias do período e um breve apanhado sobre os movimentos revisionistas anteriores ao governo de Artur Bernardes. Em seguida, será detalhado o processo que envolveu a aprovação das emendas constitucionais em 1926, sobretudo no que diz respeito ao estado de sítio.

4.2

Enunciados sobre a reforma constitucional

A reunião da Assembléia Constituinte em 1890 proporcionou as primeiras discussões sobre o problema da revisão constitucional no período republicano brasileiro. Foi durante a formulação do art. 90 que os membros da Constituinte se dedicaram de forma mais específica à temática. Alguns pontos em particular acirraram as disputas existentes no processo de elaboração da Constituição, confrontando diferentes concepções políticas. Nesse sentido, é possível destacar divergências referentes a três questões: os limites da reforma, o quórum para aprovação de alterações e as matérias passíveis de serem revistas.

O último parágrafo do art. 90 do projeto proposto pelo Governo Provisório limitava o poder constituinte derivado, excluindo da possibilidade de reforma o art. 1º da Constituição, que estabelecia o sistema republicano federativo no país e a igualdade de representação dos Estados no Senado Federal. Essa restrição gerou algumas divisões no seio da Constituinte, já que muitos consideravam-na uma ofensa ao princípio de soberania da nação.

Dentre os que se manifestaram contrários à vedação de modificação do art. 1º, é possível enfatizar as manifestações de José Higyno e do Apostolado

Positivista⁴²⁸, que defendiam que o poder de reforma republicano deveria ser total e absoluto. Segundo Agenor de Roure, o Apostolado reforçou seus argumentos com os posicionamentos de teóricos franceses como Augusto Comte, Leon Duguit e Alphonse Bard, afirmando que, em razão da organização republicana, a liberdade de revisão deveria ser ampla, permitindo inclusive a modificação do modelo de governo. Durante o primeiro turno de debates na Assembléia Constituinte, discursaram também nessa direção Barbosa Lima e Pereira de Lyra. No momento da segunda discussão, José Higyno, na companhia de Amphiphio, defendeu novamente a supressão do § 4º do artigo da revisão. No entanto, a proposta de emenda que tornaria irrestrito o poder de reforma constitucional não obteve êxito, prevalecendo a compreensão segundo a qual o sistema de governo seria matéria inatingível e que o poder derivado deveria enfrentar limites.

Com relação ao quórum para aprovação de mudanças no texto da Constituição, faz-se necessário registrar que, no projeto apresentado pelo Governo Provisório à Comissão dos 21, a exigência para a aprovação de uma emenda à Constituição era de três quartos dos votos do Congresso e não dois terços como ficou estabelecido no texto final.⁴²⁹ No entender da Comissão, a exigência prevista no projeto era de um rigor muito forte e tornaria praticamente impossível a realização de qualquer modificação na Constituição.⁴³⁰ Desta forma, na oposição entre as duas redações, recebeu o maior número de votos o enunciado mais brando proposto pela Comissão dos 21.

Durante a segunda discussão, Virgilio Damásio defendeu proposta sugerindo a definição no artigo referente à reforma constitucional, tal como constava no texto da Carta de 1824, de que somente poderiam ser consideradas constitucionais as alterações relacionadas às atribuições e limites dos poderes políticos e aos direitos individuais e políticos dos cidadãos, devendo obedecer ao procedimento ordinário a aprovação de alterações relacionadas às outras matérias. Aprovada na segunda discussão, a diferenciação entre modificações constitucionais e inconstitucionais foi rejeitada no terceiro turno. Serzedello e Campos Salles manifestaram suas opiniões contrárias à

⁴²⁸Na representação apresentada à constituinte, o Apostolado Positivista defendeu: “É necessário abandonar, em política, de uma vez por todas, as preocupações absolutas, tanto mais descabidas no caso de que tratamos quanto a dissolução das grandes nacionalidades em pátrias pequenas é o resultado fatal e indispensável a que nos há de conduzir a evolução moderna. A federação no Brasil não pode senão uma fase transitória e preparatória, cuja eficácia passageira depende justamente do predomínio deste ponto de vista relativo.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 653).

⁴²⁹BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 125.

⁴³⁰ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 658.

proposta de Virgílio Damásio, alertando para o perigo de que a partir dessa diferenciação a Constituição poderia acabar enfraquecida frente a interesses temporários.⁴³¹ Assim, qualquer mudança no texto original da Constituição, independente do conteúdo ou matéria a qual fosse concernente, deveria obedecer às exigências previstas no art. 90. Não sendo permitido, portanto, a hierarquização dos preceitos constitucionais.

Ao final, a redação do art. 90 consagrou um sistema rígido para alterações no texto constitucional brasileiro, exigindo um quórum significativo para aprovação das mudanças e restringindo o poder reformador com a vedação inscrita no § 4º. O texto aprovado demonstra ainda a preocupação da maioria dos constituintes em privilegiar o sistema federalista que se estava implementando no país, porquanto permitia que a iniciativa de reformas partisse tanto do Congresso Nacional quanto das legislaturas estaduais. Após os trabalhos constituintes, o texto do art. 90 foi aprovado nos seguintes termos:

Art. 90 – A constituição poderá ser reformada mediante iniciativa do congresso nacional, ou das legislaturas dos estados. § 1º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, apresentada por uma quarta parte, pelo menos dos membros de qualquer das câmaras do congresso federal, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra casa do congresso, ou quando for solicitada por dois terços dos estados, representados cada um pela maioria dos votos de suas legislaturas, tomados no decurso de um ano. § 2º Essa proposta dar-se-á aprovada, si no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas câmaras do congresso. § 3º A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à constituição como parte integrante dela. § 4º Não se poderão admitir como objeto de deliberação, no congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade de representação dos estados no senado.⁴³²

⁴³¹Roure transcreveu trecho do discurso de Serzadello, veja-se: “[a emenda] É perigosa e destruidora: perigosa, porque vem nos trazer as lutas constantes sobre reforma constitucional e a continuação do regime passado, onde o parlamento vivia eternamente ocupado com esta sybilina questão de saber quais os artigos que eram constitucionais e quais não eram e poderiam ser reformados por lei ordinária; destruidora, porque nos vem obrigar, a todo momento, conforme as tendências do Governo, a querer acomodar a Constituição, em seus artigos não constitucionais, aos interesses pessoais deste ou daquele. Quero, pois, que a Constituição fique redigida de modo que seja estabelecida a doutrina de que tudo o que ela contém seja constitucional; de que as suas disposições de caráter permanentemente e sem prazo para a sua anulação só possam ser alteradas por uma constituinte, isto é, por um Congresso investido dos mesmos poderes soberanos de que estamos nós de posse, de que fomos nós mesmos investidos.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 661).

⁴³²BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 123-125.

Uma vez promulgada a primeira Constituição republicana, não tardaram os estudiosos do Direito Público brasileiro a produzir reflexões e publicar em obras jurídicas as suas compreensões e tematizações sobre a revisão constitucional. Assim, para contextualizar a figura jurídica e posteriormente estabelecer conexões com o instituto do estado de sítio, optou-se por fazer um apanhado geral de algumas teorias publicadas sobre o assunto no período da Primeira República. Foram privilegiados, nesse sentido, os trabalhos de João Barbalho, Carlos Maximiliano, J.C. Ataliba Nogueira, Herculano de Freitas, José de Castro Nunes e Rui Barbosa. Nesse particular, deve-se observar que grande parte desta produção doutrinária jurídica foi realizada por pessoas ligadas às esferas dos poderes públicos, representando, ainda que não de forma absoluta, posicionamentos que circulavam nos meios estatais.

Cada um desses autores analisou o tópico da reforma constitucional de um modo particular, produzindo materiais diversos a partir do mesmo documento constitucional. Em outras palavras, foi com base no texto da Constituição de 1891, dotado de uma gama de significados potenciais, que os doutrinadores identificaram sentidos definidos e únicos, elaborados na forma de enunciados concretos e individuais.⁴³³

João Barbalho exerceu funções nos três poderes do Estado, tendo sido Deputado estadual e federal, Senador, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal. Na obra em que comentou os artigos constitucionais separadamente um a um — “Constituição Federal Brasileira – Comentários” —, não escapou do autor o art. 90. De acordo com Barbalho, a questão da reforma constitucional estaria relacionada ao poder soberano da nação, à sua capacidade de decidir sobre as formas de conduzir e organizar institucionalmente o país. Com o intuito de afastar agitações revolucionárias e movimentos radicais que poderiam levar a uma ruptura total com a ordem constitucional vigente, optaram os constituintes por prever na própria Constituição mecanismos para a sua revisão. Assim, o texto poderia ser atualizado conforme os anseios da nação, sem no entanto comprometer a estabilidade do país. Deste modo, Barbalho destacou a importância da previsão dos mecanismos de alteração para preservação da ordem constitucional, afirmando:

Seria perigoso vedar ou cercar de obstáculos insuperáveis as reformas constitucionais. Quando um povo quer seriamente, nada ha que se lhe possa

⁴³³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

opor. É sempre melhor que elas se façam pelos tramites estabelecidos por lei, do que se realizem por processos violentos e revolucionários.⁴³⁴

Além disso, consoante Barbalho, uma mudança constitucional gerada pelo cumprimento de trâmites legais seria uma modificação mais madura, pois sua discussão transcorreria de forma tranqüila, sem ameaçar as instituições do poder público, permitindo espaços amplos para debates. Isso, na opinião de Barbalho, daria estabilidade à Constituição.⁴³⁵ Feitas essas considerações, o autor procurou comentar de forma específica o texto do art. 90, da Constituição brasileira de 1891, responsável por regular o procedimento para reformas.

Segundo disposição do art. 90 caput, a Constituição poderia ser reformada mediante iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias Estaduais. A participação dos Estados-membros da federação como motivadores de mudanças constitucionais demonstrava, na opinião de Barbalho, que “eles concorrem para o exercício da soberania nacional, sendo então um dos órgãos dela”⁴³⁶.

De acordo com o procedimento previsto no §1º, as alterações na Constituição brasileira poderiam obedecer dois trâmites diferentes, dependendo se a iniciativa partisse do Poder Legislativo ou se fosse originária dos Estados. A principal diferença entre os dois procedimentos residiria na exigência de três discussões com aprovação de dois terços para aceitar as propostas do Congresso Nacional, votação preliminar não requisitada nos casos de iniciativa dos Estados, tendo em vista que, segundo Barbalho, o número de apoiadores da reforma já seria bastante rigoroso.

É importante destacar ainda que na hipótese da iniciativa partir dos Estados, cada um deles deveria pronunciar-se no decurso de um ano e, uma vez terminado este prazo, o Congresso, no curso do ano seguinte, tomaria conhecimento da proposta de reforma da Constituição, deliberando sobre ela. O mesmo não aconteceria quando a iniciativa coubesse a uma das casas do Congresso Nacional. Nessa situação, não era preciso esperar o decorrer de um ano para deliberar sobre a proposta de reforma, bastando apenas esperar o ano seguinte.⁴³⁷

O §2º, do art. 90 da Constituição brasileira, gerou divergências mais acirradas, colocando em discussão se a maioria de dois terços dos votos referia-se ao número de membros presentes ou à totalidade deles. Nesse

⁴³⁴BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁵BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁶BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴³⁷BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

sentido, discordaram João Barbalho e Carlos Maximiliano, estabelecendo uma relação de troca lingüística por meio da qual se formou parte da cadeia de criatividade e compreensão ideológica das mudanças constitucionais.⁴³⁸ Enquanto este apoiava a tese segundo a qual a maioria deveria ser dos membros presentes⁴³⁹, o primeiro defendeu os dois terços dos votos para a aprovação da reforma contados a partir do total de número de membros do Congresso Nacional, pois o art. 90 “nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação.”⁴⁴⁰ Desta maneira, Barbalho se posicionou a favor da exigência de dois terços do total dos congressistas, alegando que por ser o parágrafo omissivo, deveria ser interpretado da maneira mais restritiva possível, permitindo que a revisão enfrentasse um processo complexo.⁴⁴¹ Além disso, o artigo determinava a aprovação definitiva da alteração, independente de ser a proposta de reforma constitucional originária do Congresso Nacional ou dos Estados, no mesmo ano de recebimento do pedido pelo Congresso. Nessa fase não existiria a possibilidade de emendas à reforma, a qual deveria ser aprovada tal como chegou ao conhecimento do Congresso Nacional.⁴⁴²

O § 3º, do art. 90, da Constituição brasileira estabelecia: a proposta de reforma aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à Constituição como parte integrante dela. Portanto, o procedimento para alteração do texto constitu-

⁴³⁸BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 34.

⁴³⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁴⁰BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴⁴¹“Considerando atentamente os termos do art. 90 e comparando-os com os de outras disposições referentes à votação por dois terços, vê-se que há diferença quanto aos daquele. O art. 33 § 2º exige condenação do presidente da República pelo senado dois terços dos membros presentes. Para a adoção de leis vetadas, o art. 37 § 3º exige dois terços dos sufrágios presentes. Para a aprovação, por uma câmara, das emendas repelidas pela outra, o art. 39 § 1º também impõe a condição de dois terços dos membros presentes. Entretanto, o art. 90, depois de referir-se à quarta parte pelo menos (que considera indispensável para a apresentação da proposta) dos membros de qualquer das câmaras do congresso nacional, estatue a aprovação da proposta por dois terços dos votos numa e noutra câmara e tratando da aprovação da reforma, diz: por maioria de dois terços dos votos das duas câmaras do congresso. O art. 90, assim, nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação. Teria usado dos mesmos termos, si houvesse querido a mesma cousa. Não o fez, e tornou-se mais exigente, querendo dois terços da totalidade dos membros de cada casa do parlamento, por consideração da excepcional gravidade e importância da reforma constitucional, que submeteu a condições e processo mas rigorosos que os prescritos para leis ordinárias.” (BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365).

⁴⁴²BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 367.

cional não era submetido ao Poder Executivo, não havendo a possibilidade de sanção ou veto presidencial. Após a publicação, cuja função era de informar aos cidadãos as mudanças realizadas na Constituição, seria a reforma incorporada ao documento e não consignada em emendas isoladas.⁴⁴³

Finalmente, ao comentar o último parágrafo do art. 90, responsável por enunciar um limite explícito ao poder de reforma, não admitindo projetos sugerindo a abolição da forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos estados no Senado, Barbalho rejeitou a idéia de que tal limitação configurasse uma afronta ao poder soberano da nação. Segundo autor, a Constituição era um instrumento para regular e organizar uma determinada sociedade e, como tal, deveria estabelecer parâmetros de atuação para o poder da nação. A estabilidade e fortalecimento do país não viriam, assim, de uma liberdade total da nação, mas sim de instituições políticas constitucionais perenes capazes de esquematizar um governo legítimo. Nas palavras do autor:

Que as duas restrições deste § 4º limitem e mutilem a própria soberania da nação, não é rigorosamente exato; apenas dizem respeito ao exercício dela e não são as únicas limitações dessa natureza em nossa constituição. Já uma constituição é por si mesma limitativa desse exercício. Por ela a nação fixa balizas aos poderes que estabelece para o governo, e nisto restringe sua ação soberana quanto ao modo de ser governada.⁴⁴⁴

Sendo assim, embora Barbalho defendesse tese no sentido de a interpretação do art. 90 da Constituição de 1891 dever ser a mais restrita possível, procurando evitar alterações precipitadas e imaturas no texto constitucional, seu entendimento findava por evitar confusões entre estabilidade e imutabilidade. Nessa direção, asseverou Barbalho: “a constituição não poder-se-ia considerar intangível, imutável e por mais conservador que haja sido o espírito que a ditou nesta parte, não lhe teria escapado que para conservar é preciso aperfeiçoar.”⁴⁴⁵

Como Barbalho, também Carlos Maximiliano ocupou cargos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tendo se destacado como um dos grandes juristas do Direito Público brasileiro. O exercício de funções públicas pelos doutrinadores é relevante no sentido em que os dota de autoridade e competência para dizer o direito, isto é transformam frases suscetíveis de serem apenas compreendidas em “frases suscetíveis de serem escutadas,

⁴⁴³BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 368.

⁴⁴⁴BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 369.

⁴⁴⁵BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 365.

frases aptas a serem reconhecidas como admissíveis em quaisquer situações nas quais se pode falar”⁴⁴⁶.

Sobre a questão da revisão constitucional, no livro “Comentários a Constituição brasileira”, de 1918, o autor ressaltou a necessidade de o texto constitucional acompanhar as transformações da sociedade à qual era endereçado, adaptando-se às necessidades emergentes.⁴⁴⁷ Todavia, a ênfase maior no seu discurso foi no sentido de afastar tendências apressadas de alterações constitucionais. De fato, Maximiliano aliou a idéia de estabilidade constitucional à defesa e conservação das bases institucionais do país, privilegiando uma perspectiva de longa duração para modificações da constituição. É o que pode ser compreendido a partir do seguinte trecho:

Em regra os espíritos superficiais, em vez de estudarem a fundo os problemas, suas causas próximas e remotas e as soluções de regulamentação, tentam precipitar, a golpes de decretos e de emendas constitucionais, uma reforma que só o tempo, a pratica do regime e o estudo de especialistas lograriam tornar completa, definitiva, eficaz. Como o processo é falho, a desilusão vem logo; o demolidor triunfante de ontem é sempre o opositor irritado de hoje.⁴⁴⁸

A crítica elaborada por Maximiliano estava fundada não tanto na hipótese das alterações na redação dos textos normativos serem decisivas para a configuração de uma ordem jurídica, mas nas mudanças que ocorriam no nível da prática do direito e dos costumes. Essa oposição entre a realização de emendas ao texto constitucional e as mudanças concretizadas no processo de operacionalização das normas é, ao menos em certa medida, um diferencial na obra de Maximiliano, porquanto não se fazia presente no texto de Barbalho. Assim afirmou o autor:

Há, entretanto, um sistema de reforma que não sofre o processo do art. 90: altera a exegese e a prática, embora permaneça incólume, ao menos quanto a letra, o texto sagrado. [...] A letra fica, mas a exegese muda. Cresce de importância, dia dia, a constituição não escrita; obra dos três poderes, apoiada e vivificada pelo Judiciário.⁴⁴⁹

Com relação à legitimidade para as modificações constitucionais, Maximiliano explicitou a existência de dois modelos gerais, um chefiado

⁴⁴⁶BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 42.

⁴⁴⁷“A constituição deve adaptar-se ao meio para o qual foi promulgada. Desde que ele se modifique e aperfeiçoe, aumente a cultura geral, surjam novas necessidades imprevistas, ou a lei suprema se adapta às condições novas da sociedade, ou se converte em obstáculo à vida nacional até arrastar o país à guerra civil.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 754).

⁴⁴⁸MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 755.

⁴⁴⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761-762.

por um órgão especialmente formado para a reforma e outro no qual são as próprias instituições permanentes do poder público que, seguindo um rito especial, determinam as alterações na constituição. O modelo adotado no Brasil foi o segundo, afastando a possibilidade de ser criada uma comissão ad hoc com funções exclusivamente constitucionais, deixando a cargo do Congresso Nacional a aprovação das emendas. Maximiliano afirmou que, apesar de esse sistema favorecer alterações parciais e limitadas, “o primeiro sistema é incontestavelmente mais liberal e democrático; devolve à nação o direito de alterar ou substituir as instituições vigentes; satisfaz melhor o ideal de reconciliar o governo com a liberdade; o eleitor confere a investidura, consciente de que será ampla, visto haver sido explícita”⁴⁵⁰.

No que tange a redação do art. 90, Maximiliano comentou os procedimentos estabelecidos no texto para a realização de emendas na Constituição. O primeiro comentário tecido foi no sentido de apontar o lapso temporal exigido entre a proposta e a aprovação da reforma. Segundo o autor, por ser realizada a primeira em um ano e a segunda no ano seguinte, existiria a possibilidade de amplas discussões sobre as alterações e um amadurecimento geral sobre a necessidade da sua efetivação⁴⁵¹, reforçando seu posicionamento sobre ser o tempo um fator essencial para a estabilidade constitucional. Foi ainda sob esse mesmo argumento que Maximiliano interpretou a disposição segundo a qual os debates deveriam ser efetuados em sessão ordinária. Consoante o publicista, esta foi a redação final do artigo porque a intenção da Constituição “foi deixar transcorrer algum tempo entre o início da reforma e a sua aceitação definitiva, o que não daria se fosse lícito convocar extraordinariamente o Congresso afim de prosseguir, em princípio de janeiro, na tarefa interrompida em 31 de dezembro”⁴⁵².

A iniciativa para a reforma, explicou o autor com base no § 1º, do art. 90, deveria partir de uma das Câmaras do Congresso ou de dois terços das legislaturas dos Estados, sendo que nesse último caso, todas as regiões devem deliberar durante o mesmo ano. A fase de aprovação prevista no § 2º era dividida pelo autor em duas hipóteses, exigindo tríplice aprovação por dois terços dos votos de cada uma das Câmaras, no caso de a iniciativa ter sido dos Estados, ou, quando a iniciativa fosse do Congresso, “ali passa duas vezes pelo crivo de três discussões”⁴⁵³.

⁴⁵⁰MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 757.

⁴⁵¹“Há tempo suficiente para a meditação, e esclarecimento do publico por meio dos debates na tribuna parlamentar, nas associações científicas e na imprensa.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759).

⁴⁵²MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, pp. 750 e 760.

⁴⁵³MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759.

Diferentemente do entendimento de Barbalho, Maximiliano interpretou a exigência de dois terços dos votos para a aprovação de uma reforma à Constituição como uma referência ao número de votos dos congressistas presentes e não ao total dos membros do Congresso. A justificativa levantada foi que, ao tratar da assinatura para a proposta, o texto constitucional explicitaria a necessidade de um quarto dos membros, tornando a expressão “votos”, menos exigente.⁴⁵⁴ A oposição estabelecida entre os dois autores coloca em evidência a concepção bakhtiniana de que “os próprios limites do enunciado são determinados pela alternância dos sujeitos do discurso. Os enunciados não são diferentes entre si nem se bastam cada um a si mesmos, uns conhecem os outros e se refletem mutuamente uns nos outros”.⁴⁵⁵

Ainda em seus comentários, Maximiliano discorreu sobre questões formais como a necessidade de a proposta ser aprovada necessariamente no ano seguinte, a impossibilidade de serem admitidas emendas na proposta de reforma, a inexistência de sanção e veto por parte do Executivo, o qual não participaria sequer da fase de publicação, e a incorporação das reformas no texto da Constituição, substituindo a redação antiga pela nova.⁴⁵⁶ O autor passou rapidamente pela vedação ao poder de reforma de abolir a forma republicana federativa ou acabar com a igualdade de representação dos Estados no Senado, não se detendo sobre esse aspecto. É um tanto curioso esta omissão do autor, tendo em vista que foi um dos pontos mais discutidos em outras obras constitucionais contemporâneas a doutrina dele.⁴⁵⁷

Deputado pelo Estado de São Paulo, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Herculano de Freitas publicou em 1923 um manual intitulado “Direito Constitucional”, no qual dedicou algumas páginas à “reformabilidade das constituições”. Neste trecho de sua obra, o autor não se preocupou em esmiuçar a redação do art. 90, mas sim em destacar questões que considerava fundamentais para o desenvolvimento de reflexões sobre os processos de alteração constitucional.

Logo no primeiro momento, Herculano de Freitas afirmou que era da própria natureza das constituições a possibilidade de seus dispositivos serem revistos. Como resultado de trabalhos contextualizados, não haveria que se falar em uma constituição eterna, que pudesse perdurar intocável durante o transcorrer do tempo. Considerava o autor que “é pura vaidade pensar que se criam obras eternas ou definitivas nas construções sociais e nas construções legais; fizeram uma lei para o tempo e nela própria estabeleceram o processo

⁴⁵⁴MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁵BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 297.

⁴⁵⁶MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁷MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761.

das suas possíveis modificações.”⁴⁵⁸

Desta forma, com o intuito de evitar o cerceamento da soberania nacional, permitindo a atualização da relação entre as necessidades sociais e os preceitos constitucionais, decidiram os constituintes estabelecer um rito para as mudanças constitucionais, previsto no art. 90, da Constituição de 1891. A determinação de um procedimento específico era, na opinião de Herculano de Freitas, uma garantia de direitos individuais, pois protegeria os homens tanto de governantes autoritários quanto de maiorias populares movidas por impulsos temporários. Esses limites seriam garantias, freios, existentes para preservar os regimes constitucionais.⁴⁵⁹

Após uma explicação rápida do enunciado normativo do art. 90, Herculano de Freitas analisou mais profundamente dois pontos específicos. Primeiramente, asseverou ser a exigência de um quarto do Congresso Nacional para a proposta de emenda ponto fundamental para afastar agitações no país em razão de projetos particulares com variadas sugestões de mudanças na Constituição. Assim, as emendas propostas já deveriam gozar de uma grande aceitação no bojo do parlamento, evitando uma desestabilização da ordem constitucional com constantes alterações oferecidas por Deputados e Senadores de modo individual.⁴⁶⁰

O segundo aspecto com o qual se ocupou Herculano de Freitas foi a discussão se as propostas de emenda apresentadas ao Congresso deveriam ser elaboradas de modo completo, redigidos na forma de um projeto, ou deveriam apenas indicar o ponto a ser reformado, deixando as especificidades para serem resolvidas durante as discussões entre os congressistas. Para solucionar essa questão, o autor foi bastante incisivo ao afirmar que o Congresso deveria se manter restrito ao projeto de reforma a ele apresentado, não sendo “provocado a fazer uma reforma: é provocado a fazer aquela reforma”⁴⁶¹. Assim, não haveria o risco de um procedimento de reforma da Constituição vir a transformar o Congresso em uma nova Assembléia Constituinte, abrindo espaços para discussões amplas e uma revisão total.

Tanto a exigência de um quarto dos membros do Congresso para a proposta de emenda quanto a apreciação de um projeto determinado pelo Congresso eram considerados por Herculano de Freitas instrumentos para manutenção da estabilidade das instituições. A argumentação do autor foi no sentido de que deveriam ser evitadas agitações sociais trazidas com propostas de emendas freqüentes ou com uma margem muito grande de

⁴⁵⁸FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 65.

⁴⁵⁹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 66.

⁴⁶⁰FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 67.

⁴⁶¹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

liberdade dos congressistas para as mudanças na Constituição, preservando a tranqüilidade e a segurança da ordem jurídica.⁴⁶²

Em 1926, J. C. Ataliba Nogueira apresentou uma tese para concurso de professor catedrático de Instrução Moral e Cívica no Ginásio da Capital do Estado de São Paulo, cujo título foi “A reforma da Constituição Federal”. Embora não tenha sido um autor de grande destaque na área do Direito e não tenha exercido funções públicas nos altos escalões, é importante salientar a especificidade de sua obra com relação à mudança constitucional, bem como a possível circulação dela, porquanto estava disponível na biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo, lugar onde se formou grande parte dos juristas da Primeira República brasileira. Ataliba Nogueira escreveu já com a realidade da reforma de 1926, cujo texto, embora ainda não tivesse sido aprovado, já havia sido proposto e estava em discussão no Congresso.

A primeira parte do seu trabalho trata da autoridade do tempo, no qual o autor desenvolveu a idéia de estabilidade constitucional ligada à permanência, à tradição da constituição. De acordo com Ataliba Nogueira, a conservação da constituição manteria em equilíbrio as instituições do país, proporcionando uma organização política cuja constância imprimiria tranqüilidade à sociedade.⁴⁶³

Ademais, o autor inseriu noções de sentimento constitucional ao afirmar que somente o tempo era capaz de proporcionar aos cidadãos uma sensação de pertencimento à coletividade e envolvimento com o país, fontes de respeito e cumprimento aos preceitos normativos. Nas palavras de Ataliba Nogueira, “a sua [da constituição] antiguidade, esse fetiche que faz o cidadão amar, que o torna incapaz de a transgredir, é a maior autoridade da lei. Essa grandeza que lhe dá tempo, torna a constituição respeitada.”⁴⁶⁴

Apesar dessas colocações, Ataliba Nogueira procurou encontrar um equilíbrio ideal entre a imutabilidade da constituição e as adaptações necessárias para o texto não ficar em descompasso com a realidade que deveria regular. Assim, muito embora a estabilidade constitucional estivesse, no seu entender, vinculada a uma percepção de autoridade do tempo, o autor não negava a importância de uma certa dose de flexibilidade para a permanência de uma constituição. Nesse sentido, afirmou Ataliba Nogueira:

O justo meio está, pois, em harmonizar a estabilidade benéfica, com o

⁴⁶²FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

⁴⁶³“A sua [da constituição] imutabilidade, trazendo como conseqüência a permanência das instituições, traz à sociedade politicamente organizada, a estabilidade, a vida sem sobressaltos; reveste-se da vetustez, que empresta força e majestade à lei.”(ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11).

⁴⁶⁴ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11-12.

progresso, ao qual a constituição não deve e não pode opor-se. Uma constituição deve ter certa estabilidade, deve persistir intangível, a menos que a evolução encontre em algum dos seus dispositivos um entrave, uma intransponível barreira, ou mesmo um motivo de retardamento.⁴⁶⁵

Deste modo, segundo a concepção do autor, uma constituição deveria se manter aberta a atualizações, porque, por ser obra dos homens e ter a contingência humana como sua marca, não poderia ser eterna.⁴⁶⁶ A sua justificativa para a necessidade de reforma da Constituição brasileira de 1891 seguiu essa linha, pois deveria “corrigir o idealismo prejudicial dos constituintes de 1891, e introduzir as emendas exigidas pelo progresso e pelo novo conceito [social] de direito”⁴⁶⁷.

Da mesma forma que Carlos Maximiliano, também Ataliba Nogueira apontou para a questão do processo de construção de sentido dos institutos constitucionais realizado no momento em que os enunciados textuais são colocados em prática pelos operadores do direito. Ambos os autores mencionados ampliaram a concepção de mudanças constitucionais, rompendo o limite das alterações originadas a partir de emendas na redação dos dispositivos normativos. Apoiando-se no autor Jean Cruet, Ataliba Nogueira asseverou:

Uma revisão invisível e poderosa, resultante da ação contínua dos costumes políticos: a constituição revê-se a cada dia pela sua própria aplicação, porque as instituições que ela estabeleceu têm por elementos, sem cessar renovados, homens que pensam e que atuam em face de uma realidade mutável.⁴⁶⁸

Apesar de pensar as mudanças constitucionais para além do processo de mudanças nos signos lingüísticos, Ataliba Nogueira adotou um posicionamento moderado frente ao uso dos mecanismos práticos de alteração dos preceitos constitucionais. Sua preocupação estava focada na minimização que a correlação entre o texto e a prática pudesse sofrer, comprometendo a coerência do ordenamento jurídico. Veja-se:

Concluimos, portanto, concordando com os que combatem a reforma constitucional, no ponto em que afirmam que pode haver e de fato há uma evolução dentro dos próprios dispositivos, sem que se altere uma vírgula no texto. Deles, porém, discordamos profundamente, no ponto em que pretendem conservar intangível a forma da lei, quando tudo revela a caducidade de alguns tópicos, cuja emenda é exigida pelos altos interesses nacionais.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁶ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 15.

⁴⁶⁷ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁸ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 23.

⁴⁶⁹ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 25.

De certa maneira, a abordagem de Ataliba Nogueira da questão da reforma constitucional transcende os problemas relacionados à aprovação das emendas ou do modo como as instituições públicas estavam aplicando o direito. O foco do autor está direcionado para a questão da instrução moral e cívica como um meio de desenvolver nos cidadãos brasileiros a idéia de lei moral. Embora reconhecesse a importância da reforma, cuja redação seria aprovada no mesmo ano da publicação de seu texto, Ataliba Nogueira defendia que uma reforma consistente na ordem jurídica brasileira só poderia ser realizada se toda a sociedade estivesse envolvida no esforço para formar uma consciência moral nos cidadãos.

“As deficiências e erros da constituição federal, que se quer emendar com a presente reforma, aliás necessária, não são a causa da magnitude dos males presentes. O mal não é objetivo da constituição, mas subjetivo: falta de compreensão dos deveres morais e cívicos.”⁴⁷⁰

Rui Barbosa, um dos maiores expoentes da área jurídica na Primeira República brasileira, esteve envolvido nas principais discussões constitucionais do período, desde os primeiros documentos normativos editados pelo Governo Provisório até os debates em torno da revisão antecedentes à Emenda Constitucional de 1926. Algumas vezes candidato à Presidência da República pelo Partido Civilista, Rui não saiu vitorioso em nenhuma delas, mas sua campanha deixou importantes mensagens sobre aspectos da estabilidade constitucional do país.

Publicado em 1934, o livro “Comentários à Constituição Federal Brasileira” é uma coletânea de trabalhos produzidos por Rui Barbosa coligidos e ordenados por Homero Pires. Assim, na parte dedicada à análise do art. 90, da Constituição brasileira, foram transcritos textos da plataforma de campanha presidencial de Rui, entrevista concedida ao jornal *Correio do Povo*, de Porto Alegre, conferência pronunciada no *Theatro Lyrico*, parecer publicado na *Revista Forense*, discurso no Senado Federal, dentre outros. Não se trata, portanto, de uma doutrina jurídica nos moldes tradicionais, mas sim um apanhado geral de opiniões de Rui Barbosa sobre temas constitucionais.

Uma das propostas políticas defendidas durante a campanha presidencial pelo Partido Civilista era justamente a reforma constitucional. Assim, o primeiro passo foi estabelecer em convenção os pontos da Constituição que deveriam permanecer excluídos de qualquer debate para formulação de projetos de emenda. Na opinião de Rui, tal medida deveria ser adotada também no Congresso, pois era uma forma de manter a tranqüilidade institucional

⁴⁷⁰ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 45.

do país, descartando já num primeiro momento mudanças cujo conteúdo não dispunha de um mínimo de consenso. Nesse sentido, afirmou: “O meio prático de obviar a esses temores será não cometer a reforma da nossa lei orgânica senão mediante prévio acordo entre os elementos políticos da maioria, que, no congresso ou na opinião, se delibere a organizar a tentativa revisionista.”⁴⁷¹

A convenção do Partido Civilista acordou em retirar da pauta da revisão constitucional temas como a forma republicana, o princípio federativo, o território dos estados, a igualdade de representação dos Estados no Senado, a separação entre Igreja e Estado e a liberdade religiosa, o Poder do Judiciário de declarar constitucionais atos legislativos, a vedação de impostos interestaduais, proibição de leis retroativas, a inelegibilidade dos Ministros e sua nomeação pelo Presidente da República e o direito dos Estados de elaborarem suas constituições.⁴⁷² Considerava Rui Barbosa que “adotadas estas precauções tranqüilizadoras contra as demasias do espírito de reforma, poderia ela encetar-se, como convém, no terreno das nossas instituições constitucionais, moderada, gradual e progressivamente.”⁴⁷³

A partir de então, Rui enumerou em seu texto as questões que acreditava serem prioritárias no processo de reforma constitucional brasileiro. Destacam-se nessa direção a unidade da magistratura e do direito processual; uma maior independência dos magistrados com base na sua nomeação pelos tribunais superiores e o estabelecimento de garantias de vitaliciedade, irredutibilidade nos vencimentos e insusceptibilidade administrativa; definição, no art. 63, do termo princípios constitucionais e determinação de sanções; poder da União para intervir nos conflitos econômicos entre Estados, a formulação de uma lei constitucional sobre o estado de sítio; regular a possibilidade de Estados e Municípios contraírem empréstimos estrangeiros; eliminar o cargo de vice-presidente e, finalmente, proibir o Congresso de inserir nas leis anuais disposições que não fossem relativas aos serviços gerais da administração, ou a consignação de meios para o cumprimento de leis anteriores, e a autorização do governo de vetar parcialmente o orçamento da despesa, onde este colidir com essa regra proibitiva.⁴⁷⁴

Ao defender a necessidade de tais reformas, Rui afirmou: “ainda mais importante do que a estabilidade, num sistema de governo, é a sua ductilidade em se reformar sem revoluções”⁴⁷⁵. Afastando a equiparação de

⁴⁷¹BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461.

⁴⁷²BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461-462.

⁴⁷³BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 462.

⁴⁷⁴BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 467-471.

⁴⁷⁵BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 471.

estabilidade com imutabilidade, o autor considerava que para a manutenção da ordem constitucional era imprescindível a existência da possibilidade de modificação dos enunciados normativos, sob pena de rupturas muito mais drásticas e comprometedoras da ordem pública de determinado país. Desta forma, a questão social passava a estar intimamente ligada com o problema da reforma, porquanto uma inflexibilidade constitucional ou a ausência de regras para o procedimento de alterações abriria espaço para pressões das multidões exigindo medidas arbitrárias do poder Legislativo.⁴⁷⁶

A revisão não se apresenta, agora, como um programa de reação e desagregação entre os brasileiros, senão, pelo contrário, como a estrada para a união e conciliação nacional. A nação inteira está descontente do seu regime constitucional; não só os abusos da sua execução, mas também dos erros e lacunas do seu mecanismo, que deixam sem corretivo abusos tais. Os pacificadores, portanto, somos os que, acudindo ao descontentamento geral da nação, nos cingimos ao que ela os indica, abraçando, como remédio à sua insalubridade política, a reforma constitucional.⁴⁷⁷

Antes de ser nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, Castro Nunes publicou no ano de 1924 um estudo intitulado “A Jornada Revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente”, em torno da tese “Da necessidade e conveniência da revisão ou emenda da Constituição Federal”. O trabalho foi premiado com a medalha de ouro “Carlos Carvalho”, oferecida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros. A abordagem do autor é bastante diferente da dos outros autores, pois procura fazer uma recapitulação geral sobre o processo revisionista que teve lugar no Brasil durante a Primeira República. Assim, seu trabalho é importante para localizar a Reforma de 1926 como o resultado de um processo desenvolvido desde os primeiros anos da República brasileira.

No início de seu texto, Castro Nunes faz um alerta da ocorrência no contexto brasileiro de uma onda de temor em torno da realização de uma reforma constitucional. Apesar de não haver uma negação da necessidade de que a Constituição promulgada em 1891 sofresse alguns ajustes, a preocupação com a conveniência de realizar tais mudanças se mostrava bastante forte.⁴⁷⁸ Alguns sustentavam o argumento segundo o qual um processo de reforma poderia abalar a estabilidade político jurídica do país, que há não muito tempo havia ingressado no regime republicano

⁴⁷⁶BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 473.

⁴⁷⁷BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 482.

⁴⁷⁸“Formou-se entre nós uma mentalidade hostil à revisão constitucional, não tanto porque seja desnecessária, mas porque se afigura a todos inoportuna. É o argumento dilatatório que fecha a porta a todas as iniciativas.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3).

federativo. Outros afirmavam a necessidade de esperar um Presidente forte para comandar questão de tamanha importância para o país. Havia também os temerários de que a reforma permitisse a deserção de alguns estados da federação. Finalmente, defendendo o argumento mais consistente na opinião de Castro Nunes, estavam aqueles cuja tese alertava para os perigos de uma reforma exageradamente ampla que pudesse comprometer substancialmente os princípios constitucionais consagrados no Brasil após o fim do regime monárquico.⁴⁷⁹

Apesar de Castro Nunes criticar incisivamente os movimentos revisionistas mais radicais, relacionando-os a um “marxismo unitário, que é o pânico, a guerra civil, o separatismo”⁴⁸⁰ e reduzi-los à esfera intelectual, distanciada de movimentos políticos ou populares, ele demonstrou tranqüilidade e confiança nas instituições públicas responsáveis pela aprovação das mudanças constitucionais. “São eles que terão de votar a reforma constitucional, que sairá, por conseguinte, moderada, produto do espírito de transação, sem golpes fundos no regime, embora influenciada por algumas idéias praticas já aferidas pela experiência.”⁴⁸¹ É essa a perspectiva de mudança constitucional preconizada por Castro Nunes, isto é, alterações lentas e graduais, sem sobressaltos ou radicalismos, a partir das quais ficaria garantida a estabilidade da ordem constitucional brasileira.

Os primeiros passos da jornada revisionista foram dados logo depois da instauração do regime republicano no Brasil. No seio da própria Assembléia Constituinte, Leopoldo Bulhões levantava a problemática da reforma de alguns artigos da Constituição. Conforme afirma Castro Nunes, a idéia revisionista manteve uma forte vitalidade durante toda a Primeira República.⁴⁸² Alguns personagens tiveram atuações destacadas: Silveira Martins, Alberto Torres e Oliveira Vianna, na publicação de obras jurídico políticas; no campo de ação política sobressaem o programa de combate do Partido Federalista de Silveira Martins, em 1892, o manifesto lançado em 1901 pela Dissidência Paulista, a publicação pelo diretório do Partido Federalista do Rio Grande do Sul de um documento revisionista que publicou em 03 de setembro de 1901, a campanha civilista de 1910, na qual Rui Barbosa defendeu como plataforma presidencial a revisão constitucional e a fundação, em 1904, do Partido Revisionista comandado por Lauro Sodré.⁴⁸³ Em 1916 circularam rumores na imprensa de que a revisão poderia partir de instâncias do próprio

⁴⁷⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3-5.

⁴⁸⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 7.

⁴⁸¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 8.

⁴⁸²NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 10.

⁴⁸³BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 244.

governo, por iniciativa do líder da maioria na Câmara, Antonio Carlos, fato que foi desmentido por ele mesmo em entrevista ao *Jornal do Commercio*.⁴⁸⁴

Embora o movimento pela reforma constitucional tenha sido bastante presente no Brasil durante o fim do século XIX e início do século XX, a forte heterogeneidade dos interesses de seus defensores alimentou intransigências e reduziu o espaço do diálogo. Nesse sentido, Castro Nunes asseverou que por muitas vezes as discussões acabaram sendo infrutíferas.⁴⁸⁵ Mesmo assim, o autor insistiu na necessidade de uma reforma renovadora para manter a estabilidade constitucional, acreditando na possibilidade de harmonizar a rigidez do documento escrito com as transformações sociais ocorridas no país.

Ilustrativa do pensamento de Castro Nunes acerca das possibilidades de mudanças constitucionais é a citação abaixo transcrita. Mantendo como horizonte modelos constitucionais estrangeiros, principalmente as experiências norte-americana, suíça e argentina, o autor defendeu que princípios novos e velhos não deveriam se manter em uma oposição rígida e excludente, mas, ao contrário, deveriam mesclar-se, influenciando-se e alimentando-se mutuamente, ficando interligados de modo a não mais existir o novo e o velho, mas sim uma só constituição estável. Veja-se:

Sente-se em toda parte que é preciso vivificar as instituições, penetrá-las desse espírito novo que está impondo á revelia dos velhos princípios, dos carunchosos arcabouços da democracia liberal. Sente-se que a vida social tomou novas diretivas, necessidades novas impuseram à atenção do Estado, exigindo deste iniciativas, movimentos coordenados, normas praticas de ação, métodos positivos de trabalho. O Brasil não pode fazer exceção a esse fenômeno universal.⁴⁸⁶

Em que pese a participação de vários atores e grupos sociais na chamada jornada revisionista, Casto Nunes destacou em seu texto as propostas de três vertentes principais: o programa do Partido Federalista, o programa democrático e o programa civilista. O primeiro deles surgiu e ganhou espaço no Rio Grande do Sul, defendendo a bandeira do parlamentarismo. No entanto, ao menos segundo a leitura de Castro Nunes, este movimento não teve grande influência no cenário político nacional.⁴⁸⁷ Além de propor uma revisão para adequar a organização política ao sistema parlamentarista, o programa Federalista propunha uma maior centralização do poder político

⁴⁸⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 663.

⁴⁸⁵NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 13.

⁴⁸⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 15-16.

⁴⁸⁷NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 16.

nas mãos da União através de ampliação das hipóteses de intervenção, unidade da magistratura e do processo, distribuição de rendas em favor do poder federal, dentre outras medidas.⁴⁸⁸

O programa revisionista democrático originou-se no seio do Partido Republicano Democrático, conduzido por Assis Brasil, também no Estado do Rio Grande do Sul. Este programa ressaltava a conveniência de serem realizadas modificações graduais na Constituição, mas defendia a necessidade de ser mantida a sua base fundamental, representada pela República democrática, a federação e o regime representativo, com a separação de poderes nela estatuída.⁴⁸⁹ Desperta especial atenção neste trecho do programa a maneira como a reforma é admitida também “por leis expressas ou por simples interpretação usual”⁴⁹⁰, demonstrando uma compreensão mais abrangente do processo de reforma constitucional, porquanto não limita esta à autoridade legislativa do poder constituinte, incluindo no processo os outros operadores do direito. De maneira específica, o programa revisionista democrático defendia pontos como maior autonomia dos Municípios, eleição indireta do Presidente da República, regime eleitoral mais participativo, maiores investimentos na área educacional, reformar tarifas de importação.⁴⁹¹

Principalmente durante as duas campanhas presidenciais nas quais foi candidato pelo partido civilista, Rui Barbosa foi um dos grandes defensores de uma revisão constitucional e um dos redatores do programa revisionista civilista. Mais pontual que os outros dois programas transcritos na obra de Castro Nunes, o texto civilista priorizava uma perspectiva liberal para as alterações na Constituição brasileira de 1891.⁴⁹²

Ao discorrer sobre o “espírito da reforma”, Castro Nunes procurou analisar o ambiente brasileiro e as correntes de pensamento da Primeira República para melhor compreender a maneira como se desenvolveu o movimento revisionista brasileiro. Assim, o autor destacou a importância da circulação das idéias liberais no Brasil. Embora as constituições liberais tenham sido concebidas inicialmente com um instrumento de defesa dos indivíduos contra o autoritarismo do Estado, as transformações vividas nas sociedades imprimiram a necessidade de atualização do conceito de liberdade. De fato, muitas das revisões ocorridas em outros países foram

⁴⁸⁸NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 18-20.

⁴⁸⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20-22.

⁴⁹²O rol das alterações propostas pelo programa revisionista já foi elencado na análise da produção doutrinária de Rui Barbosa. Vide p. 138 deste capítulo.

no sentido de ampliar a concepção de liberdade política para adaptar-se à idéia de uma concepção social do direito.⁴⁹³ Esta era a revisão apoiada e defendida por Castro Nunes no seu trabalho, uma moderada adaptação dos preceitos constitucionais à realidade que deve regular e cujo objetivo final é a estabilidade da ordem constitucional. Nas palavras do autor:

Destarte, a tarefa revisionista, atendo-se, como convém, à prudência do velho aforismo que manda ‘conservar, melhorando’, vale dizer — defender, a uma, do caruncho do tempo e das rajadas iconoclastas a obra que vai adaptar-se, para subsistir, às diretrizes da época, requer da mentalidade que a vai conduzir, dirigir, levar a bom termo — moderação, tacto, equilíbrio.⁴⁹⁴

Ademais, é importante mencionar que, assim como Ataliba Nogueira, também Castro Nunes manteve uma preocupação com a educação e atividade cívica dos cidadãos brasileiros. Em razão do desconhecimento, acredita o autor, muitos acabam agindo de forma indiferente frente às questões constitucionais.⁴⁹⁵

Portanto, o trabalho elaborado por Castro Nunes demonstra ser uma peça importante para ampliar a compreensão da construção de uma teoria brasileira da mudança constitucional. O autor revela, através de sua narrativa, nuances do pensamento acerca da estabilidade e da reforma constitucional que tiveram lugar no Brasil durante a Primeira República. A moderação parece ser a palavra de ordem para Castro Nunes, cuja defesa dos processos para a adaptação da Constituição era incisiva, sob a condição de atenção para os perigos de alterações precipitadas e imaturas. A citação transcrita a seguir parece expressar bem o posicionamento de Castro Nunes:

O espírito de transação inteligente, moderada, bem orientada, é o que deve guiar a elaboração revisora, sem perder de vista que terá feito uma lei de emergência, se se der acolhida às solicitações confusas da época, e não o evangelho político de um povo, fonte perene do ideal de aperfeiçoamento cívico e social.⁴⁹⁶

⁴⁹³NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 26.

⁴⁹⁴NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 27.

⁴⁹⁵“A indiferença pela constituição é um sintoma da nossa cachexia cívica. [...] A noção de que todos têm acerca da constituição é que esta não interessa senão ao governo e aos juristas. Dela só se lembram, na sua labuta diária, os homens alheios a essa minoria, quando um interesse individual ferido os desperta.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 28).

⁴⁹⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 31.

4.3

Os trabalhos parlamentares no processo de formulação, discussão e aprovação das emendas constitucionais

A partir do apanhado geral sobre as teorias jurídicas desenvolvidas acerca da revisão constitucional no primeiro quarto do século XX e dos movimentos políticos que defenderam a realização de mudanças no texto constitucional de 1891, é possível afirmar que a questão da reforma esteve presente nos círculos de debates políticos durante toda a Primeira República brasileira. Muitos foram os pontos geradores de divergências quanto a sua regulamentação, colocando em oposição diferentes posicionamentos com relação à melhor redação possível e qual o entendimento acertado para as disposições da Constituição. O estado de sítio foi um desses motes responsável pelo confronto ideológico de determinados grupos sociais, cuja luta pela classificação do instituto constitucional representava também uma disputa pela detenção do poder simbólico.⁴⁹⁷ Os próprios debates relacionados à normatização infraconstitucional da medida de exceção, constantes durante o período, demonstram certa insatisfação com as previsões constitucionais.

Embora fossem freqüentes as manifestações de grupos políticos favoráveis à realização de alterações nos artigos da Constituição, passaram-se mais de trinta anos sem que houvesse sido realizada qualquer emenda ao texto original promulgado em 1891. Somente em 1926 foram aprovadas cinco emendas à Constituição, cuja proposta inicial partiu do Poder Executivo dois anos antes.

Não obstante o art. 90 da Constituição brasileira prever a iniciativa para reforma constitucional por meio do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados-membros da federação, o Presidente da República, Artur Bernardes, tomou parte desse processo de maneira bastante contundente. Estava em vigor no país o estado de sítio quando, em 3 de maio de 1924, o Presidente encaminhou ao Congresso mensagem oficial recomendando e propondo modificações na redação do texto constitucional brasileiro.

Apesar de a revisão constitucional não fazer parte do programa de governo de Bernardes, alegou o Presidente logo no início de sua mensagem que a prática da administração havia revelado a “necessidade de alguns retoques e modificações que suprimam obstáculos impostos ao progresso do Brasil.”⁴⁹⁸ Assim, segundo o Presidente, a Constituição precisaria de pequenas adaptações, não devendo haver temor no excesso reformista, pois

⁴⁹⁷BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 149.

⁴⁹⁸BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 407.

apenas uma proposta específica, enxuta em um projeto inalterável deveria ser votada e eventualmente aprovada.⁴⁹⁹ Contudo, apesar de o Presidente ter registrado essas ressalvas, os pontos específicos indicados como objetos de reforma foram bastante abrangentes, modificando bases importantes da Constituição republicana.

O Presidente destacou em sua mensagem nove pontos cuja redação deveria estar sujeita à revisão constitucional. Eram eles: o término das caudas orçamentárias; o fim da reeleição dos presidentes e governadores de Estados; a prestação de informações, sobretudo financeiras, pelas administrações estaduais à União; a permissão expressa do veto parcial do Presidente do Executivo; a reformulação da organização da justiça federal; restrição do instituto do habeas corpus para os casos de constrangimento ilegal ao direito de locomoção e à liberdade psíquica do indivíduo; a restrição em casos especiais da liberdade de comércio; a relativização da igualdade dos direitos dos estrangeiros e nacionais e, por fim, o controle pela União da propriedade e exploração de minas.⁵⁰⁰

Portanto, os assuntos sugeridos para emendas pelo Presidente diziam respeito a uma nova organização federativa, com restrições à autonomia dos Estados e maior concentração de poder na União; transformava o habeas corpus em um instituto despolitizado, diminuindo através dessa alteração e de algumas outras a esfera de proteção dos direitos individuais e reorganizava os poderes estatais, dando uma nova configuração orgânica ao Judiciário e aumentando as competências do Poder Executivo. Não havia menção específica a alterações relacionadas ao estado de sítio, embora as outras matérias estivessem correlacionadas a ele, como por exemplo, a questão do habeas corpus.

Ainda que tenha sido o chefe do Executivo o responsável pela indicação dos assuntos para a revisão constitucional e tenha, posteriormente, atuado ativamente no processo findado com a aprovação de emendas em 1926, a mensagem procurou afirmar a competência do Congresso Nacional para apresentar projetos deste teor ao poder constituinte derivado. Nesse sentido, asseverou Bernardes: “não como um programa, que não poderíamos formular, diante da vossa exclusiva competência constitucional em tão relevante assunto, mencionaremos alguns preceitos que parecem reclamar a revisão,

⁴⁹⁹ “Estabelecidos os pontos da reforma, por um entendimento prévio entre os que a devam promover apresentando o respectivo projeto, só ele pode ser aprovado ou rejeitado. Não é suscetível de ampliações ou inovações: a revisão só pode ser feita nos restritos termos em que for proposta. Qualquer idéia nova, qualquer reforma prevista, terá de ser proposta em novo projeto, com as mesmas exigências constitucionais.” (BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408).

⁵⁰⁰ BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408-411.

em bem da felicidade do país e do seu progresso e tranqüilidade.”⁵⁰¹ Através do trabalho de eufemização do enunciado, o Presidente procurou minimizar a sua influência na revisão constitucional, por meio do que Bourdieu chamou de “antecipação dos lucros”⁵⁰², isto é, tendo conhecimento dos seus interlocutores, previu as sanções que a sua fala poderia gerar, adiantando-se às possíveis críticas.

A mensagem presidencial de Artur Bernardes indica desequilíbrio na relação entre os poderes públicos em razão de uma concentração de poder investida no Executivo, tendo em vista que este se sentiu confortável para recomendar de modo bastante diretivo aos membros do Legislativo a melhor forma de exercer sua competência para realizar alterações constitucionais. Ademais, as reformas propostas pelo Presidente da República revelam uma tentativa de reestruturar a organização do país, num esforço para afastar opositores e por fim à crise política que ameaçava o domínio da oligarquia cafeeira. Diante dessa situação desfavorável ao governo, a reforma de preceitos constitucionais poderia ser um mecanismo eficaz para conter forças oposicionistas, dotando de maiores poderes o Executivo federal. Assim, ao encerrar sua mensagem, Bernardes apelou para a imprescindibilidade da revisão, veja-se:

O problema da revisão constitucional [...] está posto à consciência do país, como urgente e essencial providência, sem a qual nada de estável será possível construir, como o demonstra a experiência de mais de 30 anos de regime. Essa é a meditada convicção, que nosso patriotismo e os nossos deveres de Governo exigiam não silenciássemos nesta oportunidade.⁵⁰³

Após a mensagem do Presidente, discutiu-se durante vários meses no Palácio do Catete um projeto de reforma para a Constituição brasileira.⁵⁰⁴ Deputados e Senadores aliados a Artur Bernardes tomaram parte das reuniões que se realizavam na sede do Poder Executivo e tinham como presidente o próprio chefe do Executivo. O texto do anteprojeto governamental, cujo relator foi o Deputado governista Herculano de Freitas, foi então apresentado ao Congresso Nacional em 2 de julho de 1925. O pro-

⁵⁰¹BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408.

⁵⁰²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 68-69.

⁵⁰³BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 411.

⁵⁰⁴Ao apresentar o projeto de reforma, a Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal fez a seguinte ressalva: “Esta proposta nasceu de um ante-projeto governamental, discutido no Palácio do Catete, sob a presidência do Sr. Presidente da República, em sessões às quais compareceram os vários líderes das bancadas da Câmara e do Senado.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 3).

jeto continha 76 emendas, as quais seguiram a tendência das propostas já expressadas na mensagem do Presidente Bernardes.⁵⁰⁵

Quatro emendas do projeto referiam-se diretamente ao estado de sítio. A primeira delas, de n. 28, acrescentava à competência privativa do Congresso Nacional, prevista no art. 34, o seguinte inciso: “40. Conhecer dos atos do Poder Executivo praticados em virtude do estado de sítio ou da intervenção nos Estados.”⁵⁰⁶ Procurava tal emenda suprir a divergência relacionada à competência das casas do Legislativo para apreciar somente a decretação do estado de sítio ou também os atos praticados durante o período de exceção. Aprovada a reforma, tanto um quanto o outro estariam sujeitos à avaliação do Legislativo federal. Limitando a esfera de potencialidade de sentidos, a significação estaria, assim, afirmada no texto constitucional reformado.

A segunda modificação envolvendo o estado de sítio ficou registrada na emenda de n. 56. De acordo com a nova redação proposta, nenhum recurso Judiciário seria permitido contra a declaração de estado de sítio.⁵⁰⁷ Por conseguinte, ficaria impossibilitado o Poder Judiciário de proferir julgamentos de caráter político, excluindo a hipótese de questionamento da constitucionalidade da decretação do sítio nas instâncias judiciais, restringindo tal avaliação aos membros do Poder Legislativo.

A emenda n. 74 modificava a redação do caput do art. 80 da Constituição. O novo enunciado estabelecia que o habeas corpus ficaria suspenso de modo absoluto para os detidos em razão da declaração do sítio. Essa disposição procurava reverter a jurisprudência que havia se consolidado no Supremo Tribunal Federal do habeas corpus como remédio apropriado para combater qualquer tipo de violação de direitos individuais, deixando sem proteção constitucional aqueles indicados para a detenção em virtude do

⁵⁰⁵ “Estabelecendo uma relação entre a mensagem do Executivo, que prega a necessidade de reforma, e o relatório e parecer da Comissão Especial da Câmara percebe-se uma flagrante identidade de princípios entre eles. Da defesa irrestrita ao projeto de reforma passando pela justificação dos termos referentes à limitação da autonomia dos Estados, é plenamente identificável a aproximação das idéias.” (COSTA NETO, C. P. L., **A reforma constitucional de 1926 e a crise da primeira república**, p. 412).

⁵⁰⁶ FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 7.

⁵⁰⁷ “EMENDA N. 56 – Art. 62. Acrescente-se ao art. 62 da Constituição [As justiças dos Estados não poderão intervir em questões submetidos aos tribunais federais, nem anular, alterar, suspender as suas sentenças, ou ordens. E, reciprocamente, a justiça federal não pode intervir em questões submetidas aos tribunais dos estados, nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição] o seguinte: Parágrafo único. Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção dos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 11).

sítio. Além disso, o texto substitutivo determinava a necessidade de estarem expressas, no decreto que firmava o sítio, as garantias constitucionais suspensas no seu período de vigência, restritas essas às garantias asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, da Constituição Federal.⁵⁰⁸

Por fim, a emenda n. 75 acrescentava um novo parágrafo ao art. 80, fixando, em harmonia com o disposto na emenda n. 56, que os atos praticados pelos poderes Legislativo e Executivo em razão do estado de sítio não estariam sujeitos ao Poder Judiciário.⁵⁰⁹

Uma vez levado o projeto de reforma constitucional elaborado junto ao Executivo aos membros do Poder Legislativo, foi formada na Câmara uma comissão especial de 21 Deputados para analisar o projeto e redigir sobre ele um parecer. O relator da Comissão era justamente Herculano de Freitas, líder da bancada paulista e aliado de Artur Bernardes. Após reuniões, a Comissão apresentou seu parecer em 25 de agosto de 1925.

A Comissão Especial justificou, através do seu relator, a necessidade das emendas à Constituição para “atender à sua melhor eficácia, restabelecendo o espírito viciado por má aplicação, ou para cercear competências que se tornaram abusivas ou, ainda, para regular faculdades e garantias cujo absoluto é incompatível com o conceito do Estado contemporâneo.”⁵¹⁰ De tal modo, o documento afirmava a importância da adaptação do texto constitucional ao contexto político brasileiro, indicando o imperativo da reconfiguração das relações entre os entes estatais e o princípio da separação de poderes.

O relator preocupou-se ainda em alertar para o fato de que o país estar vivenciando um período de exceção, marcado pela vigência do estado de sítio, de modo algum obstaría ou prejudicaria o desenvolvimento dos trabalhos em torno da aprovação da reforma constitucional.⁵¹¹ Tal afirmação

⁵⁰⁸“EMENDA N. 74 – Art. 80. Substitua-se o art. 80 [Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21)] da Constituição pelo seguinte: Art. 80. Quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina, poder-se-á declarar em estado de sítio, por tempo determinado, qualquer parte do território nacional, suspendendo-se aí o habeas corpus absolutamente para os detidos em virtude da declaração do sítio e as garantias constitucionais asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, que forem enumeradas no decreto.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵⁰⁹“EMENDA N. 75 – Acrescente-se ao art. 80 da Constituição o seguinte: § 5º Na vigência do estado de sítio os tribunais não poderão conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵¹⁰FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 116.

⁵¹¹“O fato de estarem suspensas as garantias constitucionais pelo estado de sítio, em

pode ser considerada um indício de que a medida não estava sendo aplicada num momento de grave crise causada por comoção interna ou invasão estrangeira, pois não havia sido tirada a tranqüilidade dos representantes do povo para se ocuparem de matéria cuja exigência era de um estudo minucioso.

Apesar de vários dos dispositivos propostos pelo projeto poderem ser apontados como conservadores e limitadores das esferas dos direitos individuais⁵¹², o parecer redigido por Herculano de Freitas reivindicava um caráter liberal para as alterações propostas no projeto. Veja-se:

Trabalho de conservação, e não para deformar ou destruir, a reforma é seguramente um esforço liberal, na boa acepção da palavra [. . .] Ao invés de atentar contra as liberdades brasileiras, a reforma as respeita, as assegura, as legítimas nos termos em que a liberdade é essencial à existência da sociedade, dentro dos limites condicionados da sua cooperação com o poder, para a vida da República, e não no ilimitado, impossível nos agregados sociais politicamente organizados.⁵¹³

Através dessa alegação, o relator parece buscar no termo “liberal” uma chancela para o projeto. Deste modo, figurariam as emendas constitucionais aos olhos dos demais como um instrumento de ampliação dos direitos individuais. Esta nomeação, segundo Pierre Bourdieu, faz parte de um grupo de atos responsáveis por instituições e destituições com base social, “através dos quais um indivíduo, agindo em nome próprio ou em nome de um grupo mais ou menos importante numérica e socialmente, quer transmitir a alguém o significado de que ele possui uma dada qualidade.”⁵¹⁴

Realizadas essas considerações introdutórias no parecer da Comissão Especial da Câmara para a revisão constitucional, o texto prossegue comentando de forma específica cada uma das emendas propostas. Nessa direção, destaca-se para os fins da presente pesquisa a análise específica das emendas referentes ao estado de sítio.

Sobre a emenda de n. 28, ressaltou o parecer que o acréscimo “preenche uma lacuna da Constituição vigente: torna expreso o que estava implícito — dá ao Congresso a faculdade de conhecer dos atos do Poder Executivo, pra-

nada pode afetar a regularidade da reforma. As medidas praticadas sob o sítio não atingem o poder que elabora a reforma, nem as garantias dos membros dele.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 118).

⁵¹²Nesse sentido podem ser citadas a título de ilustração as emendas que restringiam a aplicabilidade do habeas corpus, a diminuição da competência do Poder Judiciário para apreciação de atos do Executivo e Legislativo, a limitação de liberdade de comércio em casos especiais, dentre outras.

⁵¹³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 119-20.

⁵¹⁴BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 82.

ticados em virtude do estado de sítio, ou da intervenção nos Estados.”⁵¹⁵ O argumento utilizado para a emenda estava baseado, portanto, na existência de um sentido já inerente ao constitucional, permissivo à apreciação dos atos do estado de sítio pelo Judiciário. Assim, a Comissão procurava legitimar a emenda a partir da tese segundo a qual a nova redação não estaria trazendo nenhuma alteração à Constituição, mas apenas expressando um conteúdo já presente na formulação original.

Também esse tipo de argumentação foi utilizado para justificar a emenda n. 56. Ao afirmar que tal emenda “consagra, expressamente, o que já está na doutrina e na jurisprudência dos estados de instituições semelhantes às nossas e em cujas constituições se inspirou o legislador constituinte brasileiro”⁵¹⁶, pode-se levantar a hipótese de que a Comissão parlamentar intencionou afastar sua responsabilidade e autoria do enunciado, investindo em um processo de naturalização das mudanças no texto da Constituição, como se as emendas não fossem obra de indivíduos vinculados a interesses de determinados grupos sociais, mas tão somente o resultado natural de um movimento normativo concretizado na realidade contextual.⁵¹⁷

Ainda sobre a mesma emenda constitucional, asseverou o parecer que os tribunais deveriam ser excluídos da apreciação de casos estritamente políticos, uma vez que, “permitir-lhes intervir neste assunto, fora violar o princípio cardeal da organização dos poderes, na Federação, que declara independentes os vários órgãos da soberania nacional.”⁵¹⁸

Referente à reforma do art. 80, pelas emendas n. 74 e n. 75, o relator da Comissão, Herculano de Freitas, afirmou que a imprecisão do texto tornou possível a compreensão do instituto como “a suspensão da Constituição ou o interregno constitucional, e autorizou medidas que alcançam, não só as garantias asseguradas no art. 72 da Constituição, como também, privilégios e prerrogativas do poder legislativo.”⁵¹⁹ Apesar de nos anos anteriores ter sido firmada uma jurisprudência favorável às imunidades parlamentares, considerou a Comissão ser necessário registrar esse entendimento no texto constitucional.⁵²⁰

⁵¹⁵FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 228.

⁵¹⁶FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁷Esse caso pode ser associado aos ritos de instituição descritos por Bourdieu, já que constitui uma forma de “consagrar legitimar, isto é, fazer desconhecer com arbitrário e reconhecer como legítimo e natural um limite arbitrário” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 98).

⁵¹⁸FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²⁰“A fim de evitar incertezas e fixar o alcance da disposição, a emenda n. 74 enumera os parágrafos do art. 72 atingidos pela declaração de sítio.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242).

De acordo com a emenda n. 74, ficaria suspenso o habeas corpus em razão da declaração do sítio. A razão alegada no parecer para tal modificação era de que não caberia ao Judiciário, mas sim ao Executivo e Legislativo, apreciarem a oportunidade e a conveniência da declaração do sítio. Apesar disso, o texto de Herculano de Freitas asseverou: “se abusos forem cometidos, só podem ser apreciados pelo poder competente para acusar e julgar as autoridades que os cometeram.”⁵²¹ Porém, diante de tal afirmação, permanece a dúvida, pois quem seria esse poder e por meio de qual remédio constitucional, que não o habeas corpus, deveriam os indivíduos lesados agir?

Finalmente, a Comissão Especial para revisão constitucional encerrou seu parecer destacando o caráter essencialmente republicano de suas motivações na elaboração das propostas; suas intenções não seriam outras senão a de aprimorar o texto da Constituição para melhor servir à organização do país. O trecho transcrito na seqüência ilustra essa tentativa de legitimar as propostas de reforma por meio de afirmações de que o projeto estaria acima de quaisquer interesses privados, veja-se:

Para melhorar e para completar, e não para destruir ou desvirtuar o meritório trabalho da Constituição Republicana, o Congresso deseja adotar as alterações e os acréscimos sugeridos. Não é a paixão política do momento, nem subalternos interesses de predomínio, que inspiram a projetada reforma. Nada existe nela que possa aproveitar aos homens que a elaboram.⁵²²

Uma vez encaminhado o projeto de reforma constitucional aos membros da Câmara dos Deputados, foram apresentadas em plenário outras 17 emendas. Referente ao estado de sítio, sugeria a emenda n. 16, de Arthur Colares Moreira e outros, a formação de um Supremo Conselho da Nação, cuja função seria de, na ausência do Congresso, autorizar o Presidente da República a decretar o estado de sítio, nas hipóteses do art. 48, n. 15 da Constituição.⁵²³

Tendo sido iniciada a primeira etapa de discussão das emendas constitucionais, ocupou a tribuna na sessão de 10 de setembro de 1925 o Deputado da oposição Wenceslau Escobar. O orador desferiu duras críticas ao projeto: “esta reforma não fala a língua do tempo, nem resolve com as idéias dominantes no tempo, os problemas que o tempo depara.”⁵²⁴ A orientação do projeto era, no seu entender, de um espírito retrógrado, responsável por

⁵²¹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²²FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 243.

⁵²³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 251.

⁵²⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 468.

barrar modificações na Constituição capazes de superar as deficiências da República brasileira.⁵²⁵ Ao invés de ampliar os espaços para participação popular na política do país, o Deputado afirmou que as emendas propostas dariam ainda mais poder ao Executivo, “a fim de obstar com mais eficácia as manifestações democráticas da alma popular, no conceito dos regalistas da República, uma fantasia, uma vã chimera, uma frívola veleidade das massas.”⁵²⁶

Além dessas considerações de caráter mais geral, Wenceslau Escobar se deteve também de maneira específica sobre as emendas do projeto relacionadas ao estado de sítio. Consoante o Deputado, não poderia ser vetado ao Poder Judiciário a apreciação dos abusos cometidos em razão do sítio, sob pena de o Poder Executivo se agigantar de tal forma que comprometesse o princípio da separação e harmonia dos poderes e, ainda, dificultar a proteção dos direitos individuais.⁵²⁷

O perigo da soberania absoluta do Executivo alegado por Escobar já estava sendo vivenciado no Brasil, segundo sua opinião, em razão do prolongamento da vigência do estado de sítio no governo de Artur Bernardes. No entanto, de acordo com o Deputado, apesar do autoritarismo do Presidente da República, aos cidadãos ainda restava a possibilidade de recorrer ao Judiciário para sua proteção, garantia que se fossem aprovadas as emendas constitucionais não mais existiria. Nas palavras de Escobar:

Agora mesmo nesse quadriênio de estado de sítio, o período das maiores infelicidades por que tem atravessado nossa Pátria e dos maiores e mais vergonhosos escândalos desde a proclamação da nossa independência, a quantos não tem valido o Poder Judiciário, arrancando de células destinadas a réus de crimes comuns, das torturas materiais e morais da incomunicabilidade, das violências de lhes privar dos vencimentos de que tem direito e outras medidas de exceção exorbitantes da atuação durante o sítio?⁵²⁸

Continuando os debates na Câmara acerca do projeto de reforma constitucional, no dia 13 de setembro de 1925, manifestou-se contrário às emendas concernentes ao estado de sítio o Deputado Leopoldino de Oliveira. Da mesma forma como Wenceslau Escobar, também ele alertou para a demasiada concentração de poder nas mãos do Executivo caso lograssem

⁵²⁵BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 466.

⁵²⁶BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 468.

⁵²⁷“Como há de o Poder Judiciário verificar se o Executivo exorbita de suas funções, se lhe for vedado conhecer de seus atos, como dispõe a emenda, praticados durante o sítio? Essa proibição importaria na mais profunda deturpação do regime arrogando o Executivo num poder absoluto à cuja discricção ficaria entregue a liberdade e a própria vida dos cidadãos.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 470-471).

⁵²⁸BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 471.

êxito as alterações no texto da Constituição.⁵²⁹ Especificamente sobre a questão da suspensão do habeas corpus para os detidos em razão do sítio, afirmou:

O projeto da reforma constitucional tira ao povo o seu ponto de apoio nas horas más, como a de agora; suprime a emenda a maior garantia a única talvez, dos direitos dos brasileiros, de que a mascarada da nossa democracia se ri, e não nos dá outro remédio para os males de que padecemos e que mais nos atormentariam, se, para a desgraça do Brasil, fosse aprovada a reforma nos moldes do projeto.⁵³⁰

Na sessão do dia seguinte, o Deputado da base oposicionista Alberico de Moraes reafirmou a existência de uma ameaça ao equilíbrio dos poderes estatais diante de uma eventual aprovação da emenda de n. 75. De acordo com sua compreensão, impedir que o Judiciário apreciasse as decretações do sítio e dos atos praticados durante sua vigência, seria uma usurpação de poder, comprometendo o princípio consagrado pela Constituição de 1891 da separação dos poderes públicos.⁵³¹

Após terem sido encerrados os debates da primeira fase de discussão do projeto de revisão constitucional, foi colocado em votação e aprovado um requerimento retirando 43 emendas da proposta, em 18 de setembro de 1925.⁵³² Deste modo, o prazo para aprovação final da reforma seria diminuído, permitindo que fossem incorporadas mais rapidamente as emendas ao texto original da Constituição. A bancada oposicionista foi contra a retirada de emendas, alegando que seria este um artifício para o Executivo impor sua vontade de forma mais acelerada.

O requerimento, subscrito por 81 Deputados, excluía do projeto de reforma as seguintes emendas: 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 60, 61, 62, 65, 68, 70, 73, 76.⁵³³ Na sessão de 26 de setembro, durante a discussão sobre a retirada de emendas, o Deputado João dos Santos atacou as emendas 74 e 75, sugerindo que entrassem essas no rol dos enunciados excluídos. De acordo com o Deputado: “a proposta de revisão

⁵²⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 569.

⁵³⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 575.

⁵³¹“Sr. Presidente, o decreto do estado de sítio, sendo ato do Poder Executivo, deve estar sujeito, na sua aplicação, à apreciação do judiciário, e a lei do estado de sítio, votada pelo Congresso em virtude das atribuições que lhe confere a Constituição, tem que, forçosamente, ser submetida ao critério da suprema magistratura do país. Tirar do Supremo Tribunal Federal o dever, o direito de apreciar as leis votadas pelo Congresso é a usurpação das atribuições de um outro poder.”(BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 635).

⁵³²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 9.

⁵³³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 5.

constitucional deixa a vida, a liberdade, a fortuna e a honra dos cidadãos brasileiros à discrição das autoridades militares.”⁵³⁴ Assim, nesta mesma sessão foi apresentado um novo requerimento propondo a retirada de outras 27 emendas. Após discussões, foi aprovada pela maioria a exclusão das emendas 18, 22, 25, 27, 30, 32, 33, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 63, 64, 66, 67, 69, 71, 72, 74 e 75.⁵³⁵

Apesar de terem sido retiradas do projeto várias emendas que haviam sido alvo de críticas da oposição, dentre elas as de n. 56, 74 e 75 referentes ao estado de sítio, Adolpho Bergamini acusou a exclusão de emendas de ser “mais uma bordoadada sobre a Câmara — porque hoje não é mais sobre a minoria, mas sobre a Câmara inteira — e facilitar a passagem do projeto de reforma da Constituição imposta pelo Catete.”⁵³⁶

Algumas emendas foram ainda oferecidas em plenário, mas muitas delas foram em seguida retiradas. Durante a sessão de 03 de outubro de 1925, foi encerrada a votação da primeira discussão, que acabou por aprovar sete emendas.⁵³⁷

Na sessão de 05 de outubro foi apresentada à Câmara dos Deputados um projeto de reforma do regimento interno da casa. A partir da aprovação das modificações, ficou estabelecido no art. 7º que no procedimento de reforma constitucional poderiam ser apresentadas emendas substitutivas a todos ou qualquer das anteriormente aprovadas, e deveriam conter as alterações que sugerissem aos textos ou artigos da Constituição, ou da proposta a que se referiram, isolada ou englobadamente.⁵³⁸

Com base nesse novo artigo do regimento, foram propostas, com assinatura de 118 Deputados, cinco emendas substitutivas àquelas aprovadas em primeiro turno. Muito embora um número bastante de significativo de emendas do projeto original tenha sido anteriormente retirado da proposta de reforma, muitos dos temas que diziam respeito a essas emendas foram reorganizados nos enunciados substitutivos, permanecendo de um modo ou outro como parte da reforma constitucional. Veja-se por exemplo o caso do estado de sítio. Embora tenha sido retirada a emenda n. 74, a emenda substitutiva n. 5, do projeto aprovado em primeira discussão, reproduzia o conteúdo daquela no seu §36⁵³⁹, o mesmo acontecendo com a de n. 56, registrada no §5º, do substitutivo de n. 4.⁵⁴⁰ Por isso a indignação da minoria

⁵³⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 346.

⁵³⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 352.

⁵³⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 355.

⁵³⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 650.

⁵³⁸BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 3, p. 60.

⁵³⁹GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 358.

⁵⁴⁰GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 354.

dos Deputados com a retirada de emendas e apresentação dos cinco enunciados substitutivos, já que na maioria dos casos as alterações foram apenas agrupadas, acelerando o processo de votação e aprovação das mudanças constitucionais.

Diante das mudanças no regimento, que também diminuía os prazos relativos à reforma constitucional, o parlamentar Francisco de Sá Filho declarou seu voto contrário as alterações,

restringe de tal forma os prazos de encaminhamento e discussões, que os torna virtualmente nulos. Com efeito, não é materialmente possível a nenhum Deputado, em 5 ou 10 minutos, encaminhar a votação de algumas das alterações da Constituição; e, por outro lado, encerrar qualquer uma das discussões no segundo dia, é facultá-los a quatro Deputados, de cada vez, o que significa privar de tomar parte nelas, aos 208 restantes. Se se pretendeu esconder à opinião pública a elaboração da reforma constitucional, não se queira agora proibir que a discutam os próprios representantes da Nação. Obra de tal relevância só deverá ser feita em ambiente de luz e de liberdade.⁵⁴¹

O segundo turno de discussões sobre a reforma constitucional foi iniciado na Câmara em 13 de outubro de 1925. Nos cinco enunciados substitutivo, de matéria nova, havia apenas o §7º, da emenda n. 5, relacionado às relações entre Estado e igrejas.⁵⁴²

Iniciados os debates, Azevedo de Lima afirmou que a questão do estado de sítio já havia sido discutida exaustivamente pelos oradores, que “puseram bem de manifesto a brutalidade desta formidável aberração jurídica. Sobre ela nada é mister mais aduzir para tornar bem clara e nítida a ação delituosa que vai na câmara praticar contra as nossas tradições jurídicas e contra o nosso clássico liberalismo.”⁵⁴³ O Deputado usou como argumento para fortalecer seu posicionamento contrário à restrição do habeas corpus em razão da medida de exceção a obriedade do prejuízo que a aprovação de tal emenda acarretaria ao país. Assim, já tendo sido levantadas as razões pelas quais tal enunciado deveria ser repellido pelos membros do Legislativo, só restou a ele apelar para a necessidade incontestável de ser a emenda rejeitada.

Durante a terceira discussão das emendas, Leopoldino de Oliveira destacou que além de a reforma ser um retrocesso para a Constituição do

⁵⁴¹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 61.

⁵⁴²“§7º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou dos Estados. A representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica violação desse princípio.”(GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 355).

⁵⁴³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 268.

país, a influência do Presidente da República no processo da reforma era exageradamente grande, violando os preceitos de separação de poderes e competência para revisão constitucional definidas na Constituição.⁵⁴⁴

Na sessão de 21 de outubro de 1925 foi encerrada a terceira discussão na Câmara do projeto de reforma e, uma vez encaminhada a votação das emendas, a redação foi aprovada.⁵⁴⁵ Após uma discussão especial, em 23 de outubro foi votada em último turno a reforma, tendo sido remetido o projeto ao Senado Federal.

Adolpho Bergamini, membro da oposição, fez ainda uma ressalva a respeito da participação engajada da minoria nas discussões. Embora em desvantagem na Câmara, não se furtaram esses congressistas a tomar parte nos debates e nas análises das propostas de emenda. No entanto, o mesmo não pôde ser verificado na participação da base governista, que, salvo pequenas intervenções, não se manifestou em defesa do projeto.

a possibilidade de se transformar em lei o projeto que sofreu os mais vivos e incisivos ataques, a crítica mais severa, o exame mais rigoroso, sem que uma palavra de defesa se fizesse ouvir, para ao menos ficar consignado nos Annaes da Constituinte Revisora, de modo a esclarecer aos posteros os motivos reais ou aparentes, que levaram esta casa do congresso à tentativa infeliz de reformar a Constituição de 24 de fevereiro.⁵⁴⁶

Em 26 de outubro de 1925 foi recebido no Senado o projeto com as cinco emendas aprovadas na Câmara.⁵⁴⁷ Em seguida, foi escolhida uma comissão especial formada por 21 Senadores encarregada de estudar as matérias e apresentar um parecer sobre a reforma constitucional no dia 31 de outubro. Neste parecer, a Comissão discutiu questões relativas ao estado de sítio ao analisar os textos das emendas n. 4 e n. 5.

Sobre a emenda n. 4, §5º, que proibia os tribunais de conhecer os atos praticados em virtude do estado de sítio pelos poderes Executivo e Legislativo, a Comissão Especial asseverou: “todos os casos a que se refere a emenda são puramente políticos e é um dogma — que o poder Judiciário não pode intervir em casos políticos.”⁵⁴⁸ E concluiu, após citações de alguns publicistas, da seguinte maneira: “se, pois, os tribunais não tem competência para intervir em casos puramente políticos, a disposição proposta pela emenda, proibindo recursos judiciários nos casos que refere é digna de ser

⁵⁴⁴ “venho cumprir o meu dever de debater, ainda mais uma vez, o projeto de reforma constitucional, que o Parlamento está elaborando, atendendo à vontade do Sr. Presidente da República.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 388).

⁵⁴⁵ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 393.

⁵⁴⁶ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 499.

⁵⁴⁷ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 195.

⁵⁴⁸ GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 341.

incluída na Constituição Política.”⁵⁴⁹ Portanto, foi favorável a Comissão do Senado ao texto que excluía do julgamento do Judiciário as ações realizadas durante o sítio, por considerá-las estritamente políticas, cabendo apenas ao Legislativo tomar parte na apreciação.

Ao apresentar o parecer sobre a emenda n. 5, § 36, a Comissão posicionou-se de maneira favorável à obrigatoriedade do Poder Executivo de elencar cada uma das garantias constitucionais suspensas a partir da decretação do estado de sítio, bem como a definição no próprio artigo constitucional do rol de quais garantias poderiam vir a serem suspensas. Essas modificações no texto da Constituição seriam importantes, segundo a Comissão, porque “a falta de determinação das garantias que podem ser suspensas e os termos vagos e genéricos do dispositivo constitucional, abrindo espaço ao arbítrio do Poder Executivo, tem determinado vários abusos atestados pela nossa história política.”⁵⁵⁰

Apesar dessa fundamentação, estabelecendo limites ao Poder Executivo com vistas a preservar os direitos individuais dos cidadãos, o parecer da Comissão do Senado foi omissivo com relação à restrição absoluta do habeas corpus para as pessoas envolvidas em detenções ocasionadas pelo estado de sítio imposta pelo mesmo parágrafo da emenda. O parecer simplesmente ignorou a inovação trazida pelo texto, deixando sem comentários a delicada questão.

Uma vez apresentado o parecer aos demais membros do Senado, foi iniciada em 06 de novembro a primeira discussão sobre o projeto de reforma constitucional. Ocupou a tribuna no dia 11 Epiácio Pessoa, que discursou sobre as alterações no texto da Constituição ocasionadas pelo n. 4, §5º.

Eu entendo esta disposição, no sentido natural dos vocábulos que a encerram. Desde que se trate de atos decorrentes do estado de sítio, praticados não por ocasião dele, mas em virtude dele, como diz a própria emenda, isto é, desde que se trate de alguns daqueles atos que a Constituição só permite praticar por causa do estado de sítio, que só o estado de sítio legitima, — não poderão os tribunais conhecer deles. Com a suspensão das garantias, por exemplo, o Presidente tem o direito de deter o cidadão sem flagrante ou nem culpa formada, em lugar não destinado a réus de crimes comuns. Eis uma faculdade constitucional e privativa do Poder Executivo, eis aí um ato praticado ‘em virtude’ do sítio: contra esse ato nada podem os tribunais.⁵⁵¹

Assim, com o intuito de evitar que qualquer ato praticado pelo Poder Executivo durante o estado de sítio ficasse excluído da apreciação do Poder

⁵⁴⁹GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 342.

⁵⁵⁰GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 347.

⁵⁵¹BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 4, p. 408.

Judiciário, deixando desprotegidos de forma genérica os direitos individuais, a mercê apenas de uma tardia responsabilização criminal do Presidente da República, procurou Epiácio Pessoa a consolidação do entendimento dentre os parlamentares segundo o qual só seria vetado o recurso ao Judiciário àqueles diretamente envolvidos no estado de sítio.”⁵⁵²

Encerrados os debates, na sessão de 12 de novembro foram votadas as alterações constitucionais. Durante a votação da emenda n. 5, a maioria dos Senadores entendeu que o §35 e o § 36 deveriam ser votados de forma separada.⁵⁵³ Por unanimidade de votos, foram ambos os parágrafos rejeitados.⁵⁵⁴

Após as demais etapas de votação no Senado, que aprovaram a maior parte das emendas propostas, salvo os §§ 35 e 36, da emenda n. 5, no dia 04 de maio de 1926, o texto aprovado pelo Senado retornou à Câmara dos Deputados.

De volta à Câmara, antes que fosse iniciado o segundo turno de votações, o Deputado Leopoldino de Oliveira expressou na sessão de 16 de junho sua frustração com relação aos rumos tomadas pela reforma constitucional, essencialmente influenciada pelo Presidente da República e com vistas a privilegiar as oligarquias dos Estados mais poderosos da União. Nesse sentido:

mas a revisão que pleiteávamos era aquela que assentava nas aspirações nacionais. Não seríamos capazes de abastardar o nosso ideal até o ponto de virmos defender a reforma atual que é obra castrada do catete a ser imposta ao povo brasileiro com a chancela imoral das oligarquias.⁵⁵⁵

Dentre as poucas manifestações governistas favoráveis às emendas relacionadas ao estado de sítio, pode-se destacar o discurso de Francisco Campos apoiando a disposição cujo conteúdo vetava a apreciação do estado de sítio pelo poder Judiciário, veja-se:

Assim, Sr. Presidente, se aos tribunais é vedado decidir da constitucionalidade da declaração de sítio, segue-se, por implicação irresistível, que os atos praticados pelo Governo em virtude do estado de sítio, se acham igualmente subtraídos à sua competência; pois o sítio é declarado para ser executado e se aos tribunais se reservasse a faculdade de obstar, pela sua intervenção, a atuação da medida, seria a mais chapada puerilidade subtrair-se ao seu julgamento o ato de declaração de sítio, porque o que, em última análise, se envolveria no seu pronunciamento sobre os atos praticados em virtude

⁵⁵²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 409.

⁵⁵³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 444.

⁵⁵⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 445.

⁵⁵⁵BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 35.

do sítio seria, efetivamente, o sítio em toda a sua extensão, em toda plenitude da sua substância. Praticamente, por conseguinte, tanto faz julgarem os tribunais da declaração como dos atos do sítio, pois julgando desses teriam julgado da substância do estado de sítio, de cujo conteúdo poderiam privá-lo inteiramente, nulificando e abolindo, assim o recurso em toda sua extensão.⁵⁵⁶

Diante dessas afirmações, o Deputado da oposição Leopoldino de Oliveira contra-argumentou, enunciando mais um dos elos que formariam a cadeia de comunicação⁵⁵⁷:

Digo eu agora: todo ato do Legislativo ou do Executivo que, executado durante o sítio não seja meramente político, constitua uma exorbitância do poder cabe na competência do Judiciário. Se assim não fosse, não haveria limitação de poderes e, então, teríamos o arbítrio, o absolutismo político. Se o Executivo, por exemplo, prende o Deputado, que tem imunidade parlamentar e o Legislativo aprova seu ato, o representante do povo não pode recorrer ao Judiciário?⁵⁵⁸

Ainda outro Deputado da base governista expressou seu apoio de que seria acertada a emenda que afastaria do Poder Judiciário o julgamento do estado de sítio. João Mangabeira afirmou: “Quando a reforma estabelece que o Poder Judiciário não pode tomar conhecimento da declaração do estado de sítio, não faz senão consagrar a jurisprudência pacífica, tranqüila e até hoje incontestável do Supremo Tribunal”⁵⁵⁹. Segundo ele, o art. 80 (cuja emenda não fora aceita pelo Senado) já seria suficiente para delimitar as funções discricionárias do governo ou do Congresso nas hipóteses do estado de sítio.⁵⁶⁰

Ao fim dos debates, as modificações propostas nas redações dos arts. 34, n. 21, 48, n. 15 e 80, que versavam sobre o estado de sítio, foram todas rejeitadas. Em contra partida, permaneceram na pauta para a votação final da Reforma Constitucional a impossibilidade de recursos judiciários contra a declaração de sítio e a incompetência do Judiciário para conhecer durante a vigência do estado de sítio os atos praticados em virtude dele pelo Legislativo ou Executivo, bem como a restrição do habeas corpus para os casos em que fossem violados direitos relacionados à liberdade de locomoção dos indivíduos.

Além dessas divergências que separavam os Deputados em dois grupos opostos, foi objeto de discórdia também a interpretação do art. 90 da

⁵⁵⁶BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 172.

⁵⁵⁷BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 272.

⁵⁵⁸BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 194.

⁵⁵⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 252.

⁵⁶⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 256.

Constituição, responsável por regular justamente o processo de reforma constitucional. Segundo os Deputados da minoria opositora, a reforma cujos trâmites ocupavam o Congresso Nacional era nula porque desobedecia os preceitos constitucionais previstos naquele artigo. Três foram os pontos alegados por Adolpho Bergamini como inconstitucionais: a maioria de dois terços de votos exigida pelo §2º deveria referir-se à totalidade dos membros do Congresso e não ao número dos membros presentes na sessão de votação; esta totalidade deveria abranger as duas casas e, a terceira objeção, era no sentido de que o projeto não havia sido aceito nas duas Câmaras, como previsto também no §2º, porquanto o Senado havia alterado a redação inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados.⁵⁶¹

Cumpridas as três etapas de votação, em 08 de julho foram aprovadas na Câmara em último turno as emendas constitucionais, cujo texto foi remetido ao Senado Federal.⁵⁶²

Recebido em 13 de julho no Senado o projeto de reforma constitucional aprovado pela Câmara, na data de 17 de agosto foi iniciada a primeira discussão do segundo turno no Senado.⁵⁶³

Moniz Sodré, Senador da oposição, retomou a questão do art. 90 já defendida na Câmara, alegando a inconstitucionalidade da reforma que estava tramitando.⁵⁶⁴ De acordo com Moniz, o artigo estava sendo duplamente violado.⁵⁶⁵ Referia-se o Senador a uma violação de cunho formal, relacionada ao número de votos para aprovação da emenda, se seriam referentes à totalidade dos membros ou à maioria presente, e a uma ofensa material à forma republicana federativa do país, pois a parte final da nova redação do art. 62 prejudicava a autonomia dos Estados.

Em que pesem as alegações de inconstitucionalidade, após a última fase de debates, as emendas constitucionais foram aprovadas no Senado em 28 de agosto de 1926.⁵⁶⁶ Finalmente, em 03 de setembro de 1926, registrou-se o seguinte: “Nós, Presidentes e Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, de acordo com o §3º, do art. 90 da Constituição Federal, e para o fim nele prescrito, mandamos publicar as seguintes emendas à mesma Constituição, aprovadas nas duas câmaras.”⁵⁶⁷

⁵⁶¹BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 220-221.

⁵⁶²BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 464.

⁵⁶³BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 529.

⁵⁶⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 574.

⁵⁶⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 655.

⁵⁶⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 792.

⁵⁶⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 793.

4.4 Conclusão

O processo de reforma constitucional foi compreendido nesta parte da pesquisa como uma das etapas que compõem a cadeia comunicativa em torno do instituto do estado de sítio na Primeira República brasileira. A partir dessa perspectiva, a problemática relacionada ao fenômeno normativo jurídico da medida de exceção procurou abarcar o aspecto relativo à afirmação da significação, isto é, aos enunciados lingüísticos produzidos a partir de propostas de alterações nos signos do texto da Constituição de 1891.

Como visto, a questão da reforma constitucional e sua regulamentação através do art. 90 incitaram debates bastante freqüentes nos meios estatais e entre os pensadores do Direito Público brasileiro durante o início do século XX. De modo geral, a preocupação que dominava a maioria das discussões era a harmonização da preservação dos preceitos constitucionais com as atualizações necessárias para que o documento legal não ficasse descontextualizado, permitindo estabilidade à ordem constitucional republicana. Especificamente no que se refere ao estado de sítio, as atenções estavam mais voltadas para o problema da interpretação dos artigos que o regulavam. Discutia-se a amplitude dos preceitos, os modos como deveriam ser operacionalizados, os sentidos que poderiam conter. A gama de diferentes significações concretizadas na prática a partir da medida de exceção e a sua importância para a configuração do federalismo, do modelo de separação dos poderes públicos e dos princípios de direitos individuais, fizeram com que o sítio estivesse constantemente presente nos debates concernentes à revisão constitucional.

Rejeitadas a maioria das propostas que implicariam em transformações no instituto do estado de sítio, apenas dois novos enunciados normativos a ele relacionados passaram a integrar o texto constitucional. O primeiro constitui o acréscimo de um parágrafo no artigo responsável por definir as atribuições dos juízes e Tribunais Federais, o segundo trata da redução do alcance do habeas corpus. Observe-se as novas disposições:

Art. 60, §5º - Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder

Legislativo ou Executivo.⁵⁶⁸

Art. 72, §22 - Dar-se-á o habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em eminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção.⁵⁶⁹

Assim, os debates sobre a revisão e a regulamentação do estado de sítio caminharam muito juntos. Esses enfrentamentos lingüísticos travados numa relação dialógica e interindividual permitiram a criação de novos temas, no sentido adotado por Bakhtin⁵⁷⁰, e deram seqüência à cadeia comunicativa que foi se construindo a partir da figura do estado de sítio. As disputas em torno dos significados do estado de sítio e da tentativa de alterar a redação original da Constituição, fizeram parte de um embate maior, que envolvia a luta entre os diferentes grupos sociais para impor suas concepções político-jurídicas. Foi esse espaço simbólico, onde a palavra se transforma em arena, o lugar dos confrontos ideológicos.⁵⁷¹

Ao levar em consideração o processo revisionista que tomou lugar no Brasil durante os anos da Primeira República, torna-se possível afirmar que a incorporação das emendas constitucionais em 1926 representa uma espécie de contra-reforma. Isso porque as alterações inseridas no texto original da Constituição de 1891 contrariaram as principais propostas defendidas nos anos anteriores por diferentes grupos políticos. Os projetos que não lograram êxito mantinham, no geral, uma perspectiva liberal fundamentando suas sugestões de mudanças. Em contrapartida, a Reforma de 1926 constitui o episódio final de um período marcado pela dificuldade em equilibrar os poderes da estrutura federativa. O então Presidente da República avançou sobre as atribuições do Congresso Nacional e puxou para si a iniciativa da reforma. Os pontos por ele sugeridos de forma bastante diretiva aos membros do Poder Legislativo reorganizavam a estrutura institucional do país, diminuindo a autonomia dos Estados-membros em favor da União, alterando competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ainda tratava de mitigar direitos individuais com a despolitização de remédios constitucionais tais como o habeas corpus.

A Reforma Constitucional aprovada em 1926 representou as últimas forças políticas das oligarquias cafeeiras que haviam dominado as instituições públicas brasileiras durante a maior parte da Primeira República.

⁵⁶⁸CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 35.

⁵⁶⁹CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 38.

⁵⁷⁰Vide Introdução, p. 14.

⁵⁷¹BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

Na tentativa de manter sua hegemonia, num esforço conjunto entre o Presidente da República e parlamentares que formavam a base aliada do governo, as emendas aprovadas limitaram os ideais liberais presentes no texto da Constituição de 1891, concentraram o poder público no Executivo federal e diminuíram autonomia dos Estados, reestruturando o modelo federalista. Todavia, apesar de investir numa reforma político-jurídica para manter os grupos que estavam no poder, as crises que minaram a estrutura política do período não foram contidas, culminando com a ruptura institucional gerada pela Revolução de 30.⁵⁷²

⁵⁷²“Os vitoriosos de 1930 compunham um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político. Eles tinham-se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas: os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos chamados ‘tenentes civis’; o movimento tenentista — visto como uma ameaça pelas altas patentes das forças armadas — defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o partido Democrático — porta-voz da classe média tradicional — pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria seu predomínio.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 326).

5 Conclusão

O estado de sítio constitui uma figura constitucional essencial para a compreensão das estruturas políticas democráticas. Se por um lado é um mecanismo de proteção da sociedade, alargando os limites da autoridade estatal para rápida ação em situações excepcionais, por outro pode ser um instrumento legitimador de arbitrariedades e abusos intervencionistas. Entre esses dois extremos existem inúmeras possibilidades de entendimentos e práticas de operacionalização. Há um espaço de potencialidades de significação dos dispositivos da constituição que podem ora se afastar e ora se aproximar dos ideais de democracia privilegiados nas sociedades ocidentais.

Desta maneira, o presente trabalho procurou analisar a construção político-jurídica do instituto constitucional do estado de sítio como um indicador do desenvolvimento das instituições públicas brasileiras. As freqüentes decretações de estado de sítio durante a Primeira República permitiram perceber nuances das vicissitudes que permeavam os poderes estatais e aspectos relacionados aos esforços para imprimir determinadas ideologias às configurações do regime republicano federativo do país.

Para realização de tal estudo partiu-se da regra lingüística da significação segundo a qual esta não se move das palavras para o sentido sem interferências contextuais. Portanto, as composições lingüísticas, além dos aspectos estruturais sintáticos, estão inseridas em ocorrências que determinam e disciplinam comportamentos sociais ao mesmo tempo em que abrem oportunidades para outros tantos comportamentos e ações. Com base nas teorias de linguagem de viés culturalista elaboradas por Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu, foram examinados discursos sobre o sítio produzidos nas esferas dos três poderes públicos federais, registrados, principalmente, nos anais da Assembléia Constituinte, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em mensagens redigidas pelos Presidentes da República e em decisões do Supremo Tribunal Federal.

Tendo sido abordadas três etapas do processo de normatização do estado de sítio, relacionadas à elaboração dos preceitos constitucionais, às

tematizações dos sentidos pelos poderes estatais e à afirmação de uma significação nos eventos relativos à reforma constitucional, e apresentadas as conclusões parciais obtidas ao fim de cada um dos capítulos, resta neste momento, a tarefa de interpretar e relacionar os resultados já verificados e elencados. Cada uma dessas três fases do fenômeno normativo jurídico representa um conjunto de enunciados concretos formulados sobre o instituto do sítio. Tal como a imagem de uma corda, os temas individualmente considerados são fios que compõem uma unidade na qual coexistem continuidades e rupturas, as quais se teve que atar com nós. As reflexões realizadas permitiram que ao final de cada uma das três análises fosse possível colocar esses nós em evidência. Conjugados os resultados parciais obtidos durante a pesquisa, é possível, agora, trazer novamente algumas asserções que permitem compreender aspectos da construção do estado de sítio durante os primeiros anos do regime republicano.

Pôde-se verificar que o estado de sítio funcionou como um instrumento para estabelecer as configurações da estrutura política institucional da Primeira República brasileira. No final do século XIX, o regime republicano federativo havia sido recém implementado e o país ainda estava se adequando às novas formas de organização do poder público. Diante das dificuldades em equilibrar os poderes da União e dos Estados-membros e de harmonizar as atribuições do Executivo, Legislativo e Judiciário, o estado de sítio acabou funcionando, principalmente nas mãos de Presidentes da República, como um mecanismo de acomodação e redefinição do regime político. Assim, as necessidades contextuais e os arranjos dos poderes acabaram por revisar os princípios liberais que inicialmente sustentaram a Constituição de 1891. Por meio de decretações de estado de sítio, a autonomia dos Estados foi diminuída, concentrando o poder no âmbito federal; o poder Executivo aumentou o limite de suas competências e direitos de liberdade individual foram restringidos.

De modo mais específico, observou-se que os conflitos travados nas esferas estatais em torno das tematizações do estado de sítio estavam concentrados em certos pontos controversos da figura jurídica. A partir das disputas de sentido que envolveram tais questões, a medida do sítio foi sendo delineada no cenário constitucional brasileiro.

A primeira das questões que pode ser destacada nesse sentido refere-se à natureza do instituto. No decorrer do trabalho, constatou-se que os membros dos poderes estatais divergiam se o estado de sítio era uma medida de caráter preventivo ou repressivo. Apesar de a maioria dos projetos de regulamentação infraconstitucional da medida adotar uma

perspectiva de cunho liberal e defender que o sítio fosse utilizado somente para fins de repressão, a maior parte das decretações examinadas na pesquisa demonstrou o predomínio da vertente preventiva na operacionalização da medida de exceção. Desta maneira, os requisitos exigidos para o estado de sítio ser colocado em vigor foram flexibilizados, ampliando o seu período de duração e permitindo que fosse tratado quase que como uma medida ordinária à disposição da administração pública.

Outro ponto de dispersão relacionado ao estado de sítio que despertou fortes embates no seio dos poderes federais diz respeito à competência para sua decretação. A Assembléia Constituinte aprovou o texto final da Constituição de 1891 atribuindo a competência ao Congresso Nacional, permitindo excepcionalmente, quando este não estivesse reunido, que a atribuição ficasse a cargo do Presidente da República. Todavia, apurou-se que durante a Primeira República os poderes estatais estavam em desequilíbrio, tendo o Executivo federal concentrado o poder político. Não foi diferente com relação ao processo para instauração de períodos de exceção no país. Excetuadas poucas ocasiões nas quais a iniciativa para o sítio partiu do Poder Legislativo, com maior freqüência a medida ficou sob a responsabilidade do Presidente. Assim, fosse por delegação de poderes para prorrogação e extensão da medida, fosse por meio de Deputados e Senadores aliados ou mesmo pela suspensão das atividades do Congresso, o chefe do Executivo comandou as decisões sobre a necessidade e oportunidade de fazer com que o país ingressasse num estado de exceção.

Embora os debates sobre o estado de sítio tenham sido bastante acirrados, percebeu-se que, durante o período, a medida assumiu contornos de um instrumento essencialmente vinculado ao Poder Executivo. Questões concernentes ao relatório que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional sobre as ações praticadas durante o sítio e à possibilidade de aprovação e suspensão do sítio decretado pelo Executivo pelo Legislativo apontaram também nesse sentido. Sob protestos de congressistas defensores da restrição da autoridade do Presidente diante do sítio, a caracterização do instituto permitiu que as informações prestadas nos termos do art. 80, §3º, da Constituição fossem bastante genéricas. Da mesma maneira, evidenciando tentativas de alargar as esferas de atuação do Executivo, foram levantadas teses de que não poderiam o Legislativo ou o Judiciário apreciar quaisquer atos daquele poder.

Cabe ressaltar ainda as divergências geradas a partir dos efeitos do estado de sítio. Foram recorrentes nos setores estatais de nível federal discussões referentes às garantias constitucionais que ficariam suspensas

com a vigência do sítio. Tal ponto dividiu os membros do poder público entre aqueles que adotavam uma perspectiva mais conservadora, isto é, que apoiavam restrições mais drásticas aos direitos individuais e aqueles que privilegiavam princípios de viés liberal. Apesar dessa separação, pôde-se observar ao longo da pesquisa que, em geral, mais do que desacordos com bases teóricas, predominava a oposição entre os governistas — que apoiavam o Presidente da República e o aumento de espaços de autoridade discricionária com o sítio — e os oposicionistas — que incorporavam os ideais liberais como mais um meio de combater o governo. Nesta oposição, os conservadores/governistas saíram vitoriosos na maioria das vezes, inclusive aprovando fortes restrições ao habeas corpus na reforma constitucional de 1926. Em contrapartida, a preservação das imunidades parlamentares foi um dos poucos pontos favoráveis àqueles que levantavam bandeiras de restrição do estado de sítio.

Enfim, as inúmeras tematizações do estado de sítio na Primeira República brasileira foram marcadas por elementos verbais e não-verbais determinados pelo contexto histórico e pelas pessoas e grupos que proferiram os enunciados. Foi nos enfrentamentos lingüísticos gerados nas esferas do poder estatal federal que o instituto constitucional do estado de sítio assumiu suas feições. Desta maneira, a análise do fenômeno normativo jurídico da medida de exceção permitiu, além da percepção do processo de construção do sítio, o aprofundamento das reflexões concernentes às instituições públicas federais e à implementação do modelo republicano federativo no Brasil.

O recorte temático privilegiado na pesquisa que se encerra focalizou o estudo do estado de sítio a partir de personagens que integraram os mais altos escalões dos poderes públicos brasileiros durante a Primeira República. Para além da análise desse particular da história do Brasil, novas possibilidades de abordagem da figura constitucional do sítio surgem como meio para ampliar e aprofundar aspectos da sua construção no processo do fenômeno normativo jurídico. Nesse sentido, futuramente seria importante atentar para diferentes experiências relacionadas ao sítio e outros modos de percepção da exceção, com base em novos conjuntos de fontes e sob a ótica de outros atores sociais. Afinal, o desafio é alargar o campo de trabalho, para que a expansão de informações e reflexões permita o refinamento da compreensão de aspectos da história do direito brasileiro.

6

Referências Bibliográficas

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

BARBALHO, João. **Constituição Federal brasileira – Comentários**. Rio de Janeiro, 1902.

BARBOSA, Rui. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. v. 17, tomo I. (Obras Completas de Rui Barbosa).

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal brasileira**. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Livr. Acadêmica, 1932. v. 6.

BERNARDES, Artur. Reforma Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 5, p. 407-411. maio 1924.

BLOCH, Marc. **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRAIT, Beth (org). **Bakhtin: conceitos chave**. São Paulo: Contexto, 2005.

BRASIL. Presidente. **Mensagens Presidenciais**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. v. 1-5. (Documentos Parlamentares).

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais da Câmara dos Deputados**. Rio

de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892 (v. 1, 2, 3, 4), 1894 (v. 3), 1895 (v. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), 1897 (v. 5, 6, 7, 8), 1903 (v. 5), 1904 (v. 3, 7), 1910 (v. 10), 1911 (4, 5), 1914 (v. 1, 2, 3), 1917 (v. 9, 11), 1918 (v. 6), 1922 (v. 5, 6), 1923 (v. 6, 7, 8), 1924 (v. 4, 9).

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892 (v. 1 e 2), 1898 (v. 1 e 3), 1904 (v. 2 e 3).

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Revisão Constitucional**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1927 e 1928. 5 v. (Documentos Parlamentares).

BRASIL. **Anais do Congresso Constituinte da República**. Rio de Janeiro, [s.n.], 1924. 3v.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 300**. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc300>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 1063**. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 03 de março de 1898 e 26 de março de 1898. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc1063>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 1073**. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Ribeiro de Almeida. Rio de Janeiro, 30 de março de 1898, 2 de abril de 1898 e 16 de abril de 1898. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc1073>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 3527**. Paciente: José Eduardo de Macedo Soares e outros. Relator: Ministro Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 15 de abril de 1914. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc3527>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 4469**. Paciente: Nilo ou Nissim Reisman. Relator: Ministro Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1918 Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência, Minas Gerais, v. 30, n. 175 a 180, p. 66. jul. a dez. de

1918.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 8690**. Paciente: Edmundo Bittencourt e outro. Relator: Ministro G. Natal. Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1922. Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência, Minas Gerais, v. 42, n. 235 a 240, p. 130 a 132. jan. a jun. de 1923.

CARONE, Edgard. **A República Velha: evolução política (1889-1930)**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1977. v. 2 (Corpo e Alma do Brasil).

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. O Rio de Janeiro e a república que não foi. 3. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

COSTA, Emilia Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001.

COSTA NETO, Canrobert Penn Lopes. **A reforma constitucional de 1926 e a crise da primeira república**. Dissertação. (Mestrado em História Política do Brasil). Departamento de Geografia e História. Universidade de Brasília. Brasília, 1983.

CAVALCANTI, Vanuza; BECKER, Antonio. **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**. Letra Legal: Rio de Janeiro, 2004. v. 1, p. 26-42.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

FONSECA, Annibal Freira da. **O poder executivo na república brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 67.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. 2 v.

FREIRE, Felisbelo. **História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro : Moreira Maximino Chagas, 1894-1895. v. 3.

FREITAS, Herculano. **Direito Constitucional**. São Paulo, [s.n.], 1923.

FREITAS, Herculano et al. Revisão Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 3-14. jul. 1925.

FREITAS, Herculano. Reforma Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio

de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 333-358. out. 1925.

GORDO, Adolpho. A Revisão Constitucional no Senado. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 115-253. ago. 1925.

GÓMEZ, Antonio Castillo. Historia de la cultura escrita. Del Próximo Oriente Antiguo a la sociedad informatizada. Gijón: Trea, 2001.

HABEAS corpus. **Diario do Commercio**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 130, p. 1. 20 abr. 1892.

IOKOI, Zilda M. Gricoli. **O legislativo na construção da república**. São Paulo: Contexto, 1990. p. 76.

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. **Sociedade e política na Primeira República**. São Paulo: Atual, 1999. p. 6.

KOERNER, Andrei. **O habeas corpus na prática judicial brasileira: 1841-1920**. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1923.

MANIFESTO. **A República**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-2. 3 dez. 1870.

MIRANDA, Pontes de. **História e prática do habeas corpus**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1962.

NOGUEIRA, José Carlos Ataliba. **A reforma da Constituição Federal**. São Paulo, [s.n.], 1926.

NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. **Projeto História**. São Paulo: PUC, n. 10, p. 07-28, dez. 1993.

NUNES, José de Castro. **A Jornada Revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente**. Rio de Janeiro: Pap. Almeida Marques & C., 1924.

P. P. As bases da Constituição. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 41, n. 13212, p. 3, 24 fev. 1915.

A QUESTÃO do habeas corpus. **Diario do Commercio**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 135, p. 1. 23 abr. 1892.

ROBLES, Gregorio. **O direito como texto: quatro estudos de teoria comunicacional do direito**. Barueri, SP: Manole, 2005.

RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1965. v. 1.

ROURE, Agenor de. **A Constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. v. 1.

SÁ FILHO, Francisco. **O estado de sítio e sua regulamentação**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1928.

SEVCENKO, Nicolau. A inserção compulsória do Brasil na Belle Époque. In: **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. São Paulo: Brasiliense, 1995. Cap. 1, p. 25-77.

WACQUANT, Loïc J. D. **O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal**. Revista de Sociologia e Política. n. 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em: <<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/sociologia/article/viewFile/3621/2878>>. Acesso em: 04 out. 2005.

ZAPPEN, James P. Mikhail Bakhtin (1895-1975). **Twentieth-Century Rhetoric and Rhetoricians: Critical Studies and Sources**. Ed. Michael G. Moran and Michelle Ballif. Westport: Greenwood Press, 2000. Disponível em: <<http://www.rpi.edu/~zappenj/Bibliographies/bakhtin.htm>>. Acesso em: 04 out. 2005.

1

Introdução

O estado de sítio foi um instituto político-jurídico que despertou muitas discussões na Primeira República brasileira. Durante o período que se inicia com a proclamação da República e termina com a Revolução de 30, somente os governos presididos por Campos Sales, Afonso Pena, Nilo Peçanha, Delfim Moreira e Washington Luís não vivenciaram a sua decretação. Diante do recurso freqüente a esta medida de exceção prevista na Constituição Federal de 1891 e das divergências de opiniões com relação a sua elaboração, interpretação e operacionalização, representantes dos poderes estatais travaram debates constantes com o objetivo de clarificá-la.

As dificuldades enfrentadas na concretização de preceitos constitucionais, tais como os que versavam sobre o estado de sítio, estão relacionadas à complexidade do fenômeno jurídico como um todo. O direito encontra-se envolvido em um ininterrupto processo de construção, desconstrução e reconstrução de seus conceitos, que implica etapas de escrita, leitura, recepção, significação e resposta. Isso denota que a criação de figuras normativas jurídicas percorre fases que incluem, por exemplo, a redação do seu enunciado, a publicação do conteúdo, a leitura e entendimento dos seus termos, a aplicação prática do dispositivo e a apreciação da utilização do texto. Portanto, considerando que a base sobre a qual se formam os institutos jurídicos é constituída fundamentalmente por palavras e textos, pode-se entender o direito como um fenômeno lingüístico. Isso significa dizer que é nas relações de linguagem estabelecidas entre os membros do poder público, os operadores do direito e a sociedade à qual os enunciados normativos são endereçados que esses institutos se desenvolvem.

Com o objetivo de ampliar o entendimento sobre o estado de sítio e despertar reflexões sobre os mecanismos que cercam a formação de uma cultura jurídica, em que pese a existência de obras específicas sobre uma teoria comunicacional do direito¹, buscou-se na seara da crítica literária as

¹e.g. ROBLES, G., **O direito como texto**.

considerações teóricas elaboradas por Mikhail Bakhtin. Apesar de o autor não se dedicar de forma específica a questões do direito, algumas de suas definições e conceitos tocam muito sensivelmente o problema do fenômeno normativo jurídico compreendido enquanto um fenômeno lingüístico. Deste modo, serão apresentadas algumas idéias bakhtinianas que constituem o núcleo do arcabouço teórico que sustenta as análises desse trabalho.²

De um modo geral, é possível afirmar que a idéia central da obra desenvolvida por Bakhtin é a de dialogismo. Para o autor, a questão essencial da linguagem é a interação entre os sujeitos, que na troca mútua de experiências e valores transformam concepções de vida e de mundo. Assim, o fenômeno lingüístico é visto como um processo contínuo e concreto, tecido com elementos verbais e não-verbais, que se realiza nas redes de sociabilidade das quais participam os indivíduos. Crítico de teorias lingüísticas cujos fundamentos remetem ao dualismo do subjetivismo idealista e do objetivismo abstrato, Bakhtin procurou elaborar um modelo mais culturalista, enfatizando a historicidade das ações comunicativas. Para fins do presente estudo, faz-se necessário destacar certos pontos de alguns conceitos-chave formulados por ele, tais como as noções de palavra, enunciação, significação e tema, que serão aplicados e rediscutidos no decorrer do trabalho.

Abandonando uma perspectiva estruturalista para a compreensão da palavra, Bakhtin propôs que ela fosse entendida como um símbolo ideológico construído na interrelação de sujeitos. Desta forma, mais do que um sinal gramatical, “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”³. Na medida em que é pronunciada, ela adquire elementos do contexto da interação social, tomando parte, como veículo condutor, da concretização de todas as criações ideológicas.⁴ É através da palavra que as diversas representações de mundo se opõem e se atualizam, principalmente considerando que os signos ideológicos, além de serem parte de uma realidade concreta, são responsáveis por refletir e refratar outras

²“Mikhail Mikhailovich Bakhtin nasceu em Moscou em 1895, tendo cursado, na Universidade de St. Petersburg (Petrograd), filosofia e estudos clássicos. Nos primeiros momentos da Revolução de 1917 se mudou para o campo, aonde manteve uma associação com outros intelectuais, dentre eles Valentin Voloshinov e Pavel Medvedev, que se chamou ‘Círculo de Bakhtin’. Após ter sido preso e exilado se tornou professor no Instituto Mordovian Pedagogical, em Saransk. Até sua morte, em 1975, ele publicou inúmeros textos, dentre suas principais obras: *Toward a Philosophy of the Act*, *Problems of Dostoevsky’s Art*, *Freudianism: A Critical Sketch and Marxism and the Philosophy of Language*, *The Formal Method in Literary Scholarship*, *Problems of Dostoevsky’s Poetics*, *Rabelais and his World*, *The Dialogic Imagination*, *Speech Genres and Other Late Essays*.” (ZAPPEN, J. P., **Mikhail Bakhtin (1895-1975)**).

³BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

⁴BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 37.

idéias de realidade.⁵

Para explicar o conceito de palavra, Bakhtin elencou algumas propriedades consideradas por ele essenciais à definição. São elas: pureza semiótica, neutralidade ideológica, implicação na comunicação humana ordinária, possibilidade de interiorização e presença obrigatória em todo ato consciente.⁶ Ao tratar da pureza semiótica, o autor argumentou que palavra somente existe em função do signo, o qual faz circular, por meio de atos de comunicação, nas mais variadas searas da sociedade, constituindo a forma mais pura de relação social.⁷ Apesar de a palavra ser um signo ideológico, ela também pode ser considerada um signo neutro, na medida em que pode cumprir qualquer função ideológica, servindo aos mais diferentes ideais e apresentando diferentes representações da realidade, que se transformam no processo dialógico comunicacional. Bakhtin salientou ainda a importância da comunicação na vida cotidiana, ao considerar que é nesta esfera que “a conversação e suas formas discursivas se situam”⁸. Por sua vez, a propriedade de interiorização estaria relacionada ao fato de a palavra ser o vínculo mantenedor da relação entre a consciência interior de um indivíduo e a vida exterior a ele, ou seja, através da palavra o sujeito interioriza a realidade na qual está inserido e ao mesmo tempo a transforma. Finalmente, a palavra pode ser caracterizada também pela propriedade que diz respeito a sua presença obrigatória nos atos conscientes, pois é instrumento que produz um discurso introspectivo. Ela é “utilizável como signo interior; pode funcionar como signo sem expressão externa”⁹.

A concepção bakhtiniana segundo a qual “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios”¹⁰ e que “a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais”¹¹ se mostra essencial para a compreensão do fenômeno normativo jurídico e, mais especificamente, para esclarecer aspectos da formação do instituto constitucional do estado de sítio. Ao entender as palavras jurídicas como signos ideológicos, fica afastada a possibilidade de naturalização dos enunciados normativos e coloca-se em evidência as vicissitudes que envolvem as relações de poder travadas entre personagens e instituições que, de uma forma ou outra, com intensidades diferentes, tomam parte do processo normativo jurídico.

⁵BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 32.

⁶BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 38.

⁷BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

⁸BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 37.

⁹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 37.

¹⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

¹¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

De acordo com Beth Brait, a proposta de Bakhtin era elaborar uma teoria enunciativo-discursiva da linguagem.¹² Assim, cabe destacar que, na perspectiva teórica adotada pelo autor russo, o conceito de enunciado ocupa um espaço central e está relacionado à interação verbal estabelecida entre sujeitos. Isto ocorre porque ele é percebido como o resultado da enunciação que, por sua vez, se dá através do uso da língua para necessidades enunciativas concretas do locutor.¹³ Em outros termos, o enunciado é sempre a consequência de uma ação lingüística particular, estando condicionado à realidade contextual na qual se encontra inserido. Por esta razão, Bakhtin afirmou que o enunciado é apenas uma das partes que compõe uma contínua cadeia de comunicação verbal.¹⁴ É um dos elos que se relaciona tanto com aqueles que o precedem quanto com os que o sucedem. Novamente, percebe-se a ênfase dada pelo autor ao dialogismo da linguagem, na medida em que vislumbra os enunciados individuais como parte integrante de um processo permanente de trocas lingüísticas, marcado pela alternância dos falantes e pela conclusibilidade dos enunciados.¹⁵ A relação comunicativa é, portanto, caracterizada pela capacidade responsiva dos discursos. “Toda compreensão de fala viva, do enunciado vivo é de natureza ativamente responsiva; toda compreensão é preche de resposta, e nessa ou naquela forma a gera obrigatoriamente: o ouvinte se torna falante”.¹⁶

Embora os enunciados sejam sempre únicos, considerando que dependem das condições reais em que são proferidos, as diversas esferas sociais de comunicação criam espécies de enunciados razoavelmente estáveis, que Bakhtin denominou de gêneros de discurso.¹⁷ O estilo da linguagem, a escolha das palavras e a entonação com que cada enunciado é proferido estão ligados ao campo social no qual os diálogos são travados. “A diversidade desses gêneros é determinada pelo fato de que eles são diferentes em função da situação, da posição social e das relações pessoais de reciprocidade entre os participantes da comunicação”¹⁸.

Deste modo, é possível considerar que o campo político-jurídico é responsável pela construção de um gênero discursivo próprio, porquanto os sujeitos que dialogam nessa esfera particular da sociedade compartilham um certo código de estilo lingüístico. Ademais, a cadeia contínua de atos de fala construída pela rede de enunciados concretos realizados nessa seara social

¹²BRAIT, B., *Bakhtin*, p. 65.

¹³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 93.

¹⁴BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 123.

¹⁵BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 280-281.

¹⁶BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 271.

¹⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 262.

¹⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 283.

deve ser analisada como objeto para percepção de transformações sociais, já que, a partir do aporte teórico bakhtiniano, o elemento mais sensível de indicação dessas mudanças é a palavra.¹⁹

Nesse sentido, considerando que segundo Bakhtin “o que faz de uma palavra uma palavra é a sua significação”²⁰ e que “se nós perdermos de vista a significação da palavra, perdemos a própria palavra, que fica, assim, reduzida à sua realidade física, acompanhada do processo fisiológico de sua produção”²¹, torna-se importante para a compreensão do fenômeno normativo jurídico apontar algumas questões essenciais relacionadas às noções de significação e tema.

A significação é a função do signo, isto é, constitui os sentidos potenciais que cada expressão lingüística pode assumir. Não diz respeito a um sentido único, mas a um conjunto relativamente permanente de diferentes possibilidades de significação que está à disposição do locutor. Este sim, ao formular um enunciado, aplica uma significação precisa ao signo lingüístico, transformando-o em tema. Portanto, “por significação, diferentemente do tema, entendemos os elementos da enunciação que são reiteráveis e idênticos cada vez que são repetidos”²².

Assim, o tema está relacionado ao enunciado e, como tal, compartilha algumas de suas características principais. Isso significa dizer que, assim como o enunciado, também o tema é concreto, único e irrepitível, transformando-se durante a enunciação no “resultado final e global do processo da construção de sentido”²³. O tema somente se forma em uma realidade específica do fenômeno lingüístico, pois contém em si elementos verbais, relacionados à significação, e elementos não-verbais, que fazem parte do momento histórico e social no qual um enunciado particular é proferido.²⁴

Como salientado anteriormente, o arcabouço teórico-reflexivo oferecido pelos trabalhos de Bakhtin mostra-se bastante útil para pensar o fenômeno normativo jurídico. É possível considerar, na perspectiva do modelo de linguagem desenvolvido pelo autor, os trabalhos constituintes, as discussões legislativas e as interpretações e aplicações dos dispositivos normativos como enunciados lingüísticos que, por sua vez, são responsáveis pela formação de temas específicos. São enunciados que compõem a cadeia dialógica das relações comunicativas na esfera política-jurídica e que permi-

¹⁹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 41.

²⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 49.

²¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 49.

²²BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

²³BRAIT, B., *Bakhtin*, p. 202.

²⁴BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

tem uma constante atividade responsiva.

Apesar de entender os enunciados normativos jurídicos como enunciados lingüísticos no sentido imprimido por Bakhtin, uma outra hipótese pode ser sugerida para os casos específicos do campo do Direito. Na medida em que os enunciados são concretizados e registrados em textos normativos, a atividade responsiva é de tal forma intensa que a condição de enunciado é superada e há uma espécie de retorno à situação de significação. Os enunciados, concretos, ideológicos, temporais, resultados de disputas sociais de poder, passam a ser objetos de leitura e ressignificação, no momento em que são interpretados e aplicados. Desta forma, o enunciado assume a característica de potencialidade de sentidos, transformando-se em um signo que somente adquire sentido definido num tema concreto, perpetuando uma cadeia de comunicação processual e ininterrupta.

Além dos conceitos desenvolvidos por Mikhail Bakhtin, optou-se por adotar também como referência teórica para o presente estudo algumas categorias analíticas apresentadas por Pierre Bourdieu.²⁵ Estudioso da área das ciências sociais, o autor formulou contribuições importantes para o que se pode chamar de uma teoria da linguagem. Ao criticar o formalismo de modelos de cunho predominantemente objetivista, tal como o dos atos performativos felizes de Austin²⁶, Bourdieu alertou para a necessidade de serem consideradas nas reflexões lingüísticas as condições sociais e as relações de poder que constroem a linguagem. Nesse sentido é que algumas de suas idéias se aproximam da proposta culturalista bakhtiniana e permitem aprofundar a análise do fenômeno normativo jurídico do preceito constitucional do estado de sítio. Os dois autores compartilham pontos

²⁵Pierre Bourdieu nasceu na França em 1930 e durante a maior parte de sua vida acadêmica produtiva foi Diretor de Estudos da École des Hautes Études en Sciences Sociales, aonde, junto com outros acadêmicos, desenvolveu pesquisas centradas nas relações entre cultura, poder e desigualdades sociais. Foi também Professor no Collège de France e dirigiu a revista *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* e o *Centre de Sociologie Européenne*. Um dos mais renomados dos pensadores franceses do século XX, Bourdieu faleceu em 2002 deixando uma vasta obra teórica, entre seus principais livros destacam-se: *Esquisse d'une théorie de la pratique*, *La distinction*, *Le sens pratique*, *Homo academicus*, *La noblesse d'Etat*, *Le pouvoir symbolique*, *Ce que parler veut dire: L'économie des échanges linguistiques*. (Vide WACQUANT, L. J. D., **O legado sociológico de Pierre Bourdieu**).

²⁶“Eis o princípio do erro cuja expressão mais acabada é dada por Austin (em seguida por Habermas) quando acredita descobrir no próprio discurso, isto é, na substância propriamente lingüística (se é que se pode utilizar tal expressão) da palavra, o princípio da eficácia da palavra. Tentar compreender lingüisticamente o poder das manifestações ou, então, buscar na linguagem o princípio da lógica e da eficácia da linguagem institucional, é esquecer que a autoridade de que se reveste a linguagem vem de fora, como bem o demonstra concretamente o cetro (skeptron) que se oferece ao orador que vai tomar a palavra na obra de Homero.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 87).

basilares para a compreensão das relações comunicacionais, essencialmente no que concerne à importância atribuída ao contexto no qual determinados intercâmbios lingüísticos são estabelecidos e ao entendimento de que é na situação concreta que os sentidos dos signos de linguagem são construídos.

Um dos conceitos centrais na teoria de Bourdieu é o de poder simbólico. Segundo o autor, “o poder simbólico é um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.”²⁷ Assim, as relações intersubjetivas e as configurações do mundo social são em alguma medida determinadas por esta espécie de poder fluido, que atua de forma multidimensional e multidirecional. Não se trata aqui de um poder que age pela violência física ou que seja imposto somente pelo Estado aos cidadãos ou ainda apenas por uma classe dominante a outra dominada; a referência é a um poder que opera no nível simbólico, no plano de representações ideológicas, e que se encontra disperso nas esferas de sociabilidade.

O poder simbólico se realiza essencialmente por meio das trocas lingüísticas. Justamente por não se concretizar através da força é que esta espécie de poder prioriza como instrumento de disputa a linguagem. Nas relações de fala travadas entre indivíduos ou grupos, as ideologias se confrontam e cada qual procura impor ao outro, por meio argumentativo, suas categorias de percepção do mundo social.²⁸ Nesse processo dialógico é que as redes de poder se constituem e determinam as formas de organização da sociedade. Sobre tal competição, afirmou Bourdieu:

O conhecimento do mundo social e, mais precisamente, as categorias que o tornam possível, são o que está, por excelência, em jogo na luta política, luta ao mesmo tempo teórica e prática pelo poder de conservar ou de transformar o mundo social conservando ou transformando as categorias de percepção deste mundo.²⁹

De forma específica, nesse processo de luta pela imposição da visão do mundo social, Bourdieu considera que “o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio de dizer o direito”³⁰. Isto porque é nos enfrentamentos lingüísticos travados em torno das interpretações de determinados documentos legais que se constitui a capacidade de dizer o direito. Nesse sentido, aqueles que adquirem essa condição tornam-se autoridades investidas

²⁷BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 14.

²⁸BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 145.

²⁹BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 142.

³⁰BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 212.

de “competência ao mesmo tempo social e técnica”³¹, capazes de imprimir uma visão legítima e justa do mundo social a partir da operacionalização dos textos normativos jurídicos.

Portanto, a disputa pelas representações legítimas de modos de vida exige que os responsáveis pelos enunciados lingüísticos sejam dotados desta autoridade, haja vista que “a especificidade do discurso de autoridade reside no fato de que não basta que ele seja compreendido, é preciso que ele seja reconhecido enquanto tal para que possa exercer seu efeito próprio”³². Segundo Bourdieu, serão mais valiosos os enunciados produzidos por aqueles que detiverem um maior índice de capital cultural e social, deste modo refletindo, nas trocas lingüísticas, as relações de poder que permeiam a sociedade, justamente porque “o valor do discurso depende da relação de forças que se estabelece concretamente entre as competências lingüísticas dos locutores”³³.

Assim, os discursos sobre o estado de sítio produzidos nas esferas dos poderes públicos durante a Primeira República brasileira representam, nas ações dos agentes competentes, o que Bourdieu chamou de processo de “historicização da norma”³⁴. É, pois, por meio das disputas interpretativas dos dispositivos legais, marcadas pela forma de organização política e social da sociedade, que as normas assumem seus sentidos concretos. O conteúdo dessa norma é considerado então “o resultado de uma luta simbólica entre profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais”³⁵.

Os conceitos teóricos de Bourdieu possibilitam esclarecer alguns aspectos referentes aos debates realizados entre os entes do poder estatal em torno da questão do estado de sítio. Analisadas sob este prisma, as discussões acerca do instituto político-jurídico desnudam os jogos de poder nos quais estavam imersos os membros do poder público responsáveis pela organização institucional do país. O cerne do embate ideológico pelos sentidos do instituto do estado de sítio nada mais é do que a luta pela imposição e legitimação de determinadas formas de compreensão do mundo social.

Desta maneira, a partir do instrumental teórico desenvolvido por Bakhtin e Bourdieu e aqui explicitado, o presente trabalho pretende abordar o instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira, compreendendo o fenômeno normativo jurídico como um fenômeno lingüístico de viés culturalista. Para tanto, o trabalho foi organizado em três

³¹BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 212.

³²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 91.

³³BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 54.

³⁴BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 223.

³⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 224.

partes principais. A primeira delas, intitulada “A elaboração da palavra: os trabalhos constituintes sobre o estado de sítio e a redação dos arts. 34, n. 21; 48, n. 15 e 80 da Constituição brasileira de 1891”, procura examinar o processo de formação do documento jurídico, em especial no que tange à medida do sítio, através das relações lingüísticas travadas no processo constituinte que deu origem à primeira Constituição republicana do Brasil. Na seqüência, a pesquisa dedica-se às formas de operacionalização, pelos poderes estatais, do estado de sítio, no capítulo “A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio”. Finalmente, o último capítulo “A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926” diz respeito às discussões relacionadas a alterações nos dispositivos textuais da Constituição de 1891 referentes ao estado de sítio realizadas nos últimos anos que antecederam a chamada Revolução de 30.

Para a realização desta análise dos discursos sobre o estado de sítio, além dos marcos teóricos já mencionados, foram privilegiados como fontes os documentos da época elaborados nas esferas das próprias instituições estatais, tais como: normas jurídicas, anais de sessões constituintes e legislativas, mensagens presidenciais, decisões do Supremo Tribunal Federal e, sobretudo no capítulo 4, doutrinas jurídicas. Esporadicamente recorreu-se a obras de referência historiográfica para apoiar a contextualização do período. Esses materiais selecionados são aqui compreendidos a partir do modelo defendido pelo historiador Marc Bloch, qual seja, o da problematização das fontes³⁶. Portanto, os documentos são entendidos como “vestígios”³⁷ de determinadas experiências históricas e não como registros completos e verdadeiros que expressariam um passado tal como realmente aconteceu. Não se trata, assim, de buscar uma essência de certeza intrínseca aos textos, mas de lançar interrogações críticas às fontes e perceber, por meio dos indícios que fornecem, aspectos das representações político-jurídicas correntes no Brasil do final do século XIX e início do século XX relacionadas ao processo de construção da figura constitucional do estado de sítio. Esse esforço concretizado no presente trabalho procura tornar mais palatável às consciências individuais de hoje o mote do fenômeno normativo jurídico e de maneira específica aquele relacionado ao sítio. É esse problema atual que acaba por condicionar o olhar para os acontecimentos anteriores, procurando mitigar a ignorância do passado, pois ela “não se limita a prejudicar a compreensão do presente; compromete, no presente, a própria ação.”³⁸

³⁶BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, passim.

³⁷BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, p. 73.

³⁸BLOCH, M., **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**, p. 63.

2

A elaboração da palavra: os trabalhos constituintes sobre o estado de sítio e a redação dos arts. 34, n. 21; 48, n. 15 e 80 da Constituição brasileira de 1891

2.1

Introdução

Os estudos lingüísticos desenvolvidos por Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu são convergentes no sentido em que compreendem a linguagem a partir de uma perspectiva sócio-cultural, distanciando-se de uma abordagem estruturalista.³⁹ Ambos os autores tendem a perceber os atos de comunicação como atos sociais concretos permeados por relações simbólicas de poder. Assim, é com base nesse ponto compartilhado por Bakhtin e Bourdieu, que se pretende analisar o processo de elaboração do instituto constitucional do estado de sítio nos debates constituintes da Primeira República brasileira.

Esse aporte teórico é apropriado porque a formação de dispositivos normativos jurídicos é aqui entendida como um fenômeno lingüístico. Deste modo, considera-se que a figura constitucional do estado de sítio se constrói numa cadeia comunicacional dialógica, concreta e contínua, que revela as relações de poder a ela subjacentes. Portanto, os trabalhos constituintes são agora considerados expressões da realização de trocas lingüísticas, na qual estão envolvidos diversos atores políticos que manifestam suas posições ideológicas em determinado contexto histórico, resultando num enunciado final de significado.⁴⁰

À vista disso, embora os artigos da Constituição que tratam do estado de sítio possam ser considerados, na esteira dos conceitos bakhtinianos, como temas dotados de conclusibilidade⁴¹, ao mesmo tempo são também

³⁹Vide BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 109 e BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 18.

⁴⁰Vide Introdução, p. 13.

⁴¹BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 280.

signos relacionados ao processo de significação⁴². Eles são compreendidos como enunciados, porque são resultados finais de um ato de enunciação da Assembléia Constituinte. Por outro lado, ao integrarem o texto da Constituição, passam a ser signos com uma potencialidade ampla de sentidos a serem atribuídos pelos operadores do direito. O presente capítulo ocupa-se do primeiro momento, referente à elaboração do texto constitucional do estado de sítio.

Os trabalhos constituintes que antecederam a promulgação da Constituição brasileira de 1891 foram marcados, inicialmente, pelo Decreto n. 1 do Governo Provisório, que continha diretrizes básicas para a organização do país. Pouco tempo depois, em Decreto do dia 03 de dezembro de 1889, o chefe do governo, Manuel Deodoro da Fonseca, nomeou a chamada “Comissão dos Cinco” para elaborar um projeto de Constituição a ser apresentado à Assembléia Constituinte. Antes que esse projeto fosse encaminhado para discussão, Rui Barbosa encarregou-se, em nome do Governo Provisório, de realizar detalhada revisão do texto. Reunido o Congresso Constituinte em 15 de novembro de 1890, formou-se entre seus membros a “Comissão dos 21”, cuja incumbência era analisar o projeto e apresentá-lo para votação. Finalmente, em 24 de fevereiro de 1891, com os votos de aprovação, foi promulgada a primeira Constituição republicana do país.

Esses materiais compõem um conjunto de fontes importante para pensar o direito como um produto social, marcado por disputas de poder e pelo jogo em busca da legitimidade para elaborar o texto normativo. Cada um dos documentos constitui enunciados lingüísticos que formam uma cadeia comunicativa. Eles mantêm entre si uma relação dialógica, assumindo suas capacidades responsivas e ideologias próprias. É nessa engrenagem contínua de apropriações de sentidos que a palavra do direito é construída e, ao mesmo tempo, constrói realidades e normatiza determinadas concepções de mundo.

Assim, pretende-se explorar neste capítulo alguns aspectos dos meandros que envolveram a redação do texto constitucional referente ao instituto político-jurídico do estado de sítio na Primeira República brasileira. Não há a intenção de montar um quadro completo deste fenômeno lingüístico, já que pela complexidade e multiplicidade dos interlocutores seria impossível perceber e reconstruir toda a cadeia comunicativa. Desta forma, foram selecionados aqueles documentos da época, acima elencados, considerados representativos dos trabalhos constituintes que levantam questões importantes para compreender o processo de elaboração da palavra normativa.

⁴²BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 130.

2.2

O Decreto n. 1 do Governo Provisório: uma constituição emergencial para a República brasileira

A proclamação da República brasileira foi o fato que coroou um processo contínuo de insatisfação com o sistema monárquico imperial, cujo poder centralizador e arbitrário já não gozava de legitimidade no país. Um somatório de fatores de dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais foi decisivo para a queda da Monarquia, de modo que as raízes da ruína do Império prolongam-se para muito além da ação militar de 15 de novembro de 1889.⁴³ A crise constitucional enfrentada durante o Segundo Reinado incentivou decisivamente a articulação de forças e interesses políticos em torno da instauração do modelo federativo e republicano de governo.⁴⁴ Inicialmente, os manifestos liberais reivindicavam alterações na organização política institucional do país sem, no entanto, exigir o fim da Monarquia. Todavia, diante da inflexibilidade imperial nas discussões revisionistas da Constituição de 1824, os liberais passaram a engrossar o número dos membros do Partido Republicano, com os quais compartilhavam a defesa do

⁴³Emília Viotti da Costa, comentando o revisionismo da historiografia da República, afirmou: “A proclamação da República é o resultado portanto de profundas transformações que se vinham operando no país. A decadência das oligarquias tradicionais, ligadas a terra, a abolição, a imigração, o processo de industrialização e urbanização, o antagonismo entre as zonas produtoras, a campanha pela federação contribuíram para minar o edifício monárquico e para deflagrar a subversão. Os setores mais progressistas, eliminando o trabalho escravo, esposando relações capitalistas de produção, ansiando por reformas opunham-se aos setores estacionários e retrógrados que apoiavam a Monarquia e eram apoiados por ela. Interessados em monopolizar o aparelho do Estado, os grupos progressistas deram acolhida às idéias mais avançadas: a abolição, reforma eleitoral, federação e finalmente república. Ao lado do núcleo progressista das classes rurais, colocaram-se as classes médias, desejosas de participação política, igualmente favoráveis a mudanças de regime. A República resultou assim, da aliança entre grupos ativos da classe média e representantes do setor mais dinâmico da classe senhorial. O exército identificado com os interesses da classe média realizou a mudança do regime que deixara de atender às necessidades de parcelas da sociedade.” (COSTA, E. V. da, **Da monarquia à república**, p. 294-295).

⁴⁴Apresentando fatores determinantes para a implementação da República, Afonso Arinos de Melo Franco destacou: “A aspiração federalista, que, perceptível desde a constituinte de 1823, foi se desenvolvendo gradativamente durante o Império. Os liberais foram os analistas políticos e os sistematizadores jurídicos do federalismo nessa fase da vida brasileira. Depois de 1868, com a queda do Gabinete Zacarias e a dissolução da Câmara, que levou a uma nova maioria conservadora, os liberais, até então cindidos em duas alas, voltaram a se reunir, ampliando e aprofundando os seus temas prediletos, inclusive o federalismo. Em 1870 aparece o livro de Tavares Bastos, *A Província*, que é a summa do pensamento federalista sob o Império. Do federalismo de Tavares Bastos à Federação republicana a marcha foi contínua e tomou caráter revolucionário quando defrontou a obstinada resistência do Gabinete Ouro Preto em ceder ao movimento incoercível para a Federação”. (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 116).

modelo federativo.⁴⁵ Assim, cada vez mais o Partido Republicano cresceu na divulgação da sua causa, ampliando as áreas de influência e angariando adeptos dentre os mais variados segmentos da sociedade brasileira.

Após a proclamação da República, instituiu-se a ditadura do Governo Provisório e tão logo foi decretado um conjunto de disposições que serviram como uma constituição emergencial para o Brasil, o chamado Decreto n. 1, cujo conteúdo, redigido por Rui Barbosa, foi tomado como base para os trabalhos constituintes posteriores.⁴⁶ Pode-se dizer, assim, que se trata do primeiro documento normativo da República com vistas a organizar as novas configurações políticas do país. A urgência das medidas foi justificada pelo desejo de enterrar definitivamente o regime monárquico e encaminhar os trabalhos constituintes com força de legitimidade para a implementação e consolidação do modelo republicano federativo.⁴⁷

O art. 1º, do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, proclamava e declarava, sob a ressalva da palavra “provisoriamente”, como forma de governo da nação brasileira a República federativa. O Decreto era responsável também pela edição de dispositivos relacionados à organização da federação, colocando em evidência o tema que seria o cerne dos debates constituintes: as formas de relacionamento entre os Estados-membros e o poder central da União.⁴⁸

⁴⁵ “Os propósitos dos republicanos civis, especialmente dos juristas que integravam o movimento, resumiam-se, no fundo, em atingir, pela transformação da Monarquia em República, aquelas reformas constitucionais que o liberalismo não tinha conseguido dentro do Império.” (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 120).

⁴⁶ Aqui, cabe destacar que alguns autores, dentre eles Paulo Bonavides, defendem que a Constituição de 1891 é fruto de duas fases de poder constituinte originário, a primeira exercida pelo Governo Provisório por meio do Decreto n. 1 e a segunda pelo Congresso Constituinte através da promulgação da Constituição. (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 218).

⁴⁷ Os principais argumentos utilizados para justificar as medidas constituintes tomadas pelo Governo Provisório podem ser verificados, por exemplo, no Decreto n. 510, no qual Deodoro afirmou que: “considerando na suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República, entregando no mais breve prazo possível à nação o governo de si mesma, resolveu formular sobre as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a revolução de 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil”. (BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 2).

⁴⁸ “O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta: Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. Art. 4º Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das legislaturas de cada um dos estados será regida a nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por governadores delegados do Governo Provisório. Art.

De certo modo, o Decreto é uma expressão da representação de mundo construída pela experiência do movimento republicano. Ainda que a heterogeneidade ideológica possa ser considerada uma das marcas das revoltas que culminaram com o fim da Monarquia, o texto normativo elaborado pelo Governo Provisório afirmava os anseios comuns de consolidar no país uma estrutura republicana federativa fundada em princípios liberais. Desta maneira, a palavra que emana da autoridade atua na luta política como instrumento para determinar as categorias de percepção do mundo.⁴⁹ O documento assinado por Deodoro funciona como ferramenta para consolidar e expandir a concepção de vida social defendida no Brasil durante o fim do século XIX pelos grupos políticos que se opunham ao regime monárquico imperial.

Para os fins do presente estudo, mostra-se de interesse especial o art. 6º, do Decreto n. 1, que estabelecia, nos seguintes termos, a possibilidade de intervenção federal nos Estados:

Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas efetuará no Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.⁵⁰

⁵⁰ Os governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais, quer estrangeiros. Art. 6º Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas efetuará no Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas. Art. 7º Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação livremente expressado pelo sufrágio popular. Art. 8º A força pública regular representada pelas três armas do exército e pela armada nacional onde existam guarnições os contingentes nas diversas províncias continuará subordinada e exclusivamente dependente do Governo Provisório da República, podendo os governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados. Art. 9º Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao governo central da nação brasileira. Art. 10 O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do poder federal. Art. 11 Ficam encarregados da execução deste decreto, na parte que a cada um pertença, os secretários de Estado e das diversas repartições ou ministérios do atual Governo Provisório.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 624-625).

⁴⁹ BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 142.

⁵⁰ BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 624.

A normatização da hipótese de o Governo Federal intervir em questões de cunho estadual com o objetivo geral de manter a ordem pública pode ser considerada o primeiro esforço no sentido de positivar a atuação da União em situações excepcionais que poderiam ameaçar os princípios sob os quais estava assentada a República brasileira. Apesar do fato de o Decreto n. 1 possuir um número reduzido de artigos, ao todo são onze, o Governo Provisório entendeu ser necessário prever a intervenção federal, possivelmente em razão da preocupação com movimentos defensores da restauração da Monarquia e com iniciativas políticas de caráter separatista ou que de algum modo fizessem oposição ao regime que se estava inaugurando. Assim, o art. 6º serviu como um instrumento normativo à disposição do poder federal para que pudesse manter, ainda que com base em um documento emergencial, certa estabilidade e continuidade da forma política implementada com a proclamação da República.

Por meio da análise do art. 6º, do Decreto n. 1, é possível perceber também a forma como uma palavra normativa, escrita e publicada pela autoridade pública, age diretamente no controle social. O enunciado lingüístico atua como parte de um mecanismo complexo de dominação que, com o objetivo final de regular condutas, delimita as áreas de atuação dos indivíduos. Outras categorias de palavras, que não são produzidas por entes do poder estatal, também influenciam comportamentos, tais como aquelas elaboradas, por exemplo, no âmbito religioso, educacional ou da mídia. Todavia, a ação performativa dessas palavras se desenvolve na perspectiva da longa duração para criar imaginários sociais e influenciar as formas como uma determinada sociedade se organiza e compreende os modos de vida. Em contrapartida, a produção normativa jurídica atua mais incisivamente no cotidiano, trazendo efeitos imediatos para as configurações sociais.

A questão da intervenção, presente desde o primeiro documento normativo da República e tematizada, ainda que de modo restrito, durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, manteve relação estreita com as posteriores discussões acerca da criação e regulamentação do instituto constitucional do estado de sítio. Isto ocorre porque é possível considerar o estado de sítio como uma das formas de intervenção federal no âmbito estadual. Trata-se de uma medida sem dúvida reservada para momentos extremos e que não diz respeito somente a casos que envolvam problemas dos Estados-membros da federação, mas que em última instância constitui um dos modos do poder central exercer funções intervencionistas. Apesar disso, o estado de sítio estreou no processo constituinte somente através da preparação dos anteprojetos da Constituição.

2.3

A Comissão dos Cinco: os primeiros projetos para a Constituição republicana

Dando continuidade à tarefa de elaborar uma constituição para o novo sistema político institucional do país, o Governo Provisório expediu o Decreto n. 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeando a chamada “Comissão dos Cinco”.⁵¹ A Comissão, formada por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Mello, Antonio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pereira de Magalhães Castro, ficou responsável pela elaboração de um anteprojeto para a primeira Constituição republicana brasileira.

A instituição da Comissão responsável pelos trabalhos iniciais dedicados à elaboração da Constituição teve uma carga simbólica bastante expressiva. A data escolhida para o Decreto que nomeou seus membros coincidiu com a data da publicação do Manifesto Republicano na primeira edição do jornal “A República”⁵² em 1870, documento considerado um dos baluartes da mobilização pelo fim da Monarquia. Além disso, os cinco membros da Comissão haviam tido participação expressiva nas lutas republicanas da segunda metade do século XIX, tendo Saldanha Marinho e Rangel Pestana, inclusive, sido signatários do Manifesto. Essas referências indiscutíveis ao movimento republicano imprimiram ao processo constituinte uma marca que dificilmente poderia ser apagada. A consolidação da República e a organização federativa, elementos que formavam a espinha dorsal das reivindicações que derrubaram a Monarquia, ocuparam o centro das discussões em torno da formulação da nova constituição.

Da Comissão dos Cinco originaram-se três projetos: Américo Brasiliense, Magalhães Castro e Santos Werneck-Rangel Pestana, que foram objetos de debates e reformulações nos trabalhos da equipe. Ao final de alguns meses, a Comissão apresentou ao Governo Provisório um único anteprojeto de Constituição assinado em conjunto. De modo geral, pode-se dizer que a Comissão adotou como ponto de partida os artigos definidos pelo Decreto n. 1 e desenvolveu os trabalhos de forma a organizar institucionalmente o

⁵¹ “O Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, resolve nomear uma comissão composta dos Drs. Joaquim Saldanha Marinho, na qualidade de Presidentes, Américo Brasiliense de Almeida Mello, na de Vice-Presidente, e Antonio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pedreira de Magalhães Castro, na de Vogais, para elaborar um Projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a fim de ser presente à Assembléa Constituinte.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 628).

⁵² MANIFESTO, p. 1-2.

país. Composto por cento e dezessete artigos acrescidos de mais nove referentes a disposições transitórias, o projeto estava estruturado em quatro partes principais. A primeira versava sobre a organização federativa do país e estava dividido em seções relativas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os artigos destinados aos três poderes estatais estabeleciam sua composição, suas competências, suas imunidades e obrigações, regulamentavam seus trabalhos, dentre outros aspectos relativos ao exercício de suas atribuições. Na seqüência, a segunda parte tratava dos Estados-membros e a terceira dos Municípios e cuidavam basicamente das formas de organização e dos meios de relacionamento destes entes com o poder central. A quarta parte, que se referia aos cidadãos, era formado por duas seções: a primeira sobre as qualidades de brasileiro e de cidadão brasileiro, que estabelecia os requisitos para que determinado indivíduo fosse reconhecido como cidadão do Brasil e os direitos que estavam à sua disposição; e a segunda sobre a declaração de direitos, que tratava de enumerar as garantias individuais que estavam ao alcance dos cidadãos. Finalmente, antes de encerrar com as disposições transitórias, o texto elencava algumas disposições gerais referentes a assuntos bastante plurais como reforma constitucional, regras para interpretação dos artigos, questões sobre o exército, possibilidade de decretação de estado de sítio e revisão de processos findos em matéria criminal.⁵³

O texto do projeto redigido pela Comissão dos Cinco é uma espécie de enunciado que segue o Decreto n. 1 na cadeia comunicativa na qual se constroem as figuras constitucionais da Primeira República brasileira. O tema, entendido na perspectiva bakhtiniana⁵⁴, estabelecido pelo documento publicado imediatamente após a proclamação da República, serviu como ponto de partida para os juristas da Comissão. A conclusibilidade e capacidade responsiva do Decreto n. 1 permitiram à Comissão dos Cinco estabelecer um diálogo com sua forma e conteúdo, apropriando-se e atualizando as percepções políticas e jurídicas do período. Assim, o enunciado concretizado no projeto da Comissão é resultado das relações lingüísticas estabelecidas com enunciados precedentes e com o contexto social. “Cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera de comunicação discursiva.”⁵⁵

Os dois documentos, o Decreto n. 1 e o projeto da Comissão dos Cinco, partilham um estilo de linguagem próprio do campo social do direito. Ambos os enunciados tem a tônica da procedimentalização das instituições públicas

⁵³O texto completo do projeto de Constituição elaborado pela Comissão dos Cinco está disponível em BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**.

⁵⁴Vide Introdução, p. 14.

⁵⁵BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 297.

e são marcados pelo caráter oficial e diretivo, elementos que se repetem na cadeia de comunicação jurídica, transformando-se em “tipos relativamente estáveis de enunciados”⁵⁶. É o que se pode chamar de um gênero discursivo, já que esses enunciados têm em comum, além do conteúdo e do estilo da linguagem, também a construção composicional.⁵⁷

Apesar de o projeto apresentado pela Comissão dos Cinco ser compreendido como um enunciado final, é importante ter em mente que se trata do resultado de um intercâmbio lingüístico complexo realizado entre os membros da referida Comissão. Foi justamente na sobreposição contínua de enunciados formulados pelos cinco juristas que se construiu o projeto final da Constituição apresentado ao Governo Provisório.

Uma vez redigidos os três anteprojetos, a Comissão tratou de discutir entre si quais as formas mais apropriadas para os dispositivos constitucionais. No que concerne à questão da intervenção federal nos Estados, o projeto de Américo Brasileiro propunha que ela deveria ser “requisitada pelas autoridades legalmente constituídas”, enquanto o texto de Werneck-Pestana preferiu utilizar a expressão “governo do Estado” para indicar quem deveria solicitar a intervenção.⁵⁸ A discussão sobre o termo a ser utilizado explicita um debate sobre quais dos poderes estaduais seriam competentes para requerer a ajuda do Governo Federal. A redação de Werneck-Pestana tendia a ser mais restrita, aproximando o termo “governo do Estado” à idéia de Poder Executivo estadual. Em contrapartida, a proposta de Américo Brasileiro defendia um texto mais amplo, segundo o qual poderia ser compreendido que quaisquer das autoridades legalmente constituídas que compunham o poder público estadual teriam legitimidade para requisitar a intervenção federal.

Trata-se aqui de um embate cujo pano de fundo é a questão do funcionamento dos poderes públicos. O princípio liberal da separação de poderes era um dos pilares que estava a sustentar os ideais de uma constituição republicana, mas a organização de um sistema harmônico e equilibrado se mostrou tarefa bastante árdua durante os trabalhos constituintes. O projeto de Werneck-Pestana apontava para um predomínio do Poder Executivo, cabendo somente a ele decidir sobre assunto tão importante quanto a solicitação de intervenção. Por outro lado, o projeto de Américo Brasileiro procurava incluir todos os poderes nessa decisão, sem, no entanto, definir ordens de preferência, o que, por sua vez, poderia causar certa confusão nas

⁵⁶BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 262.

⁵⁷BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 261.

⁵⁸P. P., **As bases da Constituição**, p. 3.

atuações estatais.

Importa perceber que os discursos presentes nos projetos, mais do que comunicar, tinham como objetivo veicular novas representações de mundo, legitimados pela autoridade que os produziu.⁵⁹ A oposição entre os projetos de Werneck-Pestana e Américo Brasiliense demonstra que “a palavra é a arena onde se confrontam aos valores sociais contraditórios”⁶⁰, e é a disputa pela definição das novas configurações políticas e sociais que está em jogo. Ao fim, prevaleceu o termo “respectivo governo”, sendo que a redação do artigo adotada pela Comissão dos Cinco foi a seguinte:

Art. 6º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados, salvo:

1º para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado;

2º para garantir a forma republicana;

3º para reestabelecer a ordem e a tranqüilidade no Estado à requisição de seu respectivo governo;

4º para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais.⁶¹

Notem-se as diferenças com relação ao artigo que versava sobre a mesma matéria no Decreto n. 1 do Governo Provisório. O texto apresentado pela Comissão dos Cinco inicia com a negação do direito de intervenção federal nas questões concernentes aos Estados, enumerando nos parágrafos que seguem exceções a esta regra geral. O foco nos dois documentos normativos é diferente. O decreto expedido pelo Governo Provisório afirma que em qualquer dos Estados o poder central “intervirá” para garantir a ordem. Por sua vez, o texto da Comissão destaca, através da forma frasal negativa, que o Governo Federal somente poderia interferir nos Estados-membros em casos excepcionais, exaltando, assim, a autonomia local, que foi uma das reivindicações que sustentaram o movimento republicano, crítico da centralização do poder público no regime imperial.

Além disso, percebe-se que, no Decreto n. 1, a expressão utilizada é que o governo “efetuará” a intervenção necessária, enquanto a redação da Comissão utiliza o termo “poderá”. O primeiro texto afirma de maneira mais categórica a obrigação do poder federal de agir em nome da defesa dos Estados, enquanto que o segundo pende para a diminuição dos campos de ação da União, privilegiando ações autônomas dos Estados. Neste último caso, a intervenção é vista como um mal que deve ser evitado e restringido ao máximo, reservado somente a situações indiscutivelmente extremas. Essa

⁵⁹BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 34.

⁶⁰BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

⁶¹BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 8.

tendência pode ser explicada pela tradição de luta republicana dos juristas que participaram da Comissão dos Cinco, que defendiam a consolidação de um regime federativo com Estados fortes, reservando à União funções mais restritas.

As hipóteses enumeradas em um e outro documento também são bastante diferentes. O Decreto n. 1 centralizava a possibilidade de intervenção nos casos em que a ordem pública estivesse ameaçada e isso pudesse gerar desrespeito aos poderes locais legalmente constituídos ou aos direitos dos cidadãos. Por seu turno, o art. 6º elaborado pela Comissão procurou precisar de forma mais clara as hipóteses que, uma vez configuradas, autorizariam a intervenção federal, dando maior previsibilidade à ordem constitucional. A preocupação, considerando novamente o histórico de engajamento dos juristas da Comissão no movimento republicano, pode ser a de especificar os casos para evitar que um texto mais genérico pudesse abranger interferências que abalasses a autonomia dos Estados-membros. Deste modo, foram enumeradas quatro ocasiões, relacionadas à organização política do país, que autorizariam a intervenção da União: para repelir a invasão estrangeira ou de outro Estado, para garantir a forma republicana, para restabelecer a ordem quando requisitado pelo respectivo governo e para garantir a execução e cumprimento de sentenças federais. Restou excluída a referência direta à defesa de direitos individuais dos cidadãos.

O instituto do estado de sítio, ausente nas disposições normativas emergenciais decretadas pelo Governo Provisório, apareceu nos documentos constituintes republicanos pela primeira vez no âmbito da Comissão dos Cinco. Através do projeto de constituição elaborado pelo grupo, as palavras tratavam de construir simbolicamente uma realidade que, antes de codificada lingüisticamente, não passava de uma espécie de fantasia política-jurídica. É nesse sentido que se considera que “o discurso jurídico é uma palavra criativa, que faz existir o que ela enuncia”⁶².

Ao formular os enunciados referentes ao estado de sítio, a Comissão optou por redigir textos separados e incluí-los nos artigos referentes à competência do Congresso Nacional, à competência do Presidente da República e na parte destinada a disposições gerais. A regulamentação do instituto não foi efetuada de modo a centrar o foco em si, elaborando um capítulo específico que discorresse sobre o estado de sítio ou inserindo-o na parte destinada à organização federativa, por exemplo. Foi privilegiada a diluição das proposições em três partes da Constituição, de forma que a medida ficou vinculada a outros tópicos. A escolha por alinhar o estado de sítio

⁶²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 28.

a questões de competência e de caráter geral pode ser sintoma de que as atenções da Comissão dos Cinco estavam mais voltadas para a distribuição de atribuições entre os entes do poder estatal do que necessariamente para a normatização específica do sítio. Tal preferência pode ser um indício de que a experiência do desequilíbrio entre os poderes públicos vivenciada durante a Monarquia, quando o poder moderador se agigantou frente aos demais, marcou decisivamente as diretrizes adotadas no processo constituinte da Primeira República.

Ademais, a maneira como a Comissão dos Cinco distribuiu os assuntos é importante no sentido em que direciona o olhar dos leitores do texto, ao mesmo tempo em que revela posicionamentos dos autores. O estado de sítio não aparece como uma figura normativa em destaque, mas sim como uma medida acessória distribuída em seções de competência e de caráter geral.

De qualquer modo, a proposta presente no projeto elaborado pela Comissão dos Cinco para o estado de sítio ficou redigida da seguinte maneira:

Art. 33 Compete ao Congresso: 11. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional em caso de ataque por forças estrangeiras ou comoção interna, e aprovar, ou suspender o que for declarado pelo Poder Executivo, na ausência do congresso.⁶³

Art. 54 Compete ao Presidente da República: 9. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, em caso de ataque por forças estrangeiras, ou comoção interna, não estando reunido o congresso.⁶⁴

Art. 103 Nos casos de ataque por forças estrangeiras, ou de comoção interna, pedindo a segurança da União, poderá ser declarada em estado de sítio qualquer parte do território nacional e aí ficarão suspensas as garantias constitucionais por tempo determinado. Parágrafo único. Esta declaração competirá, na ausência do Congresso, ao Presidente da República, que não poderá condenar por si nem aplicar penas, mas se limitará a respeito das pessoas a providências tendentes: 1º à detenção em qualquer lugar que não seja cárcere ou prisão destinada a réus de crimes comuns. 2º à retirada para um ponto qualquer do território nacional.⁶⁵

Assim, a partir desses três enunciados, propunha a Comissão dos Cinco que o poder federal, pelo Congresso Nacional ou, na sua ausência, pelo Presidente da República, deveria decretar o regime de exceção representado pelo estado de sítio quando algumas situações de instabilidade extrema

⁶³BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 38.

⁶⁴BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 64.

⁶⁵BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 112.

pudessem comprometer a ordem do país. Esses são os enunciados finais produzidos pela Comissão, que formam temas concretos, marcados por elementos verbais e não verbais da realidade histórico-social em que foram elaborados.⁶⁶

2.4

A revisão de Rui Barbosa: apropriações e ressignificações do projeto constitucional

Tão logo o projeto da Comissão dos Cinco foi entregue ao Governo Provisório, o poder central expediu decreto convocando eleições para a formação do Congresso Constituinte e dando notícia da redação do texto constitucional. O Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, redigido por Rui Barbosa e decretado pelo chefe do governo, dispunha o seguinte:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e a Armada, em nome e com assento da Nação, Considerando na suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República, entregando [e entregar] no mais breve prazo possível à nação o governo de si mesma, resolveu formular sobre [sob] as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com as lições da experiência, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a revolução de [a] 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que com este ato se publica, no intuito de ser submetida à representação do país, em sua próxima reunião, entrando em vigor desde já nos pontos inevitáveis [abaixo especificados] E, em conseqüência, decreta: Art. 1º É convocado para 15 de novembro do corrente ano o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro, procedendo-se à sua eleição aos 15 de setembro próximo vindouro [vindouro]. Art. 2º Esse Congresso trará poderes especiais do eleitorado, para julgar a Constituição que neste ato se publicam e será o primeiro objeto de suas deliberações. Art. 3º A Constituição ora publicada vigorará desde já [unicamente] no tocante à dualidade das Câmaras do Congresso, à sua composição à sua eleição e à função, que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder, em seguida, na conformidade das suas disposições. Pelo que o Governo Provisório toma desde já o compromisso de cumprir e fazer cumprir, nesses [nestes] pontos, a dita Constituição, a qual é do teor seguinte: [segue o projeto de Constituição elaborado pela Comissão dos Cinco]⁶⁷

O Decreto n. 510 é um dos documentos normativos que constitui fonte importante para a reflexão sobre o processo constituinte dos primeiros anos da República brasileira. Demonstra o texto que existia uma forte necessidade de aprovar uma constituição e fazer com que o país ingressasse em uma

⁶⁶BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

⁶⁷BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 2-3.

ordem constitucional legítima fundada no poder soberano da nação. Consideradas tais medidas de “suprema urgência”, tratava-se justamente de opor-se ao sistema político que havia vigorado durante o período monárquico, transferindo a titularidade do poder para o povo e organizando o país institucionalmente de acordo com um sistema normativo constitucional que atendesse às exigências dos princípios liberais e democráticos do movimento republicano. O regime ditatorial que vigorava com o Governo Provisório trazia desconforto àqueles que defendiam as bases ideológicas republicanas e deveria ser encerrado tão logo quanto possível, evitando, a partir da configuração de um Estado de Direito, quaisquer levantes contra o novo regime. O Decreto n. 510 funcionou, portanto, como uma espécie de resposta para apaziguar os ânimos daqueles que desconfiavam das intenções liberais democráticas do Governo Provisório.

O art. 1º cuidou de reservar a data de 15 de novembro para a instalação do Congresso Constituinte. Ficou definido, assim, que o aniversário da proclamação da República coincidiria com o início dos trabalhos constituintes. A escolha da data não foi aleatória. Mais que isso, poderia-se considerar que a intenção do Governo Provisório foi de estabelecer um marco republicano na história constitucional brasileira, construindo, para utilizar um conceito de Pierre Nora, um “lugar de memória”⁶⁸.

⁶⁸ “[...] os lugares de memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque essas operações não naturais. É por isso a defesa pelas minorias, de uma memória refugiada sobre focos privilegiados e enciumadamente guardados nada mais faz do que levar à incandescência a verdade de todos os lugares de memória. Sem vigilância comemorativa, a história depressa as varreria. São bastiões sobre os quais se escora. Mas se o que eles defendem não estivesse ameaçado, não se teria, tampouco, a necessidade de constituí-los. Se vivêssemos verdadeiramente as lembranças que elas envolvem, eles seriam inúteis. E se, em compensação, a história não se apoderasse deles para deformá-los, transformá-los, sová-los e petrificá-los eles não se tornariam lugares de memória. É este vai-e-vem que os constitui: momentos de história arrancados do movimento da história, mas que lhe são devolvidos. Não mais inteiramente a vida, nem mais inteiramente a morte, como as conchas na praia quando o mar se retira da memória viva.” (NORA, P., **Entre Memória e História**, p. 13).

Embora em um decreto anterior, de n. 78-B⁶⁹, o Governo Provisório tivesse convocado uma Assembléia Constituinte exclusiva, o art. 2º, do Decreto n. 510 revogou tal dispositivo e determinou que além das atribuições congressistas, caberia aos Deputados e Senadores eleitos discutirem e aprovarem o texto da Constituição brasileira. Seria esta a primeira função a ser exercida pelos representantes do povo, o que inicia uma tradição constitucional brasileira de optar por órgãos permanentes das instituições públicas para exercer funções constituintes, ao invés da formação de órgãos com atribuições exclusivamente constituintes.

O art. 3º estabelecia que deveriam vigorar imediatamente disposições específicas com relação ao Congresso Nacional, isto porque seria necessário que essas disposições fossem seguidas para que se desse prosseguimento aos trabalhos e pudesse enfim ser aprovado o texto constitucional. Por fim, o decreto encerrava com a apresentação do projeto elaborado pela Comissão dos Cinco, trazendo a público o resultado dos trabalhos realizados e abrindo espaço para os debates constituintes.

Uma vez entregue ao Governo Provisório e publicado no Decreto n. 510, o projeto de constituição redigido pela Comissão dos Cinco sofreu uma revisão detalhada realizada por Rui Barbosa. Apesar de o eixo principal dos artigos ter sido mantido, o revisor ocupou-se de complementar e detalhar uma série de disposições, procurando empregar maior precisão ao texto. O trabalho do então Ministro da Fazenda foi de tal forma relevante que alguns inclusive o apontam como autor da constituição republicana.⁷⁰

⁶⁹ “O Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, considerando: que o Governo Provisório, penetrado do sentimento da sua grave responsabilidade, não tem outro interesse senão em limitá-la na ordem do tempo, aproximando a organização definitiva dos Estados Unidos do Brasil; que é absolutamente segura a situação da República, havendo para a sua estabilidade e consolidação a maior conveniência em apressar a solene manifestação do eleitorado sobre o novo regime político, já legitimado pelo pronunciamento geral de todas as opiniões do país; que da sua dedicação ao serviço da democracia e do seu respeito à mais franca expansão da vontade nacional já deu o Governo Provisório cópia cabal e decisiva, estendendo o sufrágio eleitoral a todos os cidadãos não analfabetos, e decretando a grande naturalização, que chama às urnas imensas camadas populares; que, entretanto, a reunião da Constituinte demanda providências preliminares, subordinadas a certo lapso de tempo inevitável, quais sejam a organização do regime eleitoral, o alistamento do novo eleitorado, o prazo indispensável à convocação deste e à preparação do projeto de Constituição; Decreta: Art. 1º No dia 15 de setembro de 1890 se celebrará em toda a República eleição geral para a Assembléia Constituinte, a qual compor-se-á de uma só Câmara, cujos membros serão eleitos por escrutínio de lista em cada um dos Estados. Art. 2º A Assembléia Constituinte reunir-se-á dois meses na Capital da República. Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.” (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 631-632).

⁷⁰ Segundo Paulo Bonavides defenderam Rui Barbosa como autor da Constituição republicana brasileira “constitucionalistas do quilate de Homero Pinheiro, Aurelino

Rui recebeu o projeto da Comissão dos Cinco e travou com ele uma relação dialógica. A partir do tema enunciado pela Comissão, Rui construiu um novo elo da cadeia comunicativa. Assumindo como leitor uma posição responsiva ativa, “concorda ou discorda dele (total ou parcialmente), completa-o, aplica-o, prepara-se para usá-lo, etc”⁷¹. Foi através dessa relação de troca, apropriação e releitura que ele efetivou uma revisão do projeto da Comissão dos Cinco e produziu um novo enunciado.

No que diz respeito à intervenção federal nos Estados, Rui Barbosa realizou algumas mudanças um tanto sutis no texto apresentado pela Comissão. Mantidos o caput e o número primeiro com a mesma redação, o revisor propôs que ao número segundo fosse acrescentada a palavra “federativa”, na referência à possibilidade de intervenção da União para manter a forma republicana. A questão federativa era ponto central nos debates nacionais e questão essencial na organização do país, tendo sido bandeira política mesmo durante a vigência do sistema monárquico. Desta forma, Rui interveio para adicionar o termo que estava constantemente no mesmo compasso que a palavra República, formando ambos quase que uma única expressão composta “República federativa”, uma chancela que marcava as novas configurações do país.

No número terceiro, com relação à competência para requisitar a intervenção, assunto que, como mencionado anteriormente, já havia despertado debates no bojo da Comissão dos Cinco, Rui sugeriu que fosse substituída a expressão “respectivo governo” por “poderes locais”. Assim, com a revisão de Rui, o projeto aproximou-se da proposta defendida no âmbito da Comissão por Américo Brasiliense, prevalecendo uma concepção mais ampla de poder público, alargando a competência para requisitar a intervenção federal a qualquer dos poderes estaduais.

Notam-se neste caso expressões lingüísticas cujas possíveis significações são relativamente próximas: “autoridades legalmente constituídas”, tal como sugerido por Américo Brasiliense; “governo do Estado”, na proposta do projeto Werneck-Pestana; “respectivo governo”, na redação final da Comissão dos Cinco e “poderes locais” na revisão de Rui. Apesar disso, no momento em que cada uma dessas palavras compõe um enunciado próprio, abandona as potencialidades de significado, para constituir um tema específico e único. Tornam-se parte de um discurso ideológico particular somente possível em um instante do tempo histórico e do espaço social e,

Leal, Afonso Arinos e Pedro Calmon”. (BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 226).

⁷¹BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 271.

por isso, não se repetem de forma igual. Cada uma delas reflete e refrata determinadas representações de mundo.⁷²

Finalmente, no número quarto, Rui incluiu a possibilidade de intervenção federal para, além de assegurar o cumprimento das sentenças federais, garantir também a execução das “leis do congresso”. Procurou, com o acréscimo dessas palavras, tornar o texto mais preciso e eficaz na concretização tanto das decisões provenientes do Poder Judiciário quanto dos textos normativos elaborados pelo Legislativo e aplicados pelos poderes estatais em conjunto.

No que concerne ao estado de sítio, também Rui Barbosa realizou algumas alterações na redação apresentada pela Comissão dos Cinco. Com a intervenção do revisor, as disposições referentes sobre o instituto constitucional foram endereçadas para a Assembléia Constituinte no seguinte formato:

Compete privativamente ao Congresso: 11. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional em caso de ataque [na emergência de agressão] por forças estrangeiras, ou comoção interna, e aprovar ou suspender o que for declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso.⁷³

Compete ao Presidente da República: 14. Declarar, por si, ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira ou comoção intestina.⁷⁴

Poder-se-á declarar em estado de sítio, qualquer parte do território da União, ficando aí suspensas, por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em casos de agressão estrangeira, ou comoção intestina. § 1º Não se achando reunido o Congresso, e correndo a pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo Federal. Este, porém, durante o estado de sítio, limitar-se-á, nas medidas de repressão contra as pessoas, 1º à detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º ao desterro para outros pontos do território nacional. § 2º Logo que se reúna o Congresso, o Presidente da República lhe apresentará o relatório motivado das medidas de exceção, a que se houver recorrido, respondendo as autoridades que houverem mandado proceder a elas, pelos abusos em que, a esse respeito, se acharem incursas.⁷⁵

A primeira alteração que se percebe no texto é o acréscimo da palavra “privativamente” no caput do artigo que estabelecia as competências do Congresso Nacional. A idéia parece ser a de enfatizar que as funções enumeradas nos vários incisos que compunham o artigo deveriam ficar a cargo

⁷²BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

⁷³BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 38.

⁷⁴BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 64.

⁷⁵BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 112.

exclusivamente do órgão federal composto por Senadores e Deputados. Esta preocupação pode ser vinculada ao anseio daqueles que saíram vitoriosos do processo de proclamação da República pela afirmação na Constituição do país de princípios liberais e democráticos. Assim, tornando privativa a competência do Congresso para a decretação do sítio, por exemplo, ficaria, em tese, reduzida a possibilidade de o Poder Executivo centralizar, em si, por meio da medida de exceção, o poder público. Uma das reivindicações dos principais movimentos políticos e sociais que se ocuparam de implementar no país a nova forma de organização política institucional e que, em razão da pressão exercida por esses grupos deveria ser atendida pela Constituição, era justamente um sistema de funcionamento harmônico, equilibrado e independente dos poderes estatais.

No inciso 11, do mesmo artigo, Rui acrescentou que o estado de sítio poderia ser decretado na emergência de agressão, não exigindo, portanto, que a situação estivesse concretizada, para que fosse decretada a medida bastaria que estivesse configurada a iminência da ameaça.

Tanto no texto sobre o estado de sítio presente no artigo que dizia respeito à competência do Congresso Nacional, quanto no que se referia às atribuições do Presidente da República, Rui Barbosa acrescentou que, na ausência do Congresso, o sítio poderia ser decretado pelo Presidente da República ou por seus “agentes responsáveis”. Embora o revisor tenha sido bastante cuidadoso com a precisão do texto constitucional, verificasse aqui o emprego de um termo bastante aberto. As dificuldades na aplicação desse artigo e para as definições de “agentes responsáveis” ficaram agravadas, tendo em vista que quanto maior a possibilidade de significação de uma expressão lingüística, maior ainda será a multiplicidade de temas relacionados a ela.

No artigo que determinava a competência do Presidente da República para decretar o estado de sítio a expressão para designar a abrangência da medida “em um ou mais pontos do território nacional” foi substituída por “em qualquer ponto do território nacional”. Apesar das pequenas alterações, cabe salientar que a preferência em um e outro texto pela expressão “território nacional” sinaliza para uma proposta de manter o foco na idéia de União federativa. Ao evitar palavras como “regiões” ou mesmo “Estados”, o parágrafo tende a afirmar que se trata o estado de sítio de uma medida reservada para casos tão extremos que pudessem trazer conseqüências para todo o país.

Neste mesmo artigo Rui suprimiu a ressalva que constava no projeto da Comissão dos Cinco de que somente seria da competência do Presidente

decretar o sítio quando não se encontrasse reunido o Congresso. Causa certa inquietação essa alteração realizada por Rui, já que contraria a tendência do revisor de especificar a redação dos enunciados formulados pela Comissão. Ademais, caso o artigo fosse lido de forma isolada, um dos pilares do instituto estaria comprometido, já que, não havendo uma leitura sistemática da Constituição, a competência para a decretação da medida de exceção poderia ser desviada do modelo proposto.

O terceiro artigo, presente nas disposições gerais, foi aquele dentre os relativos ao estado de sítio que recebeu um maior número de alterações na revisão do Governo Provisório. A composição frasal do caput foi modificada, enquanto o projeto da Comissão dos Cinco iniciava com as hipóteses em que poderia ser decretado o sítio, a redação formulada por Rui Barbosa partia da possibilidade de decretação do instituto. A inversão altera a ênfase do texto, estando no caso da Comissão mais direcionado às hipóteses que permitiriam a decretação da medida de exceção, enquanto que na redação revista a força estaria na figura constitucional propriamente dita. Isso é importante na medida em que a “a entonação expressiva é um traço constitutivo do enunciado”⁷⁶.

Alguns termos desse artigo também foram modificados. A revisão substituiu a expressão “território nacional” cunhada pela Comissão por “território da união”. Tal alteração pode ser considerada mais um reforço à organização da federação, formada por Estados-membros autônomos, mas vinculados ao poder central da União. Rui também propôs a substituição de “pedindo a segurança da união” por “quando a segurança da república o exigir”, incluindo assim ao menos uma menção direta ao sistema político que passava a vigorar no país.

O art. 103 da Comissão dos Cinco estabelecia apenas um parágrafo único que definia a competência do Presidente da República para declarar o sítio na ausência do Congresso, limitando suas ações a respeito das pessoas à detenção em lugar que não fosse destinado a presos comuns e à retirada para um ponto qualquer do território nacional. Rui Barbosa manteve a estrutura básica da redação deste artigo do anteprojeto, mas alterou alguns termos importantes. O revisor acrescentou que a decretação do estado de sítio quando não estivesse reunido o Congresso somente poderia ocorrer quando estivesse “correndo iminente perigo a pátria”. Tal redação indica um destaque na excepcionalidade da medida, cujo uso deveria ser reservado para questões extremas que pudessem atingir o país de forma drástica. Ademais, no que tange à competência, Rui substituiu o uso de “presidente

⁷⁶BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 290.

da república” por “poder executivo federal”, alteração que aponta para uma tentativa de afastar a pessoalidade do poder estatal, privilegiando uma perspectiva institucional.

No entanto, a principal inovação neste artigo, sem dúvida, é o acréscimo do parágrafo segundo. Na realização da revisão, Rui Barbosa tratou de incluir o parágrafo determinando que o Presidente da República, caso recorresse ao estado de sítio na ausência do Congresso, deveria apresentar um relatório explicitando suas motivações para o decreto e descrevendo as medidas de exceção tomadas. Ademais, o parágrafo responsabilizava as autoridades responsáveis pelos eventuais abusos cometidos. Esse parágrafo inseriu sérias limitações ao Poder Executivo com relação ao uso do estado de sítio. Tendo em vista que a decretação pelo Presidente era uma exceção à regra de competência do Congresso e o instituto do sítio por si só já exigiria uma situação muito especial, não é de se estranhar que fossem consignadas regras e demandas especiais. Além disso, com a obrigatoriedade de um relatório, a competência original do Congresso Nacional seria retomada ao menos em certa medida, pois ao tomar conhecimento dos atos cometidos, com base no art. 33, 11 do projeto e da revisão, caberia a ele aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Executivo.

Assim que Rui Barbosa terminou o trabalho de revisão da Constituição, o Governo Provisório tratou de expedir o Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, informando as alterações. Redigido pelo próprio Rui Barbosa e decretado por Deodoro, enunciava o texto:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e a Armada, em nome e com o assenso da Nação, Considerando na conveniência de atender imediatamente ao sentimento nacional, contemplando algumas alterações indicadas à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, cujo texto, dependente de [da] aprovação do futuro Congresso se publicou pelo decreto de 22 de junho deste ano, Resolveu modificá-lo desde logo nos raros tópicos sobre que se pronunciou acentuadamente neste sentido a opinião do país; E, em consequência, Decreta: Artigo único A Constituição dada a público no decreto n. 510 , de 22 de junho de 22 de 1890, é substituída pela que com este decreto se publica nos termos seguintes: [segue a redação com a revisão de Rui Barbosa].⁷⁷

Com este decreto, apoiando-se no argumento de que as mínimas alterações foram feitas em razão da manifestação da opinião do país, o Governo Provisório deu notícia do novo projeto a ser colocado em discussão na Assembléia Constituinte. Não era esta a primeira vez que o Governo

⁷⁷BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 2-3.

Provisório fundamentava suas decisões na chamada “opinião pública”. A mesma categoria havia sido usada no Decreto n. 78-B, para afirmar que o regime político republicano estava “legitimado pelo pronunciamento geral de todas as opiniões no país”. Trata-se aqui de construir uma unidade nacional com base na República federativa e, para lograr êxito em tal empreitada, o discurso da autoridade procurava apaziguar e homogeneizar as concepções dos diferentes grupos da sociedade em torno da organização política e social do Brasil. Apesar de ter sido Rui Barbosa o redator desse texto decretado pelo Governo Provisório, no qual sobressai a assertiva de que o projeto da Comissão dos Cinco havia sido modificado em “raros tópicos”, ele não se furtaria futuramente em reivindicar para si a autoria da Constituição promulgada em 1891.⁷⁸ A palavra funciona como discurso feito de acordo com as impressões que se procura passar e com os imaginários que se tenta construir. Isso é possível em razão de uma das propriedades da palavra enumerada por Bakhtin: a neutralidade. De acordo com o autor, a palavra, toda palavra, é um signo neutro que pode servir a qualquer função ideológica.⁷⁹ É assim que Rui Barbosa utiliza a linguagem ora como signo ideológico que procura diminuir a importância de sua participação na elaboração da Constituição, ora como enunciado que reivindica para si a autoria do texto constitucional.

2.5

As discussões na Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1891

A Constituinte republicana instalou-se em 15 de novembro de 1890, composta por 205 Deputados e 63 Senadores⁸⁰ legitimados pelo sufrágio

⁷⁸“Declarou-se Rui Barbosa autor da Constituição republicana em várias ocasiões e oportunidades: sem modéstia hipócrita, antes com provocante sinceridade. Foram palavras suas: ‘...Profissional que o concedeu [àquele texto], redigiu e impôs...’; ‘Comecei então, desde logo, a redigir a Constituição; à tarde, os meus colegas de Ministério jantavam comigo, ouviam o que eu havia escrito, concorriam com as suas idéias e emendas, discutíamos, e, depois, íamos ao Itamarati ler os artigos ao Marechal. Assentaram os colegas em que eu fosse o único a defender e explicar ao Chefe de Governo as disposições do futuro estatuto. Certa vez, o Marechal observou que só eu falava, ao passo que os colegas se conservavam silenciosos. É que, respondi-lhe, sou o vogal de todos eles. Assim apareceu o projeto de Constituição...’; ‘Quando, em 1890, no Governo Provisório, organizava a Constituição atual’.” (BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. XI).

⁷⁹A neutralidade da palavra não significa aqui ausência de ideologia. Ao contrário, de acordo com Bakhtin, a palavra é neutra em relação a qualquer função ideológica específica, pois pode preencher qualquer espécie de função, seja ela estética, científica, moral, religiosa. (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 36).

⁸⁰“Eram os constituintes homens muito diversos pela formação. Predominavam entre eles os representantes os representantes das profissões liberais — bacharéis, médicos e

popular em votação ocorrida em 15 de setembro, e firmou o seguinte compromisso: “Prometo guardar a Constituição Federal que for adotada, desempenhar fiel e legalmente o cargo que me foi confiado pela nação e sustentar a união, a integridade e a independência da República”⁸¹. A preocupação central era organizar o país institucionalmente transformando-o em um Estado de Direito, colocando fim à ditadura imposta a partir da queda do Império e afastando o risco da anarquia, de um retorno à Monarquia ou de um desmembramento do país em pequenas regiões.

A questão central discutida nos trabalhos constituintes de 1891 foi a harmonização entre a unidade nacional e a implementação do modelo federativo e republicano de governo. Nesses debates, ficou evidente a presença de dois grupos principais: os unionistas e os federalistas. Muito embora a grande maioria fosse a favor da organização federativa, os unionistas defendiam um modelo federativo centralizado, com maiores poderes para a União, enquanto os federalistas defendiam um modelo descentralizado, com ampla autonomia para cada um dos Estados da federação.⁸² As bancadas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, lideradas por Julio de Castilhos, eram as principais defensoras de um modelo federativo radical, enquanto unionistas como Rui Barbosa, José Higino, Ubaldino Amaral defendiam um poder federal fortalecido, alertando para os riscos de enfraquecimento da unidade nacional.⁸³ Diferentes forças sociais se entrecruzavam na Constituinte, representando interesses fundamentalmente político-oligárquicos e disputando o direito e a legitimidade para elaborar a palavra constitucional normativa. Tendo em vista, portanto, a preocupação com o sistema federativo, receberam atenção especial na Constituinte tópicos como a distribuição de rendas entre Estados e União, o poder para legislar, a dualidade da magistratura, enfim, questões relativas à distribuição de competências relativas aos poderes federal e estaduais.⁸⁴

engenheiros, sendo também numerosos (mais de 40) os militares. As correntes se acentuavam mais no campo das tendências políticas do que nas convicções doutrinárias. Havia os republicanos radicais, em geral recrutados entre os jovens militares do movimento de 15 de novembro, os positivistas, os liberais e também os conservadores.” (FRANCO, A. A. de M., **Curso de Direito Constitucional**, p. 130).

⁸¹ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 9.

⁸²ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 72.

⁸³Rui Barbosa discursou para alertar sobre os perigos de um federalismo radical: “Nesse senhorio que a aspiração descentralizadora assumiu agora sobre os ânimos entre nós, começa a se revelar uma superexcitação mórbida, que nos turva a lucidez do senso político, na apreciação dos assuntos direta ou indiretamente relacionados com essa idéia. Grassa por aí, senhores um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federal.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 75).

⁸⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 12-13.

A importância de uma Assembléia Constituinte para uma determinada ordem jurídica reside no fato de que aqueles a quem cabe a formulação de textos normativos devem ser dotados de legitimidade e competência para realizar tal tarefa. “A competência lingüística constitui não tanto uma simples capacidade técnica, mas uma capacidade estatutária.”⁸⁵ Assim, a eleição de uma Constituinte era essencial para fazer com que a nova Constituição que passava a vigorar no país tivesse um caráter de fato performativo, criando novas realidades políticas e sociais.

Uma vez reunido, o Congresso designou uma comissão de vinte e um membros para analisar o projeto de Constituição apresentado pelo Governo Provisório. Formou-se, assim, a “Comissão dos 21”, onde cada um dos membros representava um dos Estados do país, procurando privilegiar, desta forma, o aspecto federativo da organização política. Questionou-se esta divisão, mas diante da necessidade de firmar a organização federativa, prevaleceu o simbolismo da reunião dos membros tal como se fosse uma reunião de todos os Estados para um diálogo em busca de um acordo pelo bem comum.

A Comissão dos 21 não se debruçou detidamente sobre a questão do estado de sítio e tampouco sobre a intervenção federal nos Estados. É de se estranhar essa situação, já que a intervenção federal era assunto central na configuração federativa que se estava a implementar no país. Como afirma Agenor de Roure, “uma das maiores surpresas reservadas aos pesquisadores dos anais da constituinte republicana é a absoluta ausência de comentários às doutrinas relativas à intervenção federal nos Estados — questão capital no regime federativo”⁸⁶.

A Comissão dos 21 propôs poucas alterações na redação do artigo 6º. Ao definir a terceira hipótese que poderia gerar a intervenção federal, a Comissão de congressistas sugeriu que a requisição dos Estados deveria ser feita pelos “respectivos governos”, em acordo com a redação da Comissão dos Cinco, e não pelos “poderes locais” como estabelecia o anteprojeto do Governo Provisório. Tal emenda foi aprovada na Assembléia, tendo sido rejeita outra, de autoria de Virgílio Damásio que propunha a substituição do termo “poderes locais” pela expressão “do governo do Estado ou de sua assembléia legislativa”. De certa forma, essas votações indicam uma tendência de privilegiar a esfera do Executivo como competente para decidir sobre a necessidade de intervenção federal, afastando desta atribuição

⁸⁵BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 57.

⁸⁶ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 323.

outros poderes estaduais.⁸⁷ Deste modo, foi rejeitado o termo inserido por Rui Barbosa, tendo prevalecido no texto constitucional a expressão primeiramente cunhada pela Comissão dos Cinco — “respectivos governos”.

Durante as sessões de votação do texto da Constituição, outras emendas foram propostas ao artigo que versava sobre as possibilidades de intervenção federal. O Deputado Chagas Lobato sugeriu alteração no caput do artigo, modificando a intervenção em “negócios peculiares aos Estados” por “no território dos Estados”. Tal modificação significaria um deslocamento das hipóteses de intervenção do conteúdo do problema enfrentado pelos Estados, para a questão do local da intervenção. Além disso, também propôs que a última hipótese de intervenção “para assegurar o cumprimento das leis do Congresso e o cumprimento das sentenças federais” fosse substituída por “para assegurar o cumprimento das leis da União e a execução das sentenças dos tribunais federais, nos termos em que uma lei especial regular essa intervenção”. Embora a ressalva proposta para que fosse elaborada uma regulamentação posterior permitisse que o Poder Legislativo se dedicasse mais detalhadamente no instituto, o acréscimo não foi aceito nas votações da Assembléia, tendo semelhante destino a outra emenda do mesmo Deputado.

Um dos únicos discursos proferidos durante a Assembléia Constituinte sobre a intervenção foi o de Meira de Vasconcellos, defendendo emenda elaborada por ele em conjunto com outros dois Deputados — João Barbalho e Bellarmino Carneiro. O discurso iniciou questionando a idéia de que a intervenção federal seria realizada em assuntos peculiares aos Estados, isso porque, segundo o congressista, todas as hipóteses enumeradas para os casos de intervenção federal não diziam respeito aos Estados, mas sim à União. Veja-se:

Ninguém dirá que, repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro, manter a forma republicana federativa, restabelecer a ordem e tranqüilidade nos Estados e assegurar a execução de leis do Congresso e o cumprimento de sentenças federais, constitui negócio peculiar aos Estados. Todas essas coisas são de interesse geral e por conseqüência da competência do Governo Federal.⁸⁸

A postura dos três constituintes era de que o poder federal não poderia intervir em hipótese alguma nos assuntos que dissessem respeito exclusivamente aos Estados. O princípio de não intervenção deveria ser “uma regra sem exceção”⁸⁹. Em contrapartida, seria obrigação da União

⁸⁷BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 370.

⁸⁸BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 724.

⁸⁹BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 724.

tomar as medidas necessárias contra ações que pudessem ameaçar a ordem e a estabilidade do país. Assim, a emenda apresentada por Meira de Vasconcellos, João Barbalho e Bellarmino Carneiro propunha que o texto do caput fosse alterado para incluir os dizeres: “O governo federal não intervirá em caso algum nos negócios peculiares aos Estados. A bem dos interesses da União, porém, cumpre-lhe:”⁹⁰. Percebe-se que a idéia de resguardar a autonomia dos Estados-membros prevalecia nesta formulação excluindo a possibilidade de qualquer intervenção nos Estados, com exceção dos casos que relacionados aos interesses da União. Há uma atualização das relações de poder travadas nas trocas lingüísticas entre dois dos principais grupos políticos da constituinte: os unionistas e os federalistas.⁹¹ A palavra, portanto, aqui constitui uma arena onde é travado forte embate: cada um dos grupos sociais luta pelo direito e legitimidade de imprimir sua ideologia no texto da Constituição. Nessa relação dialógica, cada um dos enunciados influencia e é influenciado pelos demais que a redação final é elaborada.

A emenda ainda sugeria que no n. 3 fossem substituídas as palavras “à requisição dos poderes locais”, como proposto no projeto do Governo Provisório e “à requisição dos respectivos governos”, como havia preferido a Comissão dos 21 por “à requisição da respectiva assembléia legislativa ou do respectivo governo, quando aquela não estiver funcionando”. Essa proposta invertia o foco da competência para solicitar a intervenção federal, já que priorizava a ação do Legislativo estadual frente ao Executivo. Mas, a emenda foi, sem discussões relevantes, rejeitada.

Cabe ainda mencionar uma terceira emenda apresentada pelo Deputado Francisco Veiga durante a primeira discussão do texto: propunha o constituinte que fosse abandonada a forma “intervir nos Estados” em favor de “determinar a intervenção da força pública nos Estados”⁹². E ainda sugeria que fosse retirado o n. 2, que previa a intervenção para manter a forma republicana federativa.

Realizada a primeira votação, a única alteração aprovada foi aquela proposta pela Comissão dos 21 no n. 3, retirando a expressão “poderes locais” para colocar em seu lugar “respectivos governos”.

Na segunda discussão, o congressista Francisco Veiga propôs que fosse acrescentado no fim do artigo uma ressalva determinando que “em caso algum, porém, intervirá o mesmo governo nas questões peculiares dos Estados”. Veja-se a justificativa do autor para o referido acréscimo:

⁹⁰BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 517.

⁹¹BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 22-23.

⁹²BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 517.

“Pelo modo por que está redigido o art. 6º do projeto, parece que, nos casos nele previstos, o Governo Federal poderá intervir até mesmo nas questões peculiares dos Estados, o que, penso não lhe deve ser permitido em hipótese nenhuma.”⁹³ Fica registrada mais uma vez a preocupação com um intervenções federais que poderiam gerar arbitrariedades e uma centralização excessiva do poder, ameaçando a autonomia dos estados e mediatamente a organização federativa do país.

Conforme relatou Agenor de Roure, mais três emendas foram apresentadas, mas todas foram rejeitadas.

a 1ª, do Sr. Leovigildo Filgueiras, substituindo, no n. 4 ‘sentenças federais’ por ‘sentenças e decisões do Supremo Tribunal de Justiça’; a 2ª, do Sr. Meira de Vasconcellos, com as mesmas idéias da que apresentara na primeira discussão (...); e a 3ª, do Sr. Gabriel de Magalhães, Deputado mineiro, substituindo no nº 1, ‘invasão estrangeira’ por ‘invasão estranha’, suprimidas as palavras ‘ou de um Estado em outro’, e dizendo, no nº 4, em vez de ‘sentenças’ — sentenças e atos.⁹⁴

Após as votações, foi aprovada a redação definitiva do artigo que previa a intervenção federal nos seguintes termos:

Art. 6º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1º Para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
- 2º Para manter a forma republicana federativa;
- 3º Para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;
- 4º Para assegurar a execução de leis e sentenças federais.⁹⁵

Da mesma forma como ocorreu com a questão da intervenção, o estado de sítio não despertou grandes debates no âmbito da Assembléia Constituinte.⁹⁶ Curiosamente, com a entrada em vigor da Constituição, em 1891, os dois pontos passaram a ser exaustivamente discutidos no parlamento e em outras esferas da sociedade brasileira. Não se pode asseverar ao certo por que a regulamentação de um instituto constitucional tão importante quanto o estado de sítio implicou silêncio na Constituinte.

⁹³ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 328.

⁹⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 329.

⁹⁵BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 9.

⁹⁶“No Congresso Constituinte ele [o estado de sítio] passou em silêncio, sem provocar nenhum debate. Aceitou-o tal como estava consignado no projeto com pequenas alterações que não passavam de alterações de palavra, sem prejuízo dos princípios que nele estavam consignados.” (FREIRE, F., **História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**, p. 113).

Na 23^a sessão, realizada em 03 de janeiro de 1891, a Comissão dos 21 propôs emenda ao n. 15, do art. 47, do projeto apresentado pelo Governo Provisório, que versava sobre a competência do Presidente da República para decretar estado de sítio.⁹⁷ A nova redação estabelecia: “compreenda-se também nos parênteses o art. 5º, n. 3.”⁹⁸ Com a aprovação dessa emenda, na redação final do artigo ficou consignada a referência ao dispositivo que tratava da intervenção federal, mediante requisição dos respectivos governos, para restabelecer a ordem e tranqüilidade nos Estados. A elaboração e a aprovação dessa emenda despertam alguns questionamentos que, embora não possuam soluções, merecem ser apontados. Primeiro, por que a referência feita em parênteses somente alcança a hipótese de intervenção à requisição dos Estados? Por que não incluir casos de intervenção em razão de invasão estrangeira ou ameaça da forma republicana que parecem se aproximar mais do estado de sítio? E ainda, por que essa referência é feita no artigo que trata da competência do Executivo e não na competência do Congresso?

Durante a primeira discussão sobre disposições gerais e disposições transitórias, referentes ao título V do projeto de Constituição, na sessão de 16 de janeiro de 1891, Meira de Vasconcellos e Bellarmino Cordeiro apresentaram emenda ao art. 77, sugerindo que o § 3º desse artigo fosse desmembrado em duas partes. Assim, de acordo com a redação proposta, haveria um parágrafo especificamente destinado à responsabilização das autoridades competentes pelos abusos cometidos por medidas tomadas durante o estado de sítio. Em certa medida, pode-se dizer que, embora o conteúdo lingüístico do texto fosse mantido, sua entonação já não seria a mesma. A alteração na forma através da divisão do dispositivo modificaria o elemento expressivo, que é uma peculiaridade constitutiva do enunciado.⁹⁹ Também os modos de recepção do texto pelos leitores seriam afetados, já que estaria a responsabilidade das autoridades em maior destaque, num parágrafo em separado. Segue a proposta transcrita nos anais da Constituinte:

São lidas, apoiadas e entram conjuntamente em discussão as seguintes emendas (...) Ao art. 77: Divida-se o § 3º desse artigo nos dois seguintes:
§ 3º Logo que se reúna o congresso, o presidente da república lhe dará conta dos motivos que o levaram a usar da atribuição do n. 15, do art. 47 e, bem

⁹⁷Art. 47 Compete privativamente ao Presidente da República: 15. Declarar, por si, ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira ou grave comoção intestina. (Art. 77 e 32 n. 22)

⁹⁸BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 115.

⁹⁹BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 296.

assim das medidas de exceção que por essa ocasião houverem sido postas em prática.

§ 4º pelos abusos cometidos no emprego dessas medidas responderão todas as autoridades a quem elas devidas.¹⁰⁰

No entanto, na 37ª sessão, de 20 de janeiro de 1891, ficou definido que “É posto a votos e aprovado o art. 77 do projeto: É rejeitada a emenda do Sr. Meira de Vasconcellos e outro ao § 3º deste artigo.”¹⁰¹ Assim, muito pouco foi alterado o instituto do estado de sítio durante a Assembléia Constituinte, como também não foi questão que despertou debates importantes entre os congressistas. Segundo Roure, “os dispositivos sobre o estado de sítio não só não foram discutidos, como não sofreram emendas outras que não as de simples redação.”¹⁰² A redação definitiva dos artigos de estado de sítio ficou da seguinte maneira:

Art. 34 Compete privativamente ao Congresso Nacional: 21. Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, e aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo poder executivo ou seus agentes responsáveis, na ausência do congresso.¹⁰³

Art. 48 Compete privativamente ao presidente da república: 15. Declarar, por si ou seus agentes responsáveis, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira, ou grave comoção intestina (arts. 6, n. 3; 34, n. 21, e art. 80).¹⁰⁴

Art. 80 Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21). § 1º Não se achando reunido o congresso, e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o poder executivo federal (art. 48, n. 15). § 2º Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á nas medidas de repressão contra as pessoas, a impor: 1º A detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º O desterro para outros sítios do território nacional. § 3º Logo que se reunir o congresso, o presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. § 4º As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos.¹⁰⁵

Ao observar a forma como a linguagem é utilizada para construir enunciados jurídicos normativos (textos legais ou dispositivos), percebe-se que

¹⁰⁰BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 618-620.

¹⁰¹BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 770.

¹⁰²ROURE, A., *A Constituinte republicana*, p. 612.

¹⁰³BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 39.

¹⁰⁴BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 65.

¹⁰⁵BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 113.

dois efeitos principais são produzidos: a neutralização e a universalização. O primeiro desses resulta do uso predominante de construções frasais impessoais, já o segundo é consequência da preferência por verbos conjugados na terceira pessoa do singular, por sujeitos indefinidos, do uso do indicativo, termos genéricos e atemporais.¹⁰⁶ Parece ter sido esta a fórmula adotada durante os trabalhos constituintes que resultaram na elaboração dos artigos sobre o estado de sítio. A codificação do instituto constitucional funciona, assim, como um discurso estruturado e estruturante, pois é determinada por elementos da realidade ao mesmo tempo em que determina essas configurações institucionais, sociais, políticas, culturais.

Embora o presidente da Assembléia Constituinte, Prudente de Moraes, gozasse de reconhecimento dentre os colegas de Congresso e fosse apontado por grande parte dos parlamentares como o candidato ideal para ocupar a chefia do Poder Executivo federal, foi eleito como primeiro Presidente da República do Brasil o Marechal Deodoro da Fonseca. No seu discurso de despedida, Prudente de Moraes enalteceu o esforço dos constituintes e convocou todos os poderes da República a continuarem o trabalho, fazendo com que os preceitos constitucionais fossem fiel e religiosamente cumpridos para que pudessem se concretizar na vida prática. Assim, o Brasil republicano ingressava no idealizado regime da legalidade constitucional.

2.6 Conclusão

O interesse em abordar os trabalhos constituintes da Primeira República brasileira que resultaram na redação dos artigos sobre o estado de sítio é refletir sobre o processo de elaboração de uma palavra normativa jurídica. Não se trata de pensar as discussões das formas gramaticais como um debate em busca da essência verdadeira de um instituto jurídico. O que se pretendeu foi discutir como as significações são determinadas por aqueles que participam dos debates e disputam as representações de mundo.

Viu-se, no decorrer do capítulo, que o processo constituinte foi marcado pela primazia da questão da organização republicana federativa do país. A distribuição de competências entre a União e os Estados-membros e o funcionamento independente e harmônico dos três poderes estatais acabaram por concentrar as atenções dos atores sociais envolvidos na preparação da Constituição. De modo geral, pode-se afirmar que esses atores compartilhavam as bases de uma ideologia liberal positivista, sobre a qual estava

¹⁰⁶BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 215.

sendo construída a nova ordem política-jurídica do país. No entanto, divergiam com relação à maneira como as novas configurações institucionais deveriam ser consignadas na Constituição, evidenciando as diferentes opções políticas que se entrecruzavam no seio da constituinte. Especificamente sobre o estado de sítio, o que pôde ser observado foram silêncios significativos. A ausência de debates consistentes sobre a normatização da medida aponta para a concentração das discussões nos assuntos já mencionados, deixando institutos como o estado de sítio em posições periféricas, diluídos nos preceitos basilares da federação republicana.

Assim, através das análises até aqui realizadas, percebe-se que os textos normativos são produtos sociais colocados à disposição dos operadores jurídicos. Afastada a hipótese de serem um conjunto de expressões lingüísticas isentas de significação ideológica, foram compreendidos como um emaranhado de relações de poder simbólico, onde os grupos sociais competem em torno da legitimidade para construir e afirmar suas concepções político-jurídicas.

A etapa da elaboração da palavra é apenas uma das partes que compõem a rede complexa e multidimensional de elementos que determinam o fenômeno normativo jurídico. A escrita supõe configurações para a sociedade, mas é esta que cria representações a partir dos produtos escritos.¹⁰⁷ Assim, considerando que “a linguagem é o primeiro mecanismo formal cujas capacidades geradoras são ilimitadas”¹⁰⁸, procurar-se-á analisar, na seqüência do estudo, aspectos da operacionalização do estado de sítio. Através das apropriações feitas pelos poderes estatais, objetiva-se perceber nuances do processo de construção de sentido do instituto constitucional.

¹⁰⁷GÓMEZ, A. C., **Historia de la cultura escrita**, p. 20.

¹⁰⁸BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 28.

3

A construção do sentido: tematizações do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira

3.1

Introdução

Prosseguindo o caminho trilhado no capítulo anterior, pretende-se agora focalizar o estudo na operacionalização, por meio dos poderes estatais, do instituto constitucional do estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente a preocupação estava centrada nas relações lingüísticas travadas na Assembléia Constituinte que deram origem ao enunciado final da Constituição republicana¹⁰⁹, nesta segunda etapa a análise está voltada para a potencialidade de significações que esse texto normativo assume como signo lingüístico.

Os artigos constitucionais referentes ao estado de sítio, mantendo a perspectiva teórica de Mikhail Bakhtin, constituem temas. Isto quer dizer, são resultados concretos e únicos de enunciações marcadas por situações históricas particulares.¹¹⁰ Como visto no capítulo precedente, o documento constitucional de 1891 é o produto final das trocas lingüísticas realizadas no cenário político brasileiro dos últimos anos do século XIX. A partir do momento em que os enunciados passaram a integrar a Constituição, tornando-se dispositivos normativos para a sociedade, a sua condição de tema foi relativamente superada, apresentando-se mais predominantemente como signos. Neste caso, a singularidade do tema cedeu espaço para uma multiplicidade potencial de significações dos signos lingüísticos expressos na Constituição.¹¹¹ Cada uma das possibilidades de sentido dos signos pode,

¹⁰⁹Vide Capítulo 2, p. 19.

¹¹⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

¹¹¹“Além do tema, ou, mais exatamente, no interior dele, a enunciação é igualmente dotada de uma significação. Por significação, diferentemente do tema, entendemos os elementos da enunciação que são reiteráveis e idênticos cada vez que são repetidos. [...] O tema é um sistema de signos dinâmico e complexo, que procura adaptar-se adequadamente às condições de um dado momento da evolução. O tema é uma reação da consciência em devir ao ser em devir. A significação é um aparato técnico para a

então, construir novos temas, relacionados ao contexto único no qual são empregados.

Assim, partindo da idéia de que “a significação não quer dizer nada em si mesma, ela é apenas um potencial, uma possibilidade de significar no interior de um tema concreto”¹¹², é que se procurará analisar o processo de construção de sentido da figura constitucional do estado de sítio. Trata-se aqui de discutir as formas como as instituições públicas da Primeira República brasileira compreenderam os enunciados constitucionais e de que modo deles se apropriaram.

Em várias ocasiões da história política do país os membros dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se debruçaram sobre a questão do estado de sítio. A operacionalização da medida de exceção gerou inúmeros debates e uma prática argumentativa bastante constante no seio das estâncias estatais. Cada um dos participantes da rede de comunicação tecida em meio aos campos de poder social¹¹³ contribuiu para as diversas tematizações do estado de sítio. Em outras palavras, cada interlocutor tomou parte da cadeia comunicacional ao se apropriar do enunciado constitucional e realizar a partir dele uma atividade responsiva, criando um novo tema, próprio, exclusivo e irrepetível.¹¹⁴ Essas relações lingüísticas dialógicas é que marcam o fenômeno normativo jurídico que, num movimento processual contínuo e dialético, constrói sentidos para o texto constitucional.

Através do estudo de fontes da época produzidas nas esferas dos poderes públicos brasileiros, pretende-se, neste capítulo, reconstruir alguns elos que compõem a cadeia comunicativa relacionada à tematização do instituto constitucional do estado de sítio. A intenção é levantar enunciados elaborados durante a Primeira República que representam aspectos das disputas ideológicas e das relações de poder simbólico travadas no interior dos órgãos estatais¹¹⁵, colocando em evidência a pluralidade de temas formados a partir dos mesmos signos lingüísticos expressos na Constituição. Para cumprir tal intuito, foram utilizadas como fontes históricas: anais da Câmara dos Deputados, anais do Senado Federal, mensagens presidenciais e decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Uma gama bastante grande de materiais da época tais como jornais, relatórios especiais de comissões parlamentares, ações judiciais, doutrinas jurídicas, teve que ser

realização do tema. Bem entendido, é impossível traçar uma fronteira mecânica absoluta entre significação e tema. Não há tema sem significação e vice-versa.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129).

¹¹²BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 131.

¹¹³BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 28.

¹¹⁴BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 279.

¹¹⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 14.

abandonada em razão das limitações do trabalho. De tal forma, é importante ter em mente a parcialidade das conclusões atingidas e a impossibilidade de produzir um texto com pretensões de reconstruir todas as nuances da rede de comunicação estabelecida à época.

Tudo considerado, a estrutura do capítulo está organizada a partir do referencial temporal. As discussões serão abordadas conforme os quadriênios presidenciais que dominaram a Primeira República, restritas, no entanto, somente àqueles que vivenciaram a decretação do estado de sítio.

3.2

Governo Deodoro da Fonseca: o estado de sítio como instrumento de autoridade do Executivo contra o Legislativo

Encerrados os trabalhos constituintes com a promulgação da primeira Constituição republicana do país, o Congresso Nacional passou a centralizar suas atividades no processo eleitoral para escolha do chefe do Poder Executivo. Tendo sido o comandante da administração pública durante o Governo Provisório, o Marechal Deodoro da Fonseca despontava como um dos principais candidatos ao cargo. Seu prestígio e apoio entre os parlamentares, no entanto, começaram a decair com a nomeação do Barão de Lucena para compor o Ministério do Governo Provisório, já que era esse um político tradicionalmente afinado com propostas monárquicas. A participação de Lucena no governo e a influência que exercia sobre Deodoro geraram descontentamento geral entre os republicanos, o que fez com que ganhasse força a candidatura do civil Prudente de Moraes.¹¹⁶

Diante do crescimento ao apoio a Prudente de Moraes, os militares apelaram para ameaças aos congressistas. A pressão de um possível fechamento do parlamento agiu principalmente sobre os indecisos e permitiu a eleição de Deodoro, ainda que por uma pequena margem de vantagem, em 25 de fevereiro.¹¹⁷ Apesar da vitória, desde o início da sua gestão presidencial Deodoro não contou com o apoio da maioria do Congresso que, ao contrário, mantinha relações pouco cordiais com o Presidente.

A partir de julho de 1891, a situação de instabilidade no país passou a se agravar diante das vicissitudes que envolviam os poderes públicos e dos problemas econômicos surgidos com a crise do encilhamento. Estando adoentados tanto o Presidente Deodoro, quanto seu vice, Floriano Peixoto, o Barão de Lucena assumiu alguns encargos do Poder Executivo e tentou

¹¹⁶CARONE, E., *A República Velha*, p. 53.

¹¹⁷CARONE, E., *A República Velha*, p. 51-52.

articular um acordo com os civis, que constituíam no Congresso a base da oposição contra o governo Deodoro. Apesar da tentativa, os membros do Executivo e do Legislativo não conseguiram alinhar um acordo em torno da formação de um novo Ministério e as facções, tanto entre congressistas quanto entre camadas militares, tornaram-se ainda mais radicais.¹¹⁸ Frente à situação de inconstância política e econômica que havia se instaurado no país, após retomar a presidência, Deodoro adotou medidas ditatoriais fechando o Congresso.

Na data de 03 de novembro de 1891, Deodoro da Fonseca apresentou um “Manifesto do Presidente da República aos brasileiros”¹¹⁹, no qual abordava a questão da dissolução do Congresso Nacional e da decretação do estado de sítio. Esta mensagem presidencial procurou fundamentar e justificar as medidas tomadas pelo chefe do Poder Executivo diante das perturbações que ocorriam no país. Por esta razão, o documento configura material importante na tentativa de reconstruir historicamente elementos do instituto do estado de sítio, já que expressa a argumentação e a percepção do Presidente sobre a figura constitucional de exceção e sobre as atribuições do Presidente da República. O texto da mensagem nada mais é do que o tema concreto, enunciado por Deodoro, marcado pelo contexto histórico e produzido a partir da potencialidade de significados do qual é dotada a Constituição brasileira.¹²⁰

Em linhas gerais, é possível afirmar que o manifesto do então Presidente apóia-se basicamente nas dificuldades da implementação do modelo de separação de poderes no Brasil e no complicado relacionamento estabelecido entre o Executivo e o Legislativo. Com a intenção de justificar o fechamento do Congresso Nacional, Deodoro recorreu a antecedentes históricos para destacar que desde os tempos do Governo Provisório, no Congresso Constituinte, já havia tentativa de “introduzir na obra constitucional idéias e princípios que transferissem para o poder legislativo a mais vasta soma de

¹¹⁸ “Enfraquecimento gradativo do governo — oposição militar e do Congresso — e ausência de bases sólidas nos governos de São Paulo e Minas, sem iniciativas felizes para contrabalançar o avanço dos opositores federais e estaduais — são fatores que conduzem o governo a crises impossíveis de serem sanadas mediante as soluções de desespero apresentadas para evitá-las: o radicalismo das partes levará o país à beira de uma guerra civil, que será ainda evitada, mas que se desencadeará posteriormente durante o governo de Floriano Peixoto. Assim, após o fracasso das tentativas de agosto e setembro, a oposição prepara-se para continuar seus ataques e demonstrar suas intenções: no Senado e na Câmara já tinham sido apresentados projetos contrários sobre condecorações; critica-se o projeto governamental de arrendamento da E. F. Central do Brasil; combate-se a intervenção federal em Goiás a favor da minoria, o Tratado das Missões etc.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 59-60).

¹¹⁹ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 29-39.

¹²⁰ BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 128.

atribuições, embora diminuindo e absorvendo muitas das que são a essência do poder executivo.”¹²¹

A ênfase maior de seu discurso é na alegação de que os membros do Legislativo foram desde o início hostis à sua figura e atuaram de modo a fortalecer o parlamento em detrimento da estrutura presidencialista consagrada na Constituição, prejudicando sobremaneira a administração do país.¹²² Segundo Deodoro, os congressistas agiam como “inimigos da república”¹²³ e “inimigos da pátria”¹²⁴, colocando em risco a estabilidade das instituições públicas brasileiras.

A partir desses argumentos, o Presidente dirigiu a mensagem aos cidadãos brasileiros embasando suas decisões na excepcionalidade e gravidade da conjuntura política do país. Asseverou que “a situação em que se acha a nossa cara pátria é difícil e suprema. Para salvar as instituições republicanas assumo perante a nação a responsabilidade do ato que acabo de praticar, dissolvendo o congresso. Essa medida é imposta, além disso, pela salvação pública.”¹²⁵ Existe em seu discurso uma preocupação em salientar que as medidas tomadas eram essenciais e inevitáveis para a preservação da estrutura pública do país, figurando como a única alternativa diante dos acontecimentos. Desse modo, Deodoro chama para si, na qualidade de chefe do Poder Executivo, a responsabilidade de conduzir o Brasil rumo à estabilidade. Em sua fala, a dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio se mostram ações quase que obrigatórias para um Presidente compromissado com a ordem do país que governa.

Ademais, os dizeres de Deodoro revelam a tentativa de criar uma espécie de laço de solidariedade e fidelidade entre o Presidente e o povo. Unidos, os dois deveriam combater as arbitrariedades cometidas pelo Poder Legislativo inflado por movimentos restauradores e lutar pela manutenção das estruturas políticas republicanas do Brasil. No texto, Deodoro utiliza inclusive o recurso de conjugar os verbos na primeira pessoa do plural, enfatizando a idéia de um “nós” formado pelos cidadãos e pelo Presidente. Dois trechos em especial ilustram essa observação. Veja-se:

A 15 de novembro achei-me a vosso lado para a deposição da monarquia:

¹²¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 30.

¹²²“logo após a iniciação dos trabalhos legislativos ordinários, o Congresso assumiu, contra o Presidente da República e seus Ministros, posição inteiramente adversa e hostil. De semelhante procedimento, inspirado pelo menoscabo à Constituição votada, resultou o completo falseamento das instituições assentes sobre o regime presidencial, de todo em todo avesso às práticas do regime parlamentar.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 31).

¹²³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 37.

¹²⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

¹²⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 38.

hoje me encontrais ainda fiel à minha missão de soldado e de brasileiro para depor a monarquia. Acharo-nos minados por todos os lados e a idéia restauradora ganha caminho à mercê dos mais funestos elementos de dissolução social. Os inimigos da pátria tentam francamente a destruição das instituições.¹²⁶

Brasileiros! Eu, o vosso leal e constante amigo, faço este apelo à vossa vontade soberana, e conto que me ajudeis a salvar as instituições republicanas, únicas que podem assegurar a grandeza e felicidade da nossa cara pátria.¹²⁷

Considerando que o manifesto elaborado por Deodoro é um dos elos que compõem uma cadeia lingüística contínua que envolve esferas do poder estatal no esforço pela afirmação de possibilidades de decretação de medidas excepcionais e que, como tal, constitui um enunciado dotado de conclusibilidade e capacidade responsiva, torna-se importante destacar a alternância de sujeitos falantes e refletir sobre uma das respostas ao referido documento.¹²⁸ Dentre os inúmeros enunciados e temas que a mensagem presidencial pode ter gerado, optou-se por destacar o “Manifesto da maioria do Congresso Nacional contra o ato de 03 de novembro que dissolveu o Congresso”¹²⁹.

O embate entre os textos produzidos pelo Presidente e pela maioria do Congresso explicita de forma bastante evidente a concepção bakhtiniana de que “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”¹³⁰. Através dos enunciados presentes nos dois manifestos, mais do que signos lingüísticos, o que se observa é o enfrentamento entre concepções de mundo e percepções ideológicas divergentes. A partir do mesmo contexto histórico e dos mesmos dispositivos constitucionais, cada um dos enunciados constrói um sentido próprio, um tema único, para os acontecimentos que tomaram lugar nos primeiros anos da República brasileira.

Se, por um lado, estava latente no discurso de Deodoro a necessidade de centralizar o poder político na esfera do Executivo para a preservação a ordem pública, livrando o governo das interferências do Legislativo; por outro, o documento produzido pelos congressistas procurava alertar o país de que o ato de dissolução do Congresso e a decretação do estado de sítio constituíam um golpe de Estado e uma afronta aos princípios constitucionais e democráticos que o modelo republicano pretendia consagrar.

No manifesto do dia 04 de novembro de 1891, a maioria dos membros do Congresso Nacional foi bastante incisiva ao se dirigir à nação com o

¹²⁶BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

¹²⁷BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

¹²⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 275.

¹²⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45-53.

¹³⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 14.

intuito de repudiar os atos do Presidente da República. Logo no primeiro parágrafo os signatários assinalam que o fechamento do Congresso “é um atentado de tal ordem que não encontra paralelo na história das crises violentas por que passaram outros povos”¹³¹.

Tendo sido ofendido o princípio da separação e independência dos poderes através da ação do Executivo contra o Legislativo, os congressistas trataram de denunciar aos cidadãos atitudes vistas como arbitrárias e autoritárias praticadas por Deodoro. Sem poupar adjetivos fortes como “despótico”, “criminoso”, “calunioso”, o manifesto procurou rechaçar os atos presidenciais. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho da mensagem:

é, sem causa ou motivo algum que o justifique, dissolvido violentamente pelo poder executivo, à mão armada, cortando criminosamente a parábola pacífica da transformação nacional. Os motivos alegados no manifesto que o poder despótico dirige à nação além de serem um processo calunioso, repleto de inverdades contra os legisladores do país, refletem em si as preocupações individuais e acerbas de que se achava possuído o chefe do estado. A nação deve ter visto neste triste documento a presunção orgulhosa da supremacia absoluta e toda pessoal do chefe do estado sobre todos os poderes públicos.¹³²

O documento redigido por grande parte dos congressistas procurou responder ponto a ponto os argumentos apresentados pelo Presidente da República para colocar o país em uma situação de exceção. Mantendo uma relação dialógica com o texto antecedente, o manifesto do Poder Legislativo foi construído a partir do conteúdo temático formulado por Deodoro, dando seqüência ao processo de relação comunicacional entre as duas searas do poder público.

Cada um ao seu modo, representantes do Poder Executivo e Legislativo apoiaram seus discursos na defesa da Constituição. O documento político jurídico que marcou o início da República brasileira serviu como fundamento tanto para ações extremadas do Presidente, quanto para a defesa elaborada pelos congressistas. Afirmou Deodoro: “recente conflito estabeleceu-se entre mim e o congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da constituição a que me consagrei”¹³³ e, em outro trecho: “assumo a responsabilidade da situação e prometo governar com a constituição, que nos rege”¹³⁴. O manifesto do Legislativo, por seu turno, declarou a inconstitucionalidade da dissolução do Congresso pelo Presidente, alegando que ia

¹³¹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹³²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹³³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 34.

¹³⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 39.

“contra a disposição constitucional que o declara absolutamente indissolúvel (art. 17, § 2º e art. 1º § 4º das disposições transitórias)”¹³⁵.

Em ambos os documentos fica clara a dificuldade de relacionamento entre as duas esferas do poder público. As trocas de acusações de interferência nos campos de atuação perpassam as duas mensagens, revelando a hostilidade mútua com que se tratavam os entes estatais e as dificuldades na concretização do modelo de separação harmônica dos poderes. Deodoro afirmava que “não obstante a constituição e outras normas rudimentares na ciência administrativa, freqüentemente a câmara tentou evocar para si as poucas atribuições do governo”¹³⁶, e os congressistas respondiam, asseverando que o Poder Executivo “julgou-se no direito legislar, afrontando e invadindo com o mais estranho desembaraço as faculdades conferidas exclusivamente a um outro poder”¹³⁷.

A representação dos acontecimentos que tomaram lugar no início da República brasileira é bastante diferente na expressão lingüística do Presidente e do Congresso. O primeiro pinta um cenário de caos e anarquia que conduziria à falência das instituições republicanas no país e, diante disso, via-se obrigado a decidir por medidas de exceção. Nesse sentido, alega que “para evitar todos esses males, resolvo, com disse, dissolver uma assembléia que só poderá acarretar mais desgraças.”¹³⁸ Em contrapartida, segundo o entendimento do Congresso, as ações de Deodoro constituíam um golpe de Estado, já que o país vivia em “mais profunda paz interna e externa”¹³⁹ e defendiam que ao invés de lançar mão de ações radicais, “o que o bom senso aconselha é que, antes de recorrer às medidas extremas e aos golpes destinados, os governos precavidos e sérios procurem nobilitar o regime que representam pela sincera aplicação da lei e por um severo regime de moralidade.”¹⁴⁰

Tanto no texto produzido pelo Presidente quanto no dos congressistas, não há uma discussão centrada nos artigos constitucionais que permitiriam a decretação do estado de sítio. Mais do que debater a operacionalização do instituto constitucional, Executivo e Legislativo procuraram imprimir ao termo “estado de sítio” suas ideologias políticas. Na perspectiva de Deodoro, a medida de exceção constituía o instrumento que possibilitaria reforçar sua autoridade e centralizar no Executivo o poder político. Por sua vez, os

¹³⁵BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

¹³⁶BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 33.

¹³⁷BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 46.

¹³⁸BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 38.

¹³⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 45.

¹⁴⁰BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 1, p. 49.

membros do Congresso tematizaram o estado de sítio como o símbolo do autoritarismo e caminho para a instauração de um sistema ditatorial no país, ou seja, uma verdadeira traição à nova ordem republicana.

O movimento contra o golpe de Deodoro manteve núcleos de apoio nos Estados, que procuraram se articular entre si e combater a centralização do poder político no Executivo federal.¹⁴¹ Rejeitado pelo setor civil e pelos principais líderes estaduais, Deodoro também não contava mais com o apoio dos militares. Isolado e enfraquecido, o Presidente decidiu por renunciar ao seu cargo.

Com a renúncia de Deodoro em 23 de novembro de 1891, passou a ocupar a presidência da República seu vice, Floriano Peixoto. Ao assumir o poder, Floriano redigiu ao país um manifesto comprometendo-se com o movimento pelo restabelecimento da lei e com o respeito aos desígnios da nação e dos Estados.¹⁴² Desta forma, levantado o estado de sítio e declarada nula a dissolução do Congresso, foi encerrado o período em que o governo esteve sob o comando de Deodoro, iniciando uma nova fase presidencial com Floriano.¹⁴³

Durante esse período inicial da República brasileira, o Poder Judiciário não teve uma participação forte nos debates que envolveram a questão do estado de sítio. Criado o Supremo Tribunal Federal em 1890, seu primeiro ano de funcionamento foi discreto, mantendo-se envolvido com assuntos internos relacionados à estruturação do órgão.¹⁴⁴

3.3

Governo Floriano Peixoto: o estado de sítio como suspensão total das garantias constitucionais e os primeiros debates para uma regulamentação infraconstitucional da medida

A ocupação da presidência por Floriano representou, inicialmente, um retorno do país à legalidade e à ordem constitucional. Embora o novo Presidente tenha conseguido articular o apoio de setores militares e civis,

¹⁴¹“Logo após o golpe de 3 de novembro formaram-se imediatamente vários núcleos estaduais de resistência, que agem, na maioria dos casos, em concerto entre si. À ação conspiratória em São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco etc., aliam-se acontecimentos extra-conspiração, como a queda de Júlio de Castilhos no Rio Grande do Sul e a rebeldia de Lauro Sodré, no Pará. Os acontecimentos se precipitam de tal maneira, que a solução parece ser o desencadeamento da guerra civil.”(CARONE, E., **A República Velha**, p. 64-5).

¹⁴²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 55-56.

¹⁴³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 56.

¹⁴⁴COSTA, E. V. da, **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**, p. 22.

especialmente do Partido Republicano Paulista, as dificuldades enfrentadas em razão da dualidade de representações federais e governos estaduais e da organização de grupos deodoristas comprometeram o projeto de estabilidade para o país.

Os opositores de Floriano tentavam por vários meios tomar o poder, de forma legal, alegando a necessidade de novas eleições para o cargo de Presidente da República e por meio da força, organizando revoltas como as das fortalezas de Santa Cruz e Lage. Diante dessa situação, Floriano recorreu, com o apoio da maioria do Congresso, à decretação do estado de sítio em abril de 1892 e, suspendendo as garantias constitucionais, prendeu e desterrou alguns de seus inimigos políticos.¹⁴⁵

Em cumprimento ao art. 48, n. 9 da Constituição¹⁴⁶, Floriano Peixoto endereçou ao Congresso Nacional uma mensagem datada de 12 de maio de 1892 prestando informações sobre a situação do país. Nesse documento, dentre outros assuntos, o então Presidente da República relatou os acontecimentos que ensejaram a decretação do estado de sítio durante os dias 10, 11 e 12 de abril daquele ano, explicando também as medidas emergenciais tomadas no período de exceção.

Antes de apresentar as razões que motivaram o estado de sítio, primeiro assunto abordado na mensagem, Floriano reafirmou o seu compromisso com o regime político do país. Por meio do seu discurso, procurou consolidar a imagem de um governante dedicado e engajado com a causa republicana, com a estabilidade das instituições e com a supremacia da Constituição. É o que se percebe em trechos como: “com máxima lealdade, manifestei ao país quando assumi o governo do estado”¹⁴⁷; “havendo dedicado todos os meus esforços ao progresso do país e à manutenção da lei fundamental”¹⁴⁸; “sabeis que a generosa revolução de 23 de novembro, em que vós próprios fostes grande parte, veio, de par com a restauração das virtudes republicanas em toda a união, contrariar interesses de toda a ordem, já arraigados ao estado de coisas que ela subverteu”¹⁴⁹.

Esses enunciados que antecedem os esclarecimentos relacionados ao sítio funcionam como um instrumento para conquistar os ouvintes. A ênfase no comprometimento e fidelidade do Presidente à sua pátria qualifica o ora-

¹⁴⁵CARONE, E., **A República Velha**, p. 94.

¹⁴⁶Art. 48 Compete privativamente ao presidente da república: 9. Dar conta anualmente da situação do país ao congresso nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes em mensagem, que remeterá ao secretário do senado no dia de abertura da sessão legislativa.

¹⁴⁷BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

¹⁴⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63.

¹⁴⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 63-64.

dor e procura direcionar a percepção do discurso no sentido da compreensão de que todas as medidas adotadas por ele eram indiscutivelmente imprescindíveis à sobrevivência da República brasileira. Além da legitimidade fornecida pela sua autoridade¹⁵⁰, o autor procurou reforçar o seu discurso por meio do convencimento e cumplicidade travada com os cidadãos.

Na seqüência da mensagem, Floriano apresentou ao Congresso Nacional suas motivações para o sítio. Ressaltou o Presidente que desde o conturbado governo de Deodoro a estabilidade do país estava sendo ameaçada por movimentos sediciosos organizados na capital e em outros pontos da União.¹⁵¹ Para conter os focos de oposição, em especial as revoltas ocorridas nas fortalezas de Santa Cruz e Lage e a manifestação dos treze generais, entendeu o chefe do Executivo que a melhor opção seria decretar o estado de sítio. Consciente da seriedade da medida, expressou em seu discurso a base constitucional de seu ato e o imperativo de a ela recorrer. Veja-se:

E, ao ter de empregar as providências autorizadas pela Constituição, o Governo considerou longamente, pesou, em dois dias de trabalho, quase consecutivos, toda a espécie de prova testemunhal e circunstancial, que teve a seu alcance e que lhe bastou para formar convicção segura das medidas de repressão que adotou.¹⁵²

A medida de exceção foi fundamentada expressamente na hipótese constitucional da comoção intestina e do perigo iminente, já que considerou o Presidente que o levante do dia 10 de abril de 1892 foi a “erupção final de um longo trabalho de conspiração anterior contra os poderes constituídos”¹⁵³, articulada principalmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Essa alegação, associada aos argumentos da necessidade de defender o regime republicano e a integridade territorial da União brasileira, foram as justificativas apresentadas para a decretação do estado de sítio. São vários os trechos da mensagem em que Floriano reitera a ameaça sob a

¹⁵⁰Segundo Bourdieu, “pelo fato de dizer coisas com autoridade, ou seja, diante de todos e em nome de todos, pública e oficialmente, ele as destaca do arbitrário, sancionando-as, santificando-as e consagrando-as, fazendo-as existir como sendo dignas de existir, ajustadas à natureza das coisas ‘naturais’.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 109).

¹⁵¹“Movimentos parciais nos estados, declarações ostensivas de hostilidade por toda a parte, tentativas de surpreendente reposição de governadores destituídos em conseqüência de sua adesão ao golpe de estado; tudo convencia o espírito público de que se organizavam os meios de anular o princípio da autoridade e de restabelecer uma revolta sem ideal, sem princípios, o passado que a nação havia condenado na revolução a que devemos hoje o reestabelecimento da constituição e da paz.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 64).

¹⁵²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

qual estava a ordem política do país, dentre os quais é possível destacar o seguinte:

os graves acontecimentos que se passaram na sua [do Congresso] ausência agitaram o País e trariam, sem dúvida, a anarquia nas ruas, a convulsão nos estados, o descrédito completo de nossa Pátria no estrangeiro, a ruína da República e a desintegração de seu território torvelinho de tremenda guerra civil, se não fora a energia com que procedeu o Governo, correspondendo assim à vossa confiança e aos nobres intuitos das moções de 21 de janeiro.¹⁵⁴

Com relação aos atos praticados durante o período de exceção, Floriano serviu-se dos mesmos termos do texto constitucional para afirmar que “não hesitei em cumprir o meu dever, limitando-me às medidas de detenção em lugares não destinados aos réus de crimes comuns e ao desterro para outros sítios do território nacional”¹⁵⁵ e completou ressaltando que se manteve dentro dos preceitos da Constituição: “abstendo-me de qualquer outra medida que fosse contra a propriedade dos culpados, ao mesmo tempo que, por outro lado, garantia a mais ampla liberdade de imprensa e de locomoção e a mais completa inviolabilidade do sigilo da correspondência postal e telegráfica.”¹⁵⁶

O que se identifica na mensagem redigida por Floriano e entregue ao Congresso Nacional é essencialmente a preocupação do Presidente em afirmar a imprescindibilidade da decretação do estado de sítio e sua conformidade com os parâmetros constitucionais.¹⁵⁷ Diferente de Deodoro, Floriano utilizou os detalhes do texto constitucional para, a partir deles, construir o seu sentido para o instituto jurídico. É deste modo que classifica os movimentos oposicionistas como “comoção intestina”¹⁵⁸ e geradores de “perigo iminente”¹⁵⁹ para a República, enquadrando-os direta e expressamente nas hipóteses previstas na Constituição.

Ademais, o discurso era enfático na tentativa de mostrar um governo preocupado acima de tudo com a preservação da ordem pública brasileira. Assim está expresso no texto:

As medidas, porém, que o Governo resolveu tomar vieram restituir a paz dos espíritos, dar segurança e tranqüilidade a todas as classes conservadoras, garantir, enfim, a ordem a toda sociedade. Posso, pois, afirmar-vos

¹⁵⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

¹⁵⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

¹⁵⁷“o estado de sítio, declarado pelo Decreto n. 791, de 10 do mês findo, impôs-se como uma necessidade indeclinável, obedeceu estritamente às prescrições constitucionais, e encontra plena e inteira consagração nos princípios de direito público que dominam a espécie.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65).

¹⁵⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 66.

¹⁵⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 65.

que, dos poderes que me conferiste em momento de angústia, só usei para o bem da Pátria e consolidação da República.¹⁶⁰

No que tange à competência para decretação do estado de sítio, a mensagem presidencial traz uma informação relevante para o debate acerca da apropriação de enunciados e construções de sentidos. De acordo com o texto da Constituição Federal, caberia privativamente ao Congresso Nacional lançar mão da medida excepcional, ficando tal tarefa a cargo do Presidente da República somente quando não estivesse reunido o órgão do Legislativo. Este último caso é o que se verifica no sítio decretado em abril de 1892. No entanto, Floriano expressou na sua mensagem agradecimentos ao Congresso por ter encerrado as atividades a fim de que o governo tivesse ampla liberdade para agir na repressão dos movimentos revolucionários favoráveis ao retorno de Deodoro. Veja-se:

Por isso, logo após os graves e vergonhosos acontecimentos naquelas fortalezas, os quais vos convenceram de que nossos adversários, inimigos da Pátria, não recuavam diante de todos os meios, ainda os menos escrupulosos, encerrastes, com gerais aplausos, os vossos trabalhos, a fim de deixar ampla liberdade ao Poder Executivo para agir e, antecipadamente, lhe assegurastes o vosso apoio no direito que lhe conferistes de empregar em todos os meios, mesmo os mais enérgicos, para manter a ordem e consolidar a República.¹⁶¹

Diante disso, é possível afirmar que a operacionalização do instituto constitucional apresenta-se um tanto truncada, já que a conclusão que se tira do trecho acima transcrito é que os poderes públicos alteraram a situação concreta para enquadrar suas intenções nos dispositivos abstratos da Constituição. O Executivo queria reprimir ações oposicionistas ao governo florianista, para que pudesse tomar a frente das decisões e lançar mão de medidas mais radicais, puxou para si a atribuição da decretação do estado de sítio no momento em que o Congresso encerrou suas atividades de modo proposital.¹⁶²

¹⁶⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

¹⁶¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 67.

¹⁶²Segundo relato de Edgar Carone, “é nas forças civis que Floriano vai encontrar apoio mais decidido; as forças políticas estaduais dominantes compreendem o perigo de uma revanche deodorista e é assim que Campos Salles apresenta no Senado (21-1-1892) requerimento pedindo o encerramento das sessões do Congresso extraordinário, a fim de que (o governo) pudesse agir sozinho, sem os embaraços parlamentares e na plenitude de suas prerrogativas, tanto em bem da manutenção da ordem, como na repressão dos elementos perturbadores. Serzelo Correa, por sua vez, faz o mesmo na Câmara. A vitória da maioria governamental é fácil no Senado, e mais difícil na Câmara. Floriano terá, então, todos os meios legais para abafar qualquer revolta, enquanto que Rui Barbosa e Rangel Pestana resignam seus cargos, por serem contrários à atitude do Congresso.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 87-8).

Uma vez encerrado o período de exceção e novamente reunido o Congresso, a Câmara dos Deputados ocupou-se em discutir os esclarecimentos devidos pelo Presidente da República ao Poder Legislativo acerca dos atos praticados pelo governo durante a vigência do estado de sítio. Em meio a disputas partidárias e discussões regimentais, os anais da Câmara registram intervenções que permitem levantar alguns pontos sobre as diferentes compreensões formadas a partir dos enunciados constitucionais do estado de sítio e revelam interpretações divergentes acerca dos preceitos.

De acordo com o art. 80, §3º, da Constituição, logo que estiver reunido o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. A mensagem redigida por Floriano, no entanto, não satisfaz membros da oposição, que exigiam maiores explicações das ações praticadas durante o sítio para que pudessem aprová-las, ou não.¹⁶³ Críticas incisivas foram proferidas, alegando que os motivos enunciados pelo Presidente para a decretação da medida de exceção nada mais eram do que meros pretextos para intervenções autoritárias do Poder Executivo na ordem política do país. É nesse sentido que pode ser lido o discurso do Deputado Augusto de Freitas:

Quando se esperava que o Poder Executivo trouxesse a nação os documentos e a história da conspiração que, segundo ele, pos em perigo a Pátria e fez com que corresse iminente risco a república, o executivo limitou-se a procurar na vida íntima dos estados este ou aquele incidente do que por lá sucedeu.¹⁶⁴

Apesar das manifestações que questionavam a validade dos esclarecimentos prestados por Floriano em sua mensagem ao Congresso, Deputados que apoiavam o Presidente trataram de justificar sua atitude. Foi o caso de Alcindo Guanabara, que minimizou as omissões do Presidente na mensagem argumentado que os fatos eram por si só explicativos.

Tem ouvido assiduamente a reclamação de provas; mas que provas quer a minoria? Provas provadas? Com todo o rigor jurídico? Essas o Poder Executivo é livre de não apresentá-las; ele não carece delas para decretar o sítio, não carecem os Deputados dela para julgá-las. Se os fatos que estão no domínio público, se os fatos que não bastassem para estabelecer a vossa

¹⁶³Assim manifestou-se Cassiano do Nascimento: “Considerando que tal preceito constitucional não foi observado pelo Presidente da República com a mensagem dirigida ao Congresso Nacional, incompleta quanto à justificação das medidas de repressão tomadas contra diversos cidadãos, o que impossibilita, sobre acontecimento de tal magnitude, um juízo reto do congresso, que firme precedente na vida constitucional da república.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 56).

¹⁶⁴BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 58.

convicção a respeito da razão que levou a decretar o estado de sítio. . . Sois livre de o condenar.¹⁶⁵

Além de debaterem se Floriano havia cumprido ou não os requisitos do §3º, do art. 80, da Constituição Federal, os dois Deputados participavam do embate discursivo com a pretensão de convencimento de suas posições e representações políticas frente ao caso concreto do sítio decretado pelo Presidente. A construção de sentido do texto constitucional está mais voltada, nesse caso, para uma disputa pela detenção da visão legítima dos acontecimentos. Cada um dos congressistas, pertencentes a correntes políticas partidárias divergentes, procurava assumir a autoria da “verdade” dos fatos, fosse ela a ausência de justificativas para a medida de exceção ou a evidente situação de emergência vivida no país.¹⁶⁶

Ainda nas sessões em que estava em pauta a mensagem presidencial endereçada ao Congresso, discutiram-se na Câmara outros pontos relacionados à interpretação do estado de sítio que posteriormente viriam a ser o foco dos debates na operacionalização desse instituto constitucional.

Alcindo Guanabara expressou à Câmara a sua compreensão acerca das imunidades parlamentares. A partir do enunciado constitucional do estado de sítio, sua percepção e tematização dos preceitos era no sentido de que não caberia aos membros do Legislativo qualquer prioridade frente aos cidadãos comuns. Tanto quanto qualquer do povo, poderiam os Deputados e Senadores sofrer as medidas impostas pelo sítio caso estivessem envolvidos em movimentos que ofendessem a paz pública.¹⁶⁷

Cassiano do Nascimento, membro da oposição e um dos primeiros a levantar na Câmara problemas relacionados ao sítio, colocou em debate também os limites das ações praticadas durante o período de exceção. Questão que ainda iria gerar divergências no seio do parlamento brasileiro, o Deputado não aceitava o entendimento que permitia a perpetuação das

¹⁶⁵BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 80.

¹⁶⁶Nessa direção, afirmou Bourdieu: “A ação propriamente política é possível porque os agentes, por fazerem parte do mundo social, têm um conhecimento (mais ou menos adequado) desse mundo, podendo-se então agir sobre o conhecimento que os agentes têm dele. Esta ação tem como objetivo produzir e impor representações (mentais, verbais, gráficas ou teatrais) do mundo social capazes de agir sobre esse mundo, agindo sobre as representações dos agentes a esse respeito. Ou melhor, tal ação visa fazer ou desfazer os grupos — e ao mesmo tempo, as ações coletivas que esses grupos podem encetar para transformar o mundo social conforme seus interesses, produzindo, reproduzindo ou destruindo as representações que tornam visíveis esses grupos perante eles mesmos e perante os demais.” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 117).

¹⁶⁷“Ora, esta extensão das imunidades parlamentares parece pretender que, pelo fato de serem autores da lei, estão fora dela, que pelo fato de serem representantes da nação, podem destruir aquilo que são chamados a construir; e isto parece um absurdo tão manifesto que não suporta a menor reflexão”. (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1-2, p. 79).

medidas de exceção tomadas contra pessoas mesmo após o levantamento do estado de sítio.¹⁶⁸ Nesse sentido, o Deputado adotou uma postura teoricamente mais liberal, dando preferência ao direito individual. Todavia, é importante considerar que o tema elaborado por Nascimento a partir dos símbolos lingüísticos não pode ser desvinculado do seu contexto histórico, ou seja, é preciso ponderar que o Deputado fazia parte da base oposicionista a Floriano e contrariava as medidas de exceção do governo considerando que a ordem pública do país não estava ameaçada. A construção do sentido dos preceitos constitucionais não está limitada, assim, a um silogismo puramente objetivista, sendo o tema um resultado puro do texto da Constituição. O tema final é produto das relações entre as expressões lingüísticas com significados relativamente estáveis e a realidade histórica que marca as relações de poder entre os indivíduos e grupos sociais.¹⁶⁹

No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal tomou parte na rede de comunicação dos poderes estatais que se construía ao redor da questão do estado de sítio ao ser provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado por Rui Barbosa em favor de Eduardo Wandenkolk e outros. Na decisão de 27 de abril de 1892, os Ministros do Tribunal tiveram a oportunidade de tematizar a figura constitucional através do julgamento do caso concreto registrado no HC 300.¹⁷⁰

Considerou o Tribunal que o estado de sítio autorizava o Presidente da República a tomar medidas de repressão, dentre as quais estavam incluídas a detenção e o desterro de pessoas que ameaçavam a ordem pública. Tais medidas, no entanto, não caracterizariam penalidades, restringindo-se à condição de ações de segurança de natureza transitória e pelas quais seria responsável o Presidente da República. Apesar de compreendê-las como provisórias, o Supremo Tribunal manifestou-se no sentido de que o

¹⁶⁸ “Disse o Sr. Alcindo Guanabara, o nobre representante do estado do Rio de Janeiro, que o estado de sítio é um direito de legítima defesa que a constituição deu ao Poder Executivo para agir contra os que pretendem tolher pela força o exercício das suas atribuições. Mas o direito de legítima defesa não vai até a perseguição do agressor, quando a agressão tenha já deixado de existir. Porventura a pátria está hoje em perigo? Estava-o a 13 de abril, passadas as 72 horas do estado de sítio? Não, a ordem pública já estava perfeitamente restabelecida; o exército e a armada já tinham se colocado ao lado do governo. O perigo havia passado, era chegada a ocasião da clemência. O orador aprendeu com o seu venerando mestre Felix da Cunha, que não se pode governar sem amor. E o governo não teve coração.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1-2, p. 82).

¹⁶⁹ “Produto da neutralização das relações práticas nas quais funciona, a palavra que serve para tudo encontrada no dicionário não tem nenhuma existência social: na prática, ela só existe imersa em situações, a ponto de o núcleo de sentido que se mantém relativamente invariável através da diversidade dos mercados pode passar despercebido.” (BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 25).

¹⁷⁰ BRASIL, *Habeas Corpus n. 300*.

término do estado de sítio não significaria, por si só, o fim das detenções ou dos desterros, devendo essa situação perdurar até que os acusados fossem submetidos aos tribunais competentes. Ademais, entendeu o órgão máximo do Poder Judiciário que a decretação do sítio e as ações do Executivo durante a vigência do período de exceção seriam apreciadas primeiramente pelo Legislativo, de forma que não caberia a ele se intrometer nos assuntos políticos dos outros poderes.

O julgamento do Habeas Corpus n. 300 não passou incólume pelas pressões políticas e rede de poderes que envolviam a estrutura estatal. O Presidente Floriano Peixoto deixou clara a sua insatisfação com a ação movida por Rui Barbosa, rejeitando a possibilidade de o Judiciário limitar seus atos. Pressões sobre os Ministros partiram também de grupos políticos e da imprensa. O jornal governista *Diário do Commercio* apoiou a decretação do sítio “agindo, como lhe cumpria na situação excepcional, em que a conspiração manifesta colocou essa capital o governo usou, nem podia deixar de usar, de poderes extraordinários para o fim de reprimir energicamente a conspiração”¹⁷¹ e, ao dar notícia da impetração do Habeas Corpus, dirigiu-se ao Supremo: “pronuncie-se o alto Tribunal de Justiça; estamos certos que a sociedade não ficará desamparada e à mercê dos que se julgam com o direito de tudo fazer”.¹⁷² Às pressões sofridas pelo Supremo Tribunal é possível acrescentar ainda outro elemento que influenciou as configurações das redes de poderes: a maioria dos Ministros que participaram do julgamento era oriunda do regime monárquico e estava pouco acostuada e afinada com uma perspectiva republicana.

Um dos pontos centrais discutidos no julgamento do Habeas Corpus dizia respeito à competência do Tribunal para julgar a constitucionalidade dos atos do Poder Executivo durante o estado de sítio. O acórdão proferido privilegiou uma interpretação extensiva do art. 34, § 21 da Constituição, posicionamento que gerou diversas críticas ao Tribunal. Embora a Constituição elencasse a competência privativa do Congresso para aprovar ou suspender o sítio declarado pelo Poder Executivo, o Supremo Tribunal entendeu que esta competência abarcaria também a apreciação dos atos praticados durante o período pelo Presidente. Veja-se trecho da decisão: “ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprová-lo o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais, que ele houver tomado”. Essa interpretação concreta do enunciado constitucional abstrato constitui um exercício voltado para fins práticos, influenciada

¹⁷¹A QUESTÃO do habeas corpus, p. 1.

¹⁷²HABEAS corpus, p. 1.

em sua estrutura pelas redes de poder existentes no seu entorno.¹⁷³

Por 10 votos a 1, a ordem do Habeas Corpus foi negada. Manifestou-se com voto vencido o Ministro Pisa e Almeida sustentando que as medidas de repressão autorizadas pela Constituição só poderiam vigorar enquanto permanecesse o estado de sítio.

Haja vista as dificuldades com relação a interpretação e operacionalização do estado de sítio, que o tornaram objeto de inúmeros debates entre os membros dos poderes estatais já nos primeiros anos da República, não tardaram a ser levantados no parlamento projetos para sua regulamentação. O primeiro esforço no sentido de aprovar uma lei orgânica que pudesse especificar seus dispositivos constitucionais foi o projeto apresentado pelo Senador Amaro Cavalcanti em sessão de 28 de maio de 1892.¹⁷⁴

No discurso em que apresentou sua proposta, Amaro Cavalcanti salientou a necessidade e urgência de regular a matéria, uma vez que a especificação da medida seria importante para combater arbitrariedades e evitar o recurso recorrente à medida de exceção, o que poderia torná-la um “simples meio de governo”¹⁷⁵, justificada por qualquer pretexto. Receava o Senador pelo futuro do país, que o sítio, transformando-se em uma prática continuada, fizesse da suspensão de garantias constitucionais uma regra e não exceção.¹⁷⁶

O projeto que apresento visa garantir as liberdades públicas para o futuro, isto é, regula a espécie, dando-se, por ventura, o estado de sítio, esta medida terrível, esse recurso extremo, que o governo só pode empregar dentro da Constituição, a menos que não ouse trair a consciência do próprio mandato, como poder nacional. . .¹⁷⁷

De modo geral, o projeto de Amaro Cavalcanti procurava especificar e restringir as hipóteses que permitiriam a decretação do estado de sítio, bem como limitar seu prazo de duração, definir as garantias constitucionais a serem suspensas, estabelecer imunidades parlamentares e criar mecanismos para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos arbitrários. A regulamentação proposta representa a construção de sentido realizada pelo Senador sobre os artigos constitucionais. Com base nesses dispositivos, ele criou novos enunciados próprios, dando continuidade à rede

¹⁷³BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 213.

¹⁷⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 110.

¹⁷⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

¹⁷⁶“Eu, por conseqüência tenho muito medo da declaração incondicional do estado de sítio no dia de amanhã! E, inspirando-me nas práticas de outros povos, quero que essa faculdade constitucional, autorizando o estado de sítio, só possa ser exercida pelos poderes públicos na forma marcada pela lei.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113).

¹⁷⁷BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 113.

de comunicação estabelecida, já que “cada enunciado é um elo na corrente complexamente organizada de outros enunciados”¹⁷⁸. A tematização do estado de sítio representa, além disso, sua concepção de que a medida teria um caráter exclusivamente repressivo, não compreendendo a natureza do instituto como preventiva.

Ainda na mesma sessão, também o Senador Virgílio Damásio apresentou projeto regulamentando o estado de sítio. Bem menos detalhado do que o texto elaborado por Amaro Cavalcanti, sua proposta estava centrada em quatro pontos básicos: o procedimento para a decretação do sítio, o relatório presidencial dirigido ao Legislativo sobre as ações praticadas, a suspensão das medidas assim que levantado o sítio e as imunidades parlamentares. Mesmo que mais sucinta, esta proposta compartilhava em grande parte do entendimento expressado por Amaro Cavalcanti em seu trabalho.

Os dois projetos foram encaminhados às Comissões de Justiça e Legislação e de Constituição e Poderes que, sobre eles, deram parecer contrário em sessão realizada em 11 de junho de 1892, alegando que “nenhum deles satisfaz inteiramente as necessidades que possam decorrer de uma situação tão anormal e extraordinária”¹⁷⁹. Com o intuito de “conciliar tanto possível a segurança e garantia dos direitos individuais com a necessidade de manter as garantias e os direitos da comunhão social”¹⁸⁰ foi proposto um substitutivo elaborado por Campos Salles. Adotando uma postura um tanto conservadora diante da figura constitucional do estado de sítio, o Senador redigiu um documento bastante diferente dos anteriores. Seu projeto regulava o estado de sítio afirmando o caráter preventivo da medida, permitindo a suspensão de todas as garantias constitucionais, incluindo expressamente as imunidades parlamentares consignadas no art. 20 da Constituição¹⁸¹, determinava o prazo máximo de seis meses para detenção e desterro independente de processo, estabelecia a permanência das medidas mesmo após a suspensão

¹⁷⁸BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 272.

¹⁷⁹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

¹⁸⁰BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 218.

¹⁸¹Sobre as imunidades parlamentares, manifestou-se Campos Salles: “parece claro que não se pode fazer exceção alguma em favor de qualquer privilégio. Desde que o próprio preceito constitucional não estabelece restrição alguma, é porque deve prevalecer, em absoluto, a regra: pois que uma regra não se restringe senão por uma exceção expressamente posta ou consignada na própria lei. [...] Demais, por que razão abrir uma exceção em favor dos membros do Congresso? Seria o privilégio do crime” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 268). E ainda: “Quero uma lei para todos, uma lei que não distinga entre criminosos e criminosos. Como distinguir-se entre congressistas e homens do povo, aqueles privilegiados, e estes não, se é certo que todos congregam para um atentado contra a pátria? Não conheço maior absurdo, nem mais revoltante iniquidade. Eis em que consiste o vosso liberalismo: é a desigualdade no crime, é o privilégio intransigente, com tudo quanto ele possui de mais repulsivo, de mais odioso.” (BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 269).

do estado de sítio, definia que apenas o Poder Legislativo seria competente para julgar o estado de sítio, excluindo dessa questão o Judiciário e, por fim, afirmava que no caso de o estado de sítio ser declarado pelo Congresso, as condições seriam prescritas por uma respectiva resolução.

O projeto de Campos Salles dizia respeito somente ao sítio decretado pelo Presidente da República, deixando em segundo plano, para uma normatização posterior, os casos em que a iniciativa partisse do parlamento. Trata-se de uma questão bastante controversa, já que centraliza a competência para a decretação do estado de sítio no Poder Executivo, ao contrário do que a Constituição dispunha, prevendo que apenas nos casos especiais, quando ausente o Congresso, é que o Presidente poderia assumir tal função.¹⁸² Ao discursar em defesa do seu substitutivo, o Senador reiterou sua concepção de que o Poder Executivo deveria ser a autoridade responsável pela medida de exceção, colocando como secundária a participação do Legislativo nessa questão. Afirmou Campos Salles: “Deixemos o governo com a passagem livre para a sua execução. Não embaracemos o governo, não perturbemos os poderes públicos no empenho em que se acha de dar-lhe completa e fiel execução.”¹⁸³ No mesmo sentido, asseverou ainda:

esta faculdade exprime uma necessidade social nas mãos do Executivo; principalmente em época tão anormal quanto esta, cheia de perigos e contínuos sobressaltos. É preciso termos civismo e exata compreensão das necessidades públicas para fortalecermos a autoridade, porque a ela está entregue a defesa das instituições, a defesa da República, a defesa da liberdade, a nossa própria defesa. No estado de sítio sacrifica-se, é certo, uma soma das garantias individuais, mas salvam-se as da comunhão nacional.¹⁸⁴

Diante do discurso de Campos Salles, Amaro Cavalcanti demonstrou inconformismo com as interpretações do Senador a partir da figura constitucional do estado de sítio e, interrompendo o orador, exclamou: “V. Ex. quer fazer dessa lei uma lei de necessidade de administração! Deus nos livre.”¹⁸⁵ Mas Campos Salles replicou, justificando seu entendimento da seguinte maneira:

O estado de sítio não é, como erradamente se supõe, uma instituição incompatível com o organismo democrático; não, bem pelo contrário, é uma instituição salutar, benéfica, garantidora da própria liberdade, visto que esta não existe, nem pode existir fora da ordem, e quando já não se

¹⁸²BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 219.

¹⁸³BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 263.

¹⁸⁴BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 271.

¹⁸⁵BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 1, p. 266.

pode contar com a segurança pública. [...] No estado de sítio vela-se a liberdade para resguardá-la, para defendê-la dos ataques da anarquia.¹⁸⁶

O debate entre os Senadores representa duas perspectivas ideológicas diferentes. Por um lado, Campos Salles compreendia a figura do estado de sítio como um mecanismo de fazer o bem, como uma necessidade social, uma faculdade a disposição dos poderes públicos para a governabilidade. Em contrapartida, Amaro Cavalcanti encarava a medida de exceção com medo e temor, com preocupação pelas arbitrariedades que poderiam ser cometidas e pela violência contra as liberdades individuais, restringindo o sítio a um recurso somente apropriado para casos de instabilidade extrema. As duas ideologias se enfrentam através da linguagem, de forma que cada um dos discursos, além de ser parte de uma realidade, de constituir uma situação concreta em particular, também reflete e refrata outras realidades, isto é, a situação de embate político entre forças sociais divergentes.¹⁸⁷

Seguindo as discussões sobre os projetos de regulamentação do estado de sítio, em sessão de 27 de junho de 1892, o Senador Coelho Campos manifestou seu apoio ao substitutivo apresentado por Campos Salles. Acordava o parlamentar com a definição do caráter preventivo do estado de sítio, afirmando a medida como meio de precaução à disposição dos entes estatais para a preservação da ordem pública. Em suas palavras:

Quando digo o estado de sítio de natureza preventiva quero dizer que a sua declaração pode dar-se antes de comprometida a segurança pública, quando ela está em perigo, ameaçada, mas ainda não existe um fato delituoso, um crime capaz de perturbá-la.[...] Pela Constituição não é precisa a insurreição armada, bastam fatos graves que façam comoção pondo em risco a segurança pública para que suspendam as garantias.¹⁸⁸

Coelho Campos acompanhou a interpretação de Campos Salles também com relação à impossibilidade de conceder imunidades parlamentares¹⁸⁹, ao prazo de seis meses para detenção de envolvidos¹⁹⁰ e à impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas ações praticadas pelos outros poderes.¹⁹¹

O debate sobre a regulamentação do estado de sítio continuou ocupando a pauta do Senado e na sessão de 28 de junho de 1892, entrando em

¹⁸⁶BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 267.

¹⁸⁷BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 32.

¹⁸⁸BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 83 e 85.

¹⁸⁹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 86-88.

¹⁹⁰BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 270 e v. 2, p. 89.

¹⁹¹“Assim entendo que sobre a questão política da segurança pública de que resultou o estado de sítio, e as medidas tomadas por força dela, nada tem que ver o Poder Judiciário, antes que delibere o Congresso.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 91).

3ª discussão o projeto, Américo Lobo proferiu seu discurso. Ao contrário de outros que entendiam o estado de sítio como um instituto para ocasiões de gravidade intermediária¹⁹², Américo equiparava o sítio ao estado de guerra.

Entendo, Sr. Presidente, que, a vista da letra expressa da Constituição, o estado de sítio é pura e simplesmente o estado de guerra, porque assim exprime o art. 80: em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina. Portanto, a rebelião é equiparada por nossa lei constitucional à invasão de inimigos, e em boa hora o fez, por não ser ignorado que as guerras civis desenvolvem mais ferocidade entre os combatentes.¹⁹³

Apesar de Américo Lobo colocar no mesmo patamar os estados de sítio e de guerra, em outros momentos de seu discurso sua argumentação tendia a amenizar os casos que dariam origem à decretação da medida de exceção. É o que se percebe no trecho em que critica nos projetos de Amaro Cavalcanti e Virgílio Damásio a exigência de sessões extraordinárias do Congresso quando houver sido o sítio decretado pelo Presidente da República:

Não deixa de ser inconveniente o que propõem os ilustres membros da oposição, querendo que haja sessão extraordinária logo depois de toda e qualquer declaração presidencial de estado de sítio. Pode-se dar o caso de uma perturbação remota e transitória: nestes termos, como apelar-se necessariamente para o difícil aparelho do Congresso Nacional e chamá-lo a tomar conhecimento de uma comoção, cujas circunstâncias tornaram-se pormenores?¹⁹⁴

O destaque nos dois enunciados do discurso de Américo Lobo é diferente, de modo que em um momento o estado de sítio representa a guerra mais ameaçadora das instituições públicas e no outro se torna medida remota, transitória, de efeitos pormenores. A ênfase na fala do orador é alterada com o propósito de justificar sua argumentação, de modo que, embora em alguma medida o conjunto se mostre contraditório, isoladamente as alegações ganham em força e impacto.

Embora tenha criticado em alguns pontos os projetos elaborados pela oposição, Américo Lobo foi incisivo ao apoiar a proposta de que as medidas tomadas durante o estado de sítio não poderiam persistir após a extinção do período de exceção, veja-se:

Sim, o estado de sítio é um estado de guerra que determina um conjunto de medidas preventivas ou profiláticas extraordinárias, mas o cordão sanitário

¹⁹²Tanto Campos Salles quanto Coelho Campos compreendiam o estado de sítio como um momento intermediário entre a paz e a ordem pública e o estado de guerra. Vide BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 273 e v. 2, p. 82.

¹⁹³BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 99.

¹⁹⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 2, p. 102.

ou a quarentena dura tanto quanto a epidemia, e não podemos perpetuá-los contra dois ou três indivíduos, sob pena de darmos a tais atos a cor de uma penalidade.¹⁹⁵

Após as discussões realizadas, na sessão de 01 de julho de 1892, o projeto do Senado foi aprovado em terceira discussão de acordo com o substitutivo de Campos Salles, ligeiramente emendado, e foi enviado a Câmara.

Da mesma forma como o Senado Federal estava empenhado em debater a regulamentação do estado de sítio, também a Câmara dos Deputados procurava se organizar para aprovar um projeto que precisasse os termos constitucionais. Em sessão de 06 de junho de 1892, o Deputado Aníbal Falcão apresentou a seus pares um projeto de sua autoria. Aliado do Presidente Floriano, o Deputado propôs que o sítio fosse equiparado a uma espécie de lei marcial, enumerando no seu projeto os modos como os conselhos de guerra atuariam no processo e julgamento dos envolvidos em levantes.¹⁹⁶

Em 25 de julho de 1892, o projeto aprovado no Senado foi apresentado para a discussão na Câmara pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça que decidiu por não se manifestar a favor ou contra o conteúdo, deixando a Câmara decidir nesse sentido. Uma vez aberto o debate, o Deputado Alcindo Guanabara manifestou-se contrário a sua aprovação. Seu voto contra o projeto foi justificado pela alegação de que “ele não respeita terminantes disposições constitucionais”¹⁹⁷.

Diante de manifestações, como a de Guanabara, de insatisfação com o projeto do Senado, o Deputado Leovigildo Filgueiras apresentou à Câmara um projeto substitutivo. Seguindo uma linha mais liberal, propôs regulamentar o sítio de forma restritiva, estabelecendo critérios para a configuração de uma comoção intestina, era a favor das imunidades parlamentares, preservava o habeas corpus para alguns casos, fixava dos locais vedados aos desterrados, dentre outros dispositivos que diminuíam a esfera de discricionariedade e autoridade dos poderes públicos durante o estado de sítio.¹⁹⁸

Dando prosseguimento ao debate na Câmara sobre o projeto originário do Senado, o Deputado Couto Cartaxo acusou a maioria das duas casas do Congresso de estarem conspirando com Floriano para que o estado de sítio pudesse ter uma regulamentação casuística que permitisse ao Presidente

¹⁹⁵BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 2, p. 103.

¹⁹⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 53.

¹⁹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 642.

¹⁹⁸SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 26.

uma maior concentração de instrumentos de poder em suas mãos.¹⁹⁹ Apesar de crítico do projeto do Senado, o Deputado alegou que a urgência da decisão e a necessidade de regulamentação deveriam evitar debates longos para impedir que ficassem “os textos constitucionais concernentes à matéria sem lei orgânica e à mercê de interpretações caprichosas e arbitrárias, ditadas pela necessidade da política governamental.”²⁰⁰

Mesmo assim, Couto Cartaxo ofereceu uma emenda bastante representativa da carga ideológica que as palavras carregam e sobre como elas se tornam instrumentos de exercício de poder.²⁰¹ Procurando evitar que o poder do Executivo fosse alargado, propôs o Deputado a substituição das palavras “segurança pública”, por “segurança da república”, seguindo o modelo adotado na Constituição.²⁰² Assim, a hipótese para decretação da medida de exceção seria mais restrita do que o termo genérico de segurança pública, exigindo que estivesse configurada uma situação capaz de abalar a República brasileira.

Em seu discurso, Cartaxo ainda manifestou sua discordância com relação ao fim das imunidades parlamentares presente no projeto de Campos Salles. Seu entendimento era que “o senado e a câmara formarão uma coletividade manca, toda vez que o Senador ou Deputado puder ser preso por ocasião de decretar-se o estado de sítio”²⁰³, de modo que a preocupação central do Deputado era evitar perseguições políticas, preservando os membros das instituições públicas.

Engrossando as críticas ao projeto do Senado, na mesma sessão Gonçalves Chaves, apoiado por Epitácio Pessoa, acusou o projeto de ser reacionário. Os dois congressistas criticaram principalmente a suspensão de todas as garantias constitucionais, a violação das imunidades parlamentares e a ampliação das condições de o Poder Executivo decretar o sítio.²⁰⁴

Em sessão de 09 de agosto de 1892 a regulamentação do estado de sítio foi posta em votação na Câmara. Em uma votação bastante apertada, por diferença de dois votos, o substitutivo de Leovigildo Filguerias foi rejeitado e, na seqüência, o mesmo resultado obteve o projeto de Campos Salles apresentado pelo Senado.²⁰⁵ Fracassaram assim as tentativas de regulamentação infraconstitucional do estado de sítio.

¹⁹⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰¹BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

²⁰²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 76.

²⁰³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 77.

²⁰⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 80-86.

²⁰⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 183.

Além do estado de sítio decretado no ano de 1892, o governo florianista vivenciou ainda uma segunda fase de medidas de exceção. A situação de volubilidade política do país resultou, basicamente, da Revolução Federalista e da Revolta da Armada.²⁰⁶ Contando com o apoio de Campos Salles no Senado, que assumiu a defesa da decretação do sítio perante seus pares²⁰⁷, Floriano Peixoto ficou investido de poderes especiais pelo decreto legislativo n. 172 aprovado em 10 de setembro. Posteriormente, em mensagem dirigida ao Congresso Nacional na data de 07 de maio de 1894, o então Presidente da República apresentou um relatório de suas atividades, abordando, no decorrer do texto, questões pertinentes ao estado de sítio.

Foi em 06 de setembro de 1893 que opositores de Floriano radicalizaram os movimentos políticos e passaram a atacar de forma direta o governo. Sob o comando do contra-almirante Custódio José de Melo, nas palavras do Presidente, “esta cidade [Rio de Janeiro] e a de Niterói começaram a sofrer os horrores de contínuos bombardeios implacavelmente dirigidos por quem, sem apoio da opinião pública o procurava levantar por atos de requintada perversidade”²⁰⁸. Foram esses acontecimentos, segundo interpretação do Presidente, que colocaram em risco a tranqüilidade e paz do país e deflagraram a decretações sucessivas de estado de sítio.²⁰⁹

²⁰⁶ “Uma das regiões politicamente mais instáveis do país nos primeiros anos da República era o Rio Grande do Sul. Sem entrar em detalhes, basta dizer que entre a proclamação da República e a eleição de Júlio de Castilhos à presidência do Estado em novembro de 1893, dezessete governos se sucederam no comando do Estado. Opunham-se, de um lado, os republicanos históricos, adeptos do positivismo, organizados no Partido Republicano Riograndense (PRR), e, de outro lado, os liberais. [...] A guerra civil entre os dois grupos, conhecida como Revolução Federalista, começou em fevereiro de 1893 e só terminou mais de dois anos e meio depois, já na presidência de Prudente de Moraes. A luta foi implacável, dela resultando milhares de mortos. Muitos deles não morreram em combate, foram degolados após terem caído prisioneiros. O ponto alto da revolução ocorreu em fins de 1893, quando as colunas de maragatos — apelido dado aos federalistas — avançaram sobre Santa Catarina, juntando-se aí aos integrantes da Revolta da Armada. Esta se iniciara nos navios estacionados no Rio de Janeiro, tendo como causa as rivalidades entre Exército e Marinha e ressentimentos do almirante Custódio de Melo, que se vira frustrado em seu objetivo de suceder a Floriano na presidência da República.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 255).

²⁰⁷ “Campos Salles assumiu a liderança da defesa das instituições, fazendo pronunciamentos em favor da República. Para combater a rebelião com ‘lei de ferro’, propôs que o Legislativo desse ao Executivo as prerrogativas necessárias para acabar com a subversão. [...] Havia que se impor a ordem e impedir as lutas políticas, mesmo que para isso fosse necessário aumentar os poderes do Executivo em detrimento da normalidade constitucional. Campos Salles argumentou, inclusive, que esse fenômeno não era apenas brasileiro e que em diversas partes do mundo a rebelião se constituía numa ameaça a governos que tinham, como meta, salvar e defender a população do país das mais desumanas violências. O tumulto provocado por rebeldes, quer fossem ‘opositores políticos’, quer ‘operários desordeiros’, deveria ser reprimido com rigor e assim a paz seria mantida.” (IOKOI, Z. M. G., **O legislativo na construção da república**, p. 76).

²⁰⁸ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

²⁰⁹ “Pelo decreto legislativo n. 172, de 10 de setembro, é o Poder Executivo autorizado

No texto redigido por Floriano é possível perceber um esforço no sentido de demonizar as revoltas. Tal estratégia, visando desqualificar os movimentos aos olhos do Congresso e da população em geral, pode ser percebida em afirmações como, por exemplo, que Custódio Melo “traioçoeiramente, nas sombras da noite apoderou-se dos navios de guerra”²¹⁰ ou, ao criticar os federalistas do Rio Grande do Sul classificá-los como “mensageiros da depredação e do morticínio”²¹¹. O estado de sítio seria, diante dessa situação extrema, o remédio legal para salvar a República e a família brasileira dos falsos republicanos e conspiradores.²¹²

Floriano sustentou suas decisões na lei e no apoio popular, buscando a legitimação de seus atos e a incontestabilidade da necessidade da decretação de medidas excepcionais. “Vi que tinha ao meu lado a nação e que era meu dever manter ileso o princípio da autoridade; à custa embora dos maiores sacrifícios”²¹³ e, em outro trecho da mensagem, “as boas causas, porém, aquelas que assentam na razão e na lei, resistem aos mais duros embates e quase sempre acabam por triunfar”²¹⁴. Tal atitude aproxima-se da idéia defendida por Bourdieu de que no campo político uma das disputas essenciais para a manutenção do poder é a conquista “monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade dos profanos”.²¹⁵

Apesar da vitória do governo e da fuga dos opositores, os acontecimentos, segundo Floriano, mancharam a história brasileira e, em especial, as forças armadas, já que “magoou acerbamente o meu coração de brasileiro e de soldado; ele significa nada menos do que uma profunda depressão no caráter nacional, um fato anômalo na nossa história militar, tão rica de atos de heroísmo e de abnegação”²¹⁶.

Após as crises vividas nos últimos anos do quadriênio presidencial, Floriano deixou o governo politicamente enfraquecido, sem o apoio do Partido Republicano Paulista. Incapaz de fazer seu sucessor, Floriano

a declarar em estado de sítio qualquer ponto onde se tornar necessário o emprego desse meio. O sítio é decretado, ao princípio, por 10 dias, para a cidade do Rio de Janeiro e a de Niterói, estendido, em seguida, a vários Estado, como Rio de Janeiro, S. Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Paraíba e prorrogado, sucessivamente, por vários meses. O primeiro decreto, como vimos, declarava o sítio por 10 dias; o segundo de setembro a outubro, por mais 15 dias, atingindo o estado de Pernambuco; prorrogando ainda até 25 de dezembro e depois até 31 de janeiro.” (SÁ FILHO, F., **O estado de sítio e sua regulamentação**, p. 31-32).

²¹⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 89.

²¹¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

²¹²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 90.

²¹³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, p. 90.

²¹⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

²¹⁵BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 185.

²¹⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 91.

mostrou-se descontente com a eleição de Prudente de Moraes, recusando-se a comparecer à cerimônia de posse.²¹⁷

3.4

Governo Prudente de Moraes: o estado de sítio a partir de um enfoque liberal

Ao assumir a Presidência da República, Prudente de Moraes procurou agir com cautela, mantendo, em princípio, grande parte da estrutura do governo florianista e alterando lentamente as bases para a construção de um Estado-Nação civil, com o predomínio de ideais liberais.²¹⁸ Apesar das tentativas de harmonizar a ordem política do país, o novo Presidente precisou enfrentar o acirramento da oposição entre as oligarquias políticas estaduais e o republicanismo jacobino²¹⁹.

O acordo de paz com o Rio Grande do Sul estabelecendo o fim da Revolução Federalista e o movimento revolucionário de Canudos²²⁰ fizeram com que os grupos de jacobinos se organizassem e articulassem golpes contra o governo de Prudente de Moraes. As revoltas na Escola Militar da Praia Vermelha representavam a desconfiança com que esses opositores encaravam as medidas do Poder Executivo para conter a ameaça da restauração monárquica. Descontentes com as políticas liberais do governo e com a

²¹⁷FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256.

²¹⁸“O que se notava na atuação dos primeiros presidentes civis e paulistas, bem como de todo o seu círculo político administrativo, era o evidente esforço para forjar um Estado-Nação moderno no Brasil, eficaz em todas as suas múltiplas atribuições diante das novas vicissitudes históricas, como seus modelos europeus.”(SEVCENKO, N., **Literatura como missão**, p. 47).

²¹⁹“Os jacobinos derivavam seu nome de uma das correntes predominantes da Revolução Francesa. Formavam um contingente de membros da baixa classe média, alguns operários e militares atingidos pela carestia e as más condições de vida. Suas motivações não eram apenas materiais. Acreditavam em uma República forte, capaz de combater as ameaças monarquistas que, para eles, estavam em toda parte. Adversários da República liberal, assumiam também a velha tradição patriótica antilusitana. Os ‘galegos’, em cujas mãos estava grande parte do comércio carioca, eram alvos de violentos ataques. Os jacobinos apoiaram Floriano e o transformaram em uma bandeira depois da morte do marechal, ocorrida em julho de 1895.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 256-257).

²²⁰“O grande conflito que teve como cenário o sertão baiano de 1896, conhecido como Campanha de Canudos, é um exemplo do acúmulo das tensões sociais e políticas geradas nas contradições econômicas entre a sociedade urbana do litoral e a sertaneja naquele momento. Universos culturais diferentes geraram incompreensões que desaguararam em confrontos sangrentos. As incertezas do momento nacional fizeram com que fossem atribuídos aos sertanejos, liderados por Antônio Conselheiro, intuitos subversivos vinculados às manobras políticas de grupos monarquistas, aliados do poder pela ditadura do marechal Floriano Peixoto.”(JANOTTI, M. de L. M., **Sociedade e política na Primeira República**, p. 6).

suposta tolerância aos grupos monarquistas, os jacobinos intensificaram sua oposição a Prudente de Moraes.²²¹

Assim, diante da situação de instabilidade política que ainda predominava no país e da experiência das decretações de estado de sítio nos governos de Deodoro e Floriano, o Poder Legislativo continuou o esforço iniciado em 1892 na tentativa de regulamentar o instituto constitucional. Na sessão de 14 de junho de 1895, foi apresentado requerimento na Câmara dos Deputados solicitando a nomeação de uma comissão especial “encarregada de elaborar um projeto de lei que regule as conseqüências políticas, administrativas e judiciárias do estado de sítio.”²²² Atendendo ao pedido, ficaram responsáveis por tal tarefa os parlamentares Aristides Milton, Sebastião de Lacerda, Leonel Filho, Herculano de Freitas e Anísio de Abreu.

Passado um mês de sua nomeação, em 15 de julho, a Comissão Especial apresentou ao Congresso o projeto n. 96, dispondo sobre a regulamentação dos enunciados constitucionais referentes ao estado de sítio. Os artigos do projeto estabeleciam restrições ao sítio, procurando minimizar a violação de direitos individuais. Deste modo, o documento figura como uma representação da concepção política liberal predominante dentre os membros da Comissão. As palavras do projeto funcionam como um instrumento que faz veicular e afirmar a ideologia de seus signatários.²²³ Propunham, dentre outras coisas, a determinação do local e tempo de duração do sítio, a preservação das imunidades parlamentares, enumeravam expressamente as garantias constitucionais passíveis de serem suspensas e vedavam a criação de tribunais de exceção.²²⁴

Em 1 de agosto o projeto entrou em primeira discussão, tendo sido aprovado no dia seguinte e ficando apto a enfrentar novo turno de debates na Câmara.

Na sessão do dia 29 de agosto, anunciada a segunda discussão do projeto n. 96, foram aprovados sem grandes debates os arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º. Quando do início da discussão do art. 6º, do projeto, Leovigildo Filgueiras discursou longamente, fazendo referências ao projeto que ele próprio havia apresentado em 1892. Salientou o Deputado que o novo projeto era omissivo na definição do termo constitucional “comoção intestina”, o que constituía uma lacuna grave em uma proposta de regulamentação do sítio.²²⁵ Filgueiras criticou ainda a troca da expressão “segurança da república”,

²²¹CARONE, E., *A República Velha*, p. 161 et seq.

²²²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 250.

²²³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 36.

²²⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 135-136.

²²⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 653. Entendimento seme-

tal como enunciada na Constituição, pelos termos “segurança pública” no projeto. Alegou o Deputado que tal alteração seria uma afronta ao legislador constituinte, ampliando a medida de exceção para casos cuja natureza seria ordinária, de caráter meramente policial.²²⁶ Além disso, demonstrou o Deputado preocupação especificamente com os casos em que a decretação do sítio fosse de iniciativa do Presidente da República. Sugeriu que na “lei orgânica devemos estabelecer as condições, os limites e os efeitos da declaração do estado de sítio, quando decretados pelo Poder Executivo, na ausência do Congresso Nacional.”²²⁷

O discurso de Leovigildo Filgueiras colocou em evidência posições ainda mais liberais do que aquelas defendidas pela Comissão que redigiu o projeto n. 96. O Deputado manteve sua postura frente à interpretação da figura do estado de sítio inalterada desde as primeiras discussões no parlamento, mesmo com as sucessões presidenciais e a alternância dos partidos no comando do governo. Após o discurso do Deputado, foi encerrada a discussão do art. 6º e, sem debates, foi finalizada a do art. 7º.

No dia seguinte, prosseguindo com a segunda discussão do projeto, Sebastião Lacerda fez uma diferenciação importante referente ao estado de sítio e a questão do habeas corpus. Ao contrário de alguns congressistas que, seguindo a teoria anglo-saxônica, equiparavam a medida de exceção à suspensão do habeas corpus, Lacerda opinava no seguinte sentido: “O projeto regula as conseqüências sociais e políticas do estado de sítio de que trata a nossa Constituição, estado de sítio, que envolvendo não só as pessoas como as coisas, difere do habeas corpus, que apenas atinge a liberdade individual.”²²⁸ Terminado seu discurso, em 31 de agosto foi encerrada a discussão dos arts. 8º e 9º e, em 3 de setembro, o projeto foi aprovado na segunda etapa.

Em 1 de outubro de 1895, ao ser anunciada a terceira discussão do projeto n. 96, Leonel Filho pediu a palavra e discursou sobre a importância do parlamento debater e aprovar uma regulamentação do estado de sítio.

lhante manifestou posteriormente Annibal Freira da Fonseca ao comentar a operacionalização do sítio no Brasil: “A suspensão das garantias constitucionais, que é a consequência imediata do estado de sítio, tem tido na nossa história uma largueza, que se não encontra em nenhuma outra organização congênere. A expressão - grave comoção intestina - há sofrido na prática interpretação extensiva, de maneira que as perturbações da ordem, com um caráter de violência mais acentuado, ou rebeliões de praças amotinadas têm determinado a aplicação dessa arma excepcional, posta à disposição do governo para sua própria garantia e da coletividade. Num regime de disposições legais mais férreas seria difícil acomodar a natureza desses movimentos à rigidez dos textos de lei.” (FONSECA, A. F. da, **O poder executivo na república brasileira**, p. 67).

²²⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 656.

²²⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 657.

²²⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 780.

Veja-se:

inútil é dizer que esta é uma das matérias de maior alcance político, que jamais se tem discutido nos Parlamentos, cuja solução entre nós interessa à vida da República, vinculada ao que nos governos livres mais deve preocupar a atenção dos representantes do povo — as garantias da liberdade individual, — que não devem ficar, ainda mesmo em situações anormais, à mercê unicamente do juízo dos governos que podem, abusando de interpretações amplíssimas, exercer tiranias incompatíveis com o regime, que adotamos e com a civilização que caminha para a perfeição indefinida, promovendo incessantemente a justiça, a unidade e o amor.²²⁹

A intervenção do congressista manifesta a relevância do instituto constitucional do estado de sítio para o início da República brasileira. Diante de um contexto marcado por agitações políticas e pela decretação da medida de exceção nos primeiros governos, experiência que rendeu algumas medidas arbitrárias por parte da administração pública, Leonel Filho destacou a necessidade de regular e restringir os alcances do estado de sítio. Ao contrário do projeto apresentado por Campos Salles durante o governo de Floriano, que centralizava a competência do sítio no Poder Executivo, o Deputado propôs justamente o fortalecimento de uma perspectiva liberal da medida, limitando a esfera de ação dos entes estatais com relação à suspensão das garantias constitucionais dos cidadãos.²³⁰

Na sessão de 2 de outubro, Pedro Moacyr deu continuidade à terceira discussão do projeto n. 96. Afirmou o Deputado que havia duas correntes principais na Câmara, uma liberal, representada pelo relator do projeto, e uma conservadora, defendida pelos autores das emendas apresentadas no dia anterior.²³¹ Criticando o extremismo de ambas as correntes, Pedro Moacyr propôs uma visão intermediária do estado de sítio, segundo a qual deveriam ser harmonizados o campo de liberdade de ação do Presidente da República com as limitações e controle do Legislativo.

Entendo, salvo melhor juízo, que entre estas duas opiniões do ilustre autor do projeto, que restringe tanto o número das garantias suspensas pelo estado de sítio, e a opinião do autor da emenda, que consagra o princípio perigoso que o menor ou maior número das garantias colhidas pelo sítio fique ao sabor das circunstâncias, em espécie, ao talante dos casos, da paixão das Assembléias, dos Presidentes da República, que forem ocorrendo, e das providências que o Poder Público tomar, a opinião média é a que me parece mais acertada, isto é, aquela que ampliar a letra do §3º,

²²⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 7.

²³⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 9.

²³¹Refere-se o orador às emendas apresentadas por Ferreira Pires e Anísio de Abreu. (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 53).

do art. 1º do projeto, sem soltar ao Poder Público as rédeas do arbítrio, que não raro degenera nas mais execráveis violências.²³²

Ainda na terceira discussão do projeto na Câmara, Anísio de Abreu, Membro da Comissão Especial que elaborou o projeto, apresentou suas restrições ao texto final redigido pela Comissão. Contrário à perspectiva liberal adotada no projeto, o Deputado propôs algumas emendas de cunho mais conservador. No seu entender, o projeto tinha se excedido na imposição de limites à ação do poder público no que se referia ao sítio, abrindo espaço para movimentos anarquistas.²³³ Essas medidas de regulamentação do sítio seriam, segundo Abreu, prejudiciais à ordem pública e à estabilidade do país, tendo em vista que “o governo a quem se enfraquece, se torna-se impotente para fazer o mal, também se o impossibilita de fazer o bem e cumprir a sua missão.”²³⁴

Apesar dessa argumentação, em sessão do dia 13 de novembro de 1895, Sebastião de Lacerda voltou a ocupar a tribuna da Câmara para defender entendimento oposto, baseado na necessidade de estreitamento da área de atuação do Poder Executivo durante o estado de sítio. Desta vez, criticou as propostas de Deputados que visavam ampliar as garantias constitucionais a serem suspensas durante o sítio. Segundo ele, era preciso restringir a suspensão de garantias, procurando evitar a primazia do Executivo frente aos demais poderes e frente à própria Constituição do país.²³⁵

Em 14 de novembro de 1895 foi colocado em votação o projeto n. 96. Foram sucessivamente votadas e rejeitadas as emendas oferecidas pelos Deputados Ferreira Pires, Anísio de Abreu, Adolpho Gordo e Medeiros e Albuquerque. Anunciada a votação do substitutivo oferecido por Leovigildo Filgueiras, o Deputado manifestou-se pela retirada do mesmo justificando de forma exaltada que “não há necessidade de regular a suspensão de garantias constitucionais em um país onde elas praticamente não existem”²³⁶. Nestes termos, explicitou o Deputado seu descontentamento com o encaminhamento dos trabalhos e colocou em evidência a situação de tensão que

²³²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 56.

²³³“Foi seu objetivo [de Anísio de Abreu] na elaboração da lei do sítio fazer desta uma lei de defesa do Poder Público, ao passo que o projeto em sua opinião, acautela e salvaguarda, de preferência, os direitos dos elementos anárquicos, dos que coagem a autoridades a tomar a defensiva, dos que determinam a necessidade das medidas excepcionais.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182).

²³⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 182.

²³⁵“Se não for possível fazer discriminação alguma, se a afetividade de todas as garantias pode ser suspensa com a declaração de sítio, seremos obrigados a admitir que nesse período dominará de um modo absoluto a lei suprema da necessidade, o Presidente da República absorverá as funções dos outros poderes e terá a faculdade de suprimir a própria Constituição.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 246).

²³⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 267.

reinava no Congresso entre os diferentes grupos políticos que disputavam o poder. Por fim, foi posto a votos e aprovado em terceira discussão o projeto e enviado à Comissão de Redação. No dia 18 do mesmo mês, a Comissão apresentou a redação final do projeto e o enviou ao Senado.²³⁷

Apesar dos esforços da Câmara para a regulamentação do sítio, o projeto n. 96, “aprovado em 1895, e nesse mesmo ano remetido ao Senado, ali permaneceu completamente esquecido na respectiva comissão, até que, ordenado na ordem do dia de uma das sessões do ano passado, foi, sem mais discussão, rejeitado.”²³⁸ Em razão dessa situação, o Deputado Leonel Filho apresentou novamente o projeto para discussão em 20 de maio de 1897²³⁹, já que alertava para o fato de que sem lei complementar não haveria critérios para julgar arbitrariedades e com a regulamentação poderiam ser evitadas “interpretações arbitrárias, perigosas, contrárias ao espírito liberal que presidiu a Constituição de 24 de fevereiro”²⁴⁰. Ainda assim, não logrou êxito nesse momento a regulamentação dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

Passados alguns anos sem que o estado de sítio ocupasse a parte central da pauta dos debates entre os entes estatais, a medida voltou ao cenário nacional em razão do atentado ao Presidente da República em 5 de novembro de 1897. Foi neste período que o embate entre os diferentes grupos políticos atingiu o auge do radicalismo e os jacobinos organizaram-se com o intuito de “eliminar fisicamente a pessoa que parece encarnar o antijacobismo e até o saudosismo monárquico”²⁴¹: Prudente de Moraes. O atentado dirigido ao Presidente no cais do Rio de Janeiro acabou vitimando mortalmente o Ministro de Guerra, Marechal Carlos Machado de Bittencourt, que saiu em sua defesa. Diante da situação de instabilidade política no país e da ameaça ao governo que estava em vigor, o Presidente solicitou ao Congresso a decretação de estado de sítio, que foi sancionado por 30 dias no Distrito Federal e em Niterói, tendo sido posteriormente prorrogado.

A mensagem de 03 de maio de 1898 redigida pelo Presidente da República Prudente de Moraes e endereçada ao Congresso Nacional iniciava relatando os acontecimentos que envolveram o atentado. O texto é enfático na dramatização dos acontecimentos e aponta como responsáveis pelos atos facções políticas que já há algum tempo conspiravam contra seu governo.

²³⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7-8, p. 268-269.

²³⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 357.

²³⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 363.

²⁴⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5-6, p. 358.

²⁴¹CARONE, E., *A República Velha*, p. 180.

Veja-se:

O sangrento e lutuoso acontecimento, que assim manchou de modo tão feio a nossa história e enlutou a república, comoveu e alarmou profundamente o povo brasileiro, especialmente nessa capital, tanto pela posição das vítimas visadas pelo assassino como pela tristíssima e humilhante impressão da situação social a que chegamos, que a todos sugeriu o monstruoso atentado. Os intuitos do crime e as circunstâncias excepcionais que o precederam e o acompanharam, explicam e justificam essa comoção e alarma, porque denunciaram a existência de uma conspiração, de há muitos meses tramada contra a estabilidade do governo constitucional da república.²⁴²

Prudente de Moraes fez questão ainda de salientar o forte apoio popular que recebeu diante da situação que abalou a paz pública do país. Em um manifesto dirigido diretamente à nação, afirmou o Presidente que: “A nobre indignação popular manifestada naquele trágico momento, as inequívocas provas de apoio e solidariedade dadas ao presidente da república fortalecem-me a convicção de que estou investido pelo seu voto espontâneo e soberano.”²⁴³ E, ainda, em trecho da mensagem aos congressistas, “As manifestações dos brasileiros de todas as classes trouxeram ainda a afirmação de sua inteira solidariedade e franco apoio ao governo para prosseguir, como tem feito, na sua política de paz, de ordem e de tolerância, inspirada pela justiça e pela lei.”²⁴⁴ O esforço parece ter sido na tentativa de engrossar o apoio popular a sua figura, enfraquecendo desse modo os grupos oposicionistas que poderiam vir a lançar outros golpes contra o governo.

Apesar de Prudente de Moraes ter priorizado durante o exercício de seu mandato os ideais liberais, evitando recorrer a medidas radicais para manter a ordem do país, mesmo durante o conturbado período do movimento de Canudos, diante do atentado à sua vida, entendeu ser imprescindível recorrer à decretação do estado de sítio. Da seguinte maneira, manifestou suas justificações para tal ação na mensagem dirigida ao Poder Legislativo:

Para manter a ordem, restabelecer a tranqüilidade e fazer cessar a profunda comoção produzida por este gravíssimo atentado, mediante o emprego das medidas e providências que só o estado de sítio autoriza, nos termos do art. 8º da constituição, o Decreto legislativo n. 456, de 12 de novembro declarou em estado de sítio por 30 dias o Distrito Federal e a comarca de Niterói, do estado do Rio de Janeiro. Por subsistirem, atuando com a mesma intensidade, os motivos que determinaram aquele Decreto legislativo, no exercício da atribuição conferida pelo art. 48 § 15 da constituição, proroguei o estado de sítio ali decretado até 23 de fevereiro deste ano.²⁴⁵

²⁴²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

²⁴³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 172.

²⁴⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

²⁴⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 174.

O então Presidente da República aproveitou ainda para, na mensagem, recomendar aos congressistas que se empenhassem na regulamentação da figura constitucional do estado de sítio. A relevância da medida exigiria, na concepção de Prudente de Moraes, uma atenção especial das funções legislativas do Congresso Nacional, que não deveria ser omitir frente a tal questão, ainda que as divergências com relação aos sentidos do estado de sítio fossem profundas.²⁴⁶

Afastando a hipótese de imunidades parlamentares, o sítio decretado por Prudente de Moraes acarretou a detenção de alguns congressistas acusados de participação nos atos conspiratórios contra o Presidente. Ficaram detidos em Fernando de Noronha, dentre outros, o Senador João Cordeiro e os Deputados Alcindo Guanabara e Alexandre J. Barbosa. A favor deles foram impetrados dois habeas corpus, cuja apreciação pelo Supremo Tribunal Federal representa mais uma das etapas do processo comunicativo que envolvia a construção dos sentidos dos preceitos constitucionais do estado de sítio.

O primeiro deles, HC 1063²⁴⁷, julgado em 26 de março de 1898, teve o pedido da ação negado por maioria. O impetrante, Rui Barbosa, alegava que os pacientes não poderiam continuar detidos uma vez que o período de vigência do estado de sítio já havia terminado. A manutenção da detenção seria, assim, um constrangimento ilegal das liberdades individuais. Apesar dessa argumentação, a maioria dos Ministros do Tribunal sustentou a jurisprudência dos julgados em 1892, isto é, reafirmou as teses de que somente caberia ao Congresso a análise dos atos do Executivo praticados durante o sítio e que os efeitos do período de exceção não cessariam com o seu término.

No entanto, impetrado um novo habeas corpus, HC 1073²⁴⁸, o Tribunal reverteu sua decisão no julgamento de 16 de abril de 1898. A tematização do estado de sítio tomava novas feições, privilegiando dessa vez direitos individuais em detrimento da esfera de discricionariedade do Poder Executivo. Deste modo, acordou o Tribunal a favor da preservação das imunidades parlamentares mesmo durante o sítio, com base no fundamento do princípio da separação dos poderes estatais. Entendeu que cessavam as medidas de segurança com o fim do período de exceção, evitando dessa maneira que

²⁴⁶ “É também sensível a falta de lei que regulamente o estado de sítio e seus efeitos, de acordo com os preceitos do art. 80 da constituição, para impedir que se reproduzam julgamentos contraditórios sobre assunto tão grave e importante.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 176).

²⁴⁷ BRASIL, **Habeas Corpus n. 1063**.

²⁴⁸ BRASIL, **Habeas Corpus n. 1073**.

ações transitórias se transformassem em repressões por tempo indeterminado. Finalmente, decidiu o Supremo Tribunal que o sítio não suspendia o habeas corpus, mantendo a competência do Poder Judiciário para analisar violações de direitos individuais ainda que imbricados com questões de caráter político.²⁴⁹

As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, masi precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas.²⁵⁰

A decisão oriunda do Judiciário fez com que a corrente liberal do Legislativo ganhasse forças na tentativa de aprovar lei complementar que regulasse os dispositivos constitucionais do estado de sítio. Em sessão de 05 de julho de 1898, entrou em primeira discussão no Senado o projeto n. 32, de 1897. Posto a votos, o texto elaborado por Lauro Sodré e outros Senadores foi aprovado e encaminhado à Comissão de Constituição, Poderes e Diplomacia.²⁵¹

Com parecer favorável da Comissão, o projeto n. 32 entrou em segunda discussão no Senado em 18 de outubro de 1898, momento em que Gonçalves Chaves ofereceu a ele um substitutivo. As duas propostas eram convergentes, na medida em que representavam sugestões de natureza fundamentalmente liberal, com vistas a restringir os limites de aplicação do estado de sítio. Sustentou Chaves que o instituto deveria ser entendido como um mecanismo de legítima defesa da sociedade²⁵², apresentando predominantemente um caráter repressivo, somente com algumas nuances preventivas²⁵³. Nessa direção, compreendia o Senador que a iminência do

²⁴⁹Sobre o desenvolvimento da chamada “doutrina brasileira do habeas corpus” durante a Primeira República, cuja amplitude de discussão foge ao presente estudo, ver, especialmente, a obra clássica de Pontes de Miranda (MIRANDA, P. de, **História e prática do habeas corpus**) e a crítica elaborada por Andrei Koerner (KOERNER, A., **O habeas corpus na prática judicial brasileira**).

²⁵⁰BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 211.

²⁵¹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 1, p. 127-128.

²⁵²“o estado de sítio como consagra a nossa Constituição, é um desses remédios heróicos, qual o direito de legítima defesa para a sociedade, da mesma forma que o é o ato em que o homem, colocado no extremo de garantir a vida por esforço pessoal, tem necessidade de lançar mão da violência para resistir à violência.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 150).

²⁵³“Entendamo-nos; a verdade é que o estado de sítio, reprimindo, previne, muitas vezes, e debaixo deste ponto de vista é que se pode dizer que ele tem efeitos preventivos. Em sua essência, porém, é repressivo.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151).

perigo à pátria mencionada na Constituição, deveria ser gerada por um fato concreto e sério, não bastando um simples sentimento de ameaça à ordem pública. Nas palavras do próprio Chaves:

Entre nós é expresso o texto da Constituição: é condição elementar para a declaração de sítio a agressão estrangeira ou grave comoção interna. É mister, portanto, um fato positivo, material — a guerra, e um fato da mesma ordem sem o qual não se compreende a comoção interna. A iminência de um desses fatos não é bastante para legitimar a suspensão de garantias individuais; sê-lo-ia se o sítio fosse preventivo.²⁵⁴

Ademais, defendia o Senador em seu substitutivo a competência originária do Poder Legislativo e provisória do Executivo para a decretação da medida de exceção, a suspensão restrita de garantias constitucionais, excetuando-se as imunidades parlamentares e a irretroatividade dos efeitos do sítio.²⁵⁵

Apesar de terem sido tais propostas contra argumentadas por Álvaro Machado²⁵⁶, manifestou-se Rui Barbosa, com relação à regulamentação do estado de sítio, na esteira inaugurada pelo projeto de Lauro Sodré. O substitutivo de autoria de Rui não contrariava os ideais do projeto inicial, apenas procurava detalhar mais e interpretar de modo mais profundo os dizeres da Constituição. Seu substitutivo era um texto minucioso, que analisava e regulamentava ponto a ponto os enunciados do estado de sítio, priorizando a restrição do emprego da medida.²⁵⁷

Acompanhando a posição de Álvaro Machado, Moraes Barros manifestou-se no Senado também de forma contrária às propostas do projeto n. 32 e seus substitutivos. Suas principais divergências eram com relação às imunidades parlamentares²⁵⁸ e a natureza repressiva do estado de sítio. De acordo com a concepção do Senador, a natureza do sítio deveria ser sempre compreendida como preventiva, já que toda medida que objetivasse uma defesa seria uma prevenção contra um perigo.²⁵⁹

²⁵⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 153.

²⁵⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 151-161.

²⁵⁶BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 168-173.

²⁵⁷BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 173-181.

²⁵⁸“quando o perigo vier de um membro do Congresso, o Estado não tem direito de defender-se. Esse membro do Congresso é sagrado, é irresponsável. Contra ele a República, o Estado não tem direito de defesa. Ora, é necessário que consideremos que é principalmente no Congresso que se urdem as conspirações [...] Ou o Estado tem direito de defender-se e esse direito não pode conhecer limitações, em relação à individualidades, e nesse caso tem de exercer-se, quanto esse perigo provenha daqueles que gozam de imunidades parlamentares, ou então não deve existir o direito de defesa.”(BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185-186).

²⁵⁹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 185.

Na sessão de 21 de outubro, ao invés de ser colocado em votação o projeto original, de Lauro Sodré, foram votados em conjunto os substitutivos de Gonçalves Chaves e Rui Barbosa. O documento foi aprovado com as algumas emendas e adotado para passar a terceira discussão.²⁶⁰

Durante a última fase de análise do projeto, em 09 de novembro, Coelho Campos travou um debate acirrado com Gonçalves Chaves. Reiterando opiniões que em outros momentos já haviam sido manifestadas no Senado, Coelho Campos, dentre outros pontos, criticou a irretroatividade das medidas do estado de sítio e classificou a figura constitucional como repressiva e preventiva, antes de apresentar emendas de natureza conservadora ao projeto.²⁶¹ Duas forças políticas estavam em choque e a polarização acerca das formas de operacionalizar o sítio denunciavam a dualidade dos grupos políticos; de um lado os que pregavam uma estrutura estatal baseada nos ideais liberais de defesa dos direitos individuais e do princípio da separação dos poderes, de outro os que defendiam um modelo mais rígido, com certas nuances autoritárias, centralizando o poder no Executivo.

Cumpridas as etapas de debates no Senado, em 10 de novembro foi colocado em votação o projeto regulamentando o estado de sítio. A maioria das emendas foi rejeitada e o projeto, baseado principalmente no substitutivo de Rui Barbosa, foi aprovado por 29 votos a 9 e encaminhado à Comissão de Redação e, posteriormente, à Câmara.²⁶² Dentre os Deputados, no entanto, o projeto aprovado pelo Senado não obteve a adesão necessária.

3.5

Governo Rodrigues Alves: o estado de sítio como mecanismo de perseguição e investigação de culpados

Não tendo alcançado aprovação nos dois órgãos do Poder Legislativo nenhum dos projetos de regulamentação do estado de sítio, a discussão sobre a questão ficou por alguns anos apagada. Possivelmente uma das razões para justificar tal omissão remeta ao fato de o quadriênio presidencial de Campos Salles não ter vivenciado a decretação da medida de exceção. Em que pese os momentos de tensão política como a Dissidência Paulista, revoltas em Mato Grosso durante os anos de 1899 e 1901 e movimentos monarquistas em 1900 e 1902, Campos Salles conseguiu, ao menos em alguma medida,

²⁶⁰BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 197.

²⁶¹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 353-367.

²⁶²BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 379-380.

harmonizar os poderes federais e as oligarquias estaduais através da política dos governadores.²⁶³

Em sessão de 05 de setembro de 1903, o Deputado Leonel Filho ainda se empenhou no sentido de trazer à ordem do dia para ser novamente discutido o projeto elaborado e aprovado pelo Senado em 1898²⁶⁴, porém não logrou êxito em sua empreitada. Assim, o estado de sítio somente retornaria a ser objeto de debate nas esferas estatais por ocasião das agitações políticas ocorridas no ano seguinte.

Ao assumir o governo da República brasileira, Rodrigues Alves procurou priorizar o processo de urbanização e modernização da capital do país. As medidas para reestruturar a cidade do Rio de Janeiro nos moldes dos grandes centros internacionais, no entanto, afetaram de forma drástica os núcleos mais pobres da população, que viram o poder público intervir em seu modo de vida já consolidado. A insatisfação da população diante da política urbanista e higienista do governo atingiu seu auge com a obrigatoriedade da vacinação contra a varíola. Aos levantes populares somaram-se os grupos oposicionistas militares, que enxergavam no momento de instabilidade uma brecha para golpear o governo de Rodrigues Alves, e outros setores da sociedade insatisfeitos com a situação do país.²⁶⁵

²⁶³ “Este sistema de apoio às oligarquias vai significar, entretanto, a permanência daquelas que estão no poder. Não foi Campos Salles quem as criou; elas existiram na Colônia e no Império; na República reforçaram-se porque obtêm o comando municipal e estadual. Porém, é a política dos governadores que solidificaria e estimularia os grupos oligárquicos, seguros do domínio permanente, onde a legalidade camufla a violência. As oposições oligárquicas — algumas das quais em certos momentos haviam ocupado o situacionismo — agora não podem mais ter esperança de uma vitória legal, e às vezes, nem mesmo de um bom êxito revolucionário. A política dos governadores restringe todas as possibilidades do jogo eleitoral e dos métodos de luta pelo poder. Os casos das cisões de Mato Grosso, São Paulo e Paraíba demonstram a falta de viabilidade política das oposições.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 194).

²⁶⁴ “O Sr. Leonel Filho diz que em 24 de agosto de 1900 entrou em 2ª discussão nesta Casa o projeto n. 178, do Senado, de 1898, que regula a disposição art. 80 da Constituição, isto é, que trata de determinar em lei ordinária as consequências políticas, administrativas e judiciais do estado de sítio, esse temeroso instituto de direito público, que tantos males pode inutilmente causar à liberdade dos cidadãos quando mal aplicado ou compreendido. Começada a discussão e antes de ser encerrada, não sabe porque motivo de alta conveniência foi o projeto retirado da ordem do dia para nela não mais aparecer.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 96).

²⁶⁵ “Independente da intenção real de seus promotores, a revolta começou em nome da legítima defesa dos direitos civis. Despertou simpatia geral, permitindo a abertura de espaço momentâneo de livre e ampla manifestação política, não mais limitada à estrita luta contra a vacina. Desabrocharam, então, várias revoltas dentro da revolta. Caminhou a conspiração militar-Centro das Classes Operárias, que buscava derrubar o governo; os consumidores de serviços públicos acertaram velhas contas com as companhias; os produtores mal pagos fizeram o mesmo com as fábricas; a classe popular dos aventureiros e belicosos, como os chamou Vicente de Souza, retomou em dimensões mais heróicas seu combate cotidiano com a polícia. E todos os cidadãos desrespeitados acertaram as contas com o governo.” (CARVALHO, J. M. de, **Os bestializados**, p. 138).

Foi em novembro de 1904 que as revoltas se acirraram, levando às ruas do Distrito Federal o caos.²⁶⁶ Perante a situação de desordem generalizada, o Presidente encaminhou ao Congresso uma mensagem reclamando a necessidade da decretação do estado de sítio, apreciada pelos congressistas em 16 de novembro.

Em seu texto, o Presidente destacava as revoltas originadas na Escola Militar, que buscavam através da força alcançar o poder. Apesar dos enfrentamentos violentos na capital, sua justificativa para o pedido do sítio estava centrada na necessidade de apurar os responsáveis pelos fatos, principalmente mediante a suspensão das imunidades parlamentares.²⁶⁷ A tematização do estado de sítio por Rodrigues Alves se distanciava de argumentos relacionados à preservação ou repressão de movimentos ameaçadores da paz pública, para se aproximar de uma compreensão mais punitiva da medida, entendendo-a como um instrumento de perseguição dos culpados.

Atendendo ao pedido do Presidente, alguns Senadores comandados por Ramiro Barcellos encaminharam a seus pares um projeto decretando estado de sítio, por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. Ao apresentar o projeto, Barcellos destacou que nos territórios mencionados “realmente existe sério perigo para as instituições nacionais”²⁶⁸ e, por esta razão, alegava que “precisamos dar ao Governo todos os elementos de que necessita para de uma vez para sempre, dominar a situação anárquica em que se encontra atualmente a capital da República.”²⁶⁹

²⁶⁶ “No dia 13, a revolta toma proporções enormes. Desde o meio dia a multidão enche a praça Tiradentes, e outros locais. As pessoas são convidadas a se retirarem, mas ninguém atende. Logo começam as vias e manifestações hostis ao governo. O chefe de polícia, General Piragibe, manda a cavalaria carregar; tiros partem do meio do povo, aos quais a polícia responde: cidadãos e policiais são feridos. Logo o largo é cercado e impede-se a concentração. São feitas prisões e alunos das Escolas Militares protestam, sendo também levados para a Delegacia. Mas, logo, outra aglomeração se faz em frente ao tesouro e em toda a extensão da avenida Passos. São dados morras ao governo e à vacina, aclama-se o Exército. A polícia ataca, tiros partem de lado a lado e caem mortos e feridos; a polícia recua e a multidão sai da avenida Passos e vai para as ruas do Hospício e Marechal Floriano Peixoto, onde se entrincheira, usando paralelepípedos e madeiras, materiais de obras locais. Enquanto isto, novos movimentos se dão no centro — e começam a ser quebrados combustores de iluminação, vitrinas de casas etc.; bondes são virados para servirem de trincheiras. As ruas General Câmara, Ouvidor, Prainha, Av. Passos, Imperatriz e outras ficam tomadas de barricadas; postos policiais são assaltados. A luta se intensifica, e as tropas policiais, ajudadas pelos bombeiros, são incapazes de vencer todos os focos populares.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 220-221).

²⁶⁷ “Trazendo a vosso conhecimento fatos de tanta gravidade, confio que auxiliareis o Governo a apurar essas responsabilidades sem o embaraço que as imunidades parlamentares concedem àqueles membros do Congresso que se acham envolvidos nos lamentáveis acontecimentos.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104).

²⁶⁸ BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 104.

²⁶⁹ BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 2, p. 105.

Apoiando o governo de Rodrigues Alves, Barcellos procurou reforçar o projeto através de argumentos que enalteciam a serenidade do líder do Executivo. Além da exposição de justificativas de natureza política e jurídica da necessidade da medida de exceção, preocupou-se o Senador em dar à decisão de aprovar ou não o sítio uma carga forte de pessoalidade, relacionada ao homem Presidente da República. Esta compreensão é fundamental, já que a eficácia dos discursos e atos de determinadas pessoas dependem justamente da medida de sua autoridade, do reconhecimento que goza diante dos outros.²⁷⁰

O governo, como sabeis, prudente e ao mesmo tempo enérgico, não abusará por certo dessa medida; ele já tem dado provas bem suficientes ao Congresso e ao país da sua cordura e lealdade para que possamos ter certeza de que não fará senão o uso estritamente necessário da medida extraordinária que seja decretada pelo Congresso.²⁷¹

Uma vez aberta a discussão do projeto, Rui Barbosa foi o primeiro a ocupar a tribuna. Em longa argumentação, o Senador ocupou-se em analisar a questão da obrigatoriedade da vacinação²⁷², manifestando-se, de modo bastante incisivo, contrariamente às medidas tomadas pela administração pública. Veja-se:

Nesse assunto, é hoje, pois, convicção minha, só uma certeza existe: a de que o Estado comete uma violência, a de que o Estado exorbita das suas funções constitucionais, a de que o Estado perpetra um crime assumindo o papel de árbitro nesta lide e ditando penalmente a sua leviana sentença.²⁷³

Em que pese esta afirmação, e apesar de reconhecer como legítimas as revoltas populares e entender que “acima de todas as regras legais está o direito de legítima defesa”²⁷⁴, Rui Barbosa atentou para o fato de que o momento de instabilidade não estava restrito a insatisfação desses grupos. Na visão do Senador, os militares estavam se aproveitando dos levantes generalizados para tentar tomar o poder. A vacinação obrigatória seria, deste modo, um mero pretexto para a derrubada de Rodrigues Alves.²⁷⁵

²⁷⁰BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 111.

²⁷¹BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 105.

²⁷²“a minha antiga confiança nesse preservativo contra a varíola não me autorizava a impô-lo sob a forma de leis aos meus semelhantes. Eu não tenho o direito de legislar coercitivamente para os meus concidadãos a terapêutica do meu uso, por mais autorizada que seja com bons fiadores nacionais e estrangeiros.[...] introduzir-me nas veias, em nome da higiene pública, as drogas da sua medicina, isso não pode, sem se abalçar ao que os mais antigos despotismos não ousaram.” (BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106).

²⁷³BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 106.

²⁷⁴BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 107.

²⁷⁵BRASIL, **Anais do Senado Federal**, v. 3, p. 109.

Tendo em vista a situação concreta de incertezas políticas na qual estava envolvido o país, Rui Barbosa entendeu que o recurso ao estado de sítio era de fato necessário. Ainda que seus ideais liberais o tenham levado a defender por reiteradas vezes uma minimização dos efeitos da medida de exceção, o contexto em questão exigia ações radicais por parte dos entes públicos. Mantendo algumas ressalvas, Rui justificou seu voto favorável ao sítio destacando a situação caótica na qual o país estava mergulhado. Nesse sentido:

desintegrada assim a defesa constitucional, os meios ordinários já não bastam. A anomalia é profunda, o perigo excepcional, a comoção imensa. Só se lhe poderia comparar a revolta de 1893. Nessa, porém, as ruas não estavam anarquizadas e estava em mãos armadas o governo do país. É, portanto, uma responsabilidade temerária que não ousa, a de recusar à ordem e às instituições a medida preservadora. [...] Vai, pois, o estado de sítio com o meu apoio. Mas, concedendo-o, apelo para o civismo e a moderação do governo, exortando-o a não transgredir a medida legal, a não cometer os abusos, em que incorreram todos os seus predecessores no uso dessa atribuição anômala, arriscada, exposta a incitações violentas.²⁷⁶

Encerrados os debates, o projeto decretando o estado de sítio foi aprovado ainda na sessão de 16 de novembro de 1904. Na mesma data, na Câmara dos Deputados, Cassiano do Nascimento apresentou o mesmo texto para votação, o qual foi aprovado em regime de urgência.²⁷⁷

Em 12 de dezembro, antes que se exaurisse o prazo de duração do estado de sítio, o Senador Francisco Glycerio apresentou projeto prorrogando a medida de exceção por mais 30 dias. Sobre o estado de sítio, em consonância com o que anteriormente havia afirmado Ramiro Barcellos sobre a liderança de Rodrigues Alves, Glycerio alegou: “apesar da tendência explicável dos que com ele governam para alguns excessos, está sendo visivelmente contrapesado pelo espírito moderado e altamente justo do Sr. Presidente da República.”²⁷⁸ Após algumas discussões, a prorrogação do sítio foi aprovada no Senado na ordem do dia seguinte.²⁷⁹

Transcorridos esses eventos, em 03 de maio de 1905, cumprindo exigência constitucional, o Presidente Rodrigues Alves dirigiu mensagem ao Congresso Nacional. O texto iniciava rememorando os acontecimentos que haviam ensejado a decretação pelo Legislativo do estado de sítio no Distrito Federal e na comarca de Niterói no ano anterior. Mantidas as

²⁷⁶BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 121.

²⁷⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 7, p. 248 et seq.

²⁷⁸BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 315.

²⁷⁹BRASIL, *Anais do Senado Federal*, v. 3, p. 328.

razões que motivaram a medida de exceção no país, o governo acabou por prorrogar a suspensão das garantias constitucionais até o dia 18 de março²⁸⁰, justificando a medida com os seguintes argumentos:

Foi meu intuito, assim procedendo, assegurar a ordem pública contra maus elementos conhecidos e impedir que a demora no preparo dos processos instaurados contra os indivíduos responsáveis por aqueles acontecimentos pudesse acarretar soluções contrárias a grandes interesses sociais e políticos profundamente afetados. [...] O governo não se utilizou dessa prorrogação para medida alguma de caráter extraordinário e todos os direitos se exerceram livremente, sendo decretada a suspensão do estado de sítio no momento em que se tornou desnecessário à segurança da república.²⁸¹

Portanto, o sentido empregado pelo Presidente ao instituto do sítio remete a uma noção de persecução penal, de responsabilização dos culpados. Tal tematização está relacionada ao contexto específico vivenciado pelo governo, essencialmente no que tange às insatisfações do chefe do Executivo com relação a atuação do Judiciário. Suas principais críticas estavam baseadas na idéia de que as indefinições dos Tribunais acabavam por gerar uma sensação de impunidade e insegurança nos cidadãos. Segundo o Presidente, esses empecilhos seriam principalmente gerados pela “obscuridade das leis ou pela confusão no modo de apreciá-las”²⁸². Nesse direção, destaca-se o seguinte trecho de sua mensagem:

Não tem sido uniforme a jurisprudência dos tribunais e a incerteza dos julgados enfraquece a ação da autoridade, produzindo no espírito público uma impressão de desalento, que é prejudicial à justiça. [...] O que dá força aos governos e aos cidadãos, animando-os no meio dos grandes tumultos e agitações, é a segurança de que os responsáveis por tão afrontosos atentados não encontrarão apoio nos tribunais do país.²⁸³

Rodrigues Alves aproveitou ainda a mensagem dirigida ao Congresso para manifestar de forma explícita seu entendimento sobre o significado do estado de sítio:

Em meu conceito o estado de sítio suspende todas as garantias constitucionais. Não o compreendo de outra forma, pois ele foi criado, como um estado de exceção, para resguardar a ordem pública que é interesse supremo da sociedade, contra as convulsões provocadas por grandes crises. Desde que, porém, os espíritos têm divergido tanto e variado a jurisprudência dos tribunais, convém que o poder legislativo esclareça a si — como um estado de

²⁸⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 351.

²⁸³BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

exceção, para resguardar a ordem pública, que é o perturbada por violentas comoções, tenha de ser mantida, desapareça a possibilidade de qualquer conflito entre os poderes da república.²⁸⁴

Portanto, de acordo com a leitura de Rodrigues Alves, os preceitos constitucionais relativos ao estado de sítio deveriam ser entendidos como a suspensão de todas as garantias, isto é, não deveria haver qualquer restrição, fosse ela relacionada às imunidades parlamentares ou a outros direitos consignados na Constituição. Defendeu o Presidente que mais do que uma medida de exceção, o sítio era um estado de exceção, que envolvia todas as esferas da sociedade em torno do que considerava o interesse coletivo maior da preservação da ordem pública. Por fim, cabe destacar no trecho transcrito sua preocupação com a convivência harmônica entre os poderes e a recomendação ao Legislativo que regulamentasse o instituto do estado de sítio, duas questões chave neste início republicano.

O final do governo de Rodrigues Alves foi marcado pela crise na economia cafeeira. Diante da queda acentuada do preço do produto, os chefes dos poderes locais exigiram uma intervenção federal na economia do país. Formou-se, assim, a partir da reunião dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o Convênio de Taubaté.²⁸⁵ O período de governos civis terminava, deste modo, enfraquecido diante da força das oligarquias cafeeiras, que além do controle político das suas regiões e da economia do país, contava ainda com o apoio de grande parte do Congresso Nacional.

3.6

Governo Hermes da Fonseca: a natureza jurídica do estado de sítio como divisor das facções político-partidárias

Seguiram ocupando o cargo de Presidente da República após Rodrigues Alves, Afonso Pena (15/11/1906 a 15/06/1909) e Nilo Peçanha (15/06/1909 a 15/11/1910). Durante esse período, o país não presenciou decretações de estado de sítio mas, nos últimos meses enfrentou um acirrado processo de sucessão presidencial. À candidatura de Rui Barbosa, baseada

²⁸⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 1, p. 352.

²⁸⁵“Os dois pontos básicos do convênio eram os seguintes: negociação de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para custear a intervenção do Estado no mercado por meio da compra do produto por um preço conveniente à cafeicultura; criação de um mecanismo destinado a estabilizar o câmbio, impedindo a valorização da moeda brasileira. O governo deveria comprar com os recursos externos as safras abundantes, fazendo estoques da mercadoria para vendê-la no mercado internacional no momento oportuno. O plano se baseava assim na idéia correta da alternância entre boas e más colheitas e na expectativa de que as compras governamentais reduziriam a oferta de café, fazendo subir os preços.”(FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 266-267).

na campanha civilista, opôs-se a plataforma militar de Hermes da Fonseca.²⁸⁶ Saindo este vitorioso da disputa, afirmou em mensagem dirigida ao Congresso seu compromisso com os deveres constitucionais da função, pactuando que governaria de modo “superior às paixões políticas, esquecido das agruras de uma campanha violenta e quase pessoal contra mim, respeitar todos os direitos e garantir todas as liberdades, sem distinção de pessoas, nem preferências indevidas.”²⁸⁷

Logo nos primeiros anos de governo, Hermes da Fonseca enfrentou graves agitações na Marinha brasileira. A prática costumeira de castigos corporais e maus tratos aglutinou os marinheiros contra os altos oficiais e fez eclodir, em 22 de novembro de 1910, a chamada Revolta da Chibata.²⁸⁸ O contragolpe dos oficiais, que gozavam do apoio do Presidente da República, foi proporcionalmente bastante severo, resultando num grande número de mortos e feridos.²⁸⁹ Tendo em vista a perpetuação da situação hostil, Hermes da Fonseca encaminhou ao Congresso, no dia 10 de dezembro, um pedido de decretação de sítio.

Em 12 de dezembro de 1910 chegou à Câmara a discussão do projeto elaborado pelo Senado decretando estado de sítio por trinta dias, no Distrito Federal e na comarca de Niterói. A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Câmara recomendou a aprovação do projeto alegando que

Atendendo a que em situações como a de que se trata, imprescindível é armar o Governo de todos os meios de ação para que possa, com prudência e eficácia, reintegrar a ordem pública e mantê-la, evitando, por outro lado, que os elementos de perturbação revistam caráter mais grave; é de parecer que o projeto do senado seja dado à discussão com a urgência que o caso requer e adotado com ou sem modificações, como a câmara julgar acertado.²⁹⁰

²⁸⁶ “nos meses de maio e agosto reúnem-se, respectivamente, as Convenções que escolhem Hermes da Fonseca e Rui Barbosa. A indicação de um candidato como Rui leva a campanha a uma intensidade eleitoral nunca vista antes. O apoio de São Paulo e da Bahia prenunciam uma possível vitória, apesar de três grandes Estados — Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco — estarem do outro lado; além disso a candidatura de Hermes da Fonseca tem o beneplácito do Exército e do governo federal. Mas, pela primeira vez, tenta-se galvanizar o povo para uma campanha, pretendendo-se que a escolha do futuro governante seja feita por métodos democráticos. Entretanto, apesar de certas normas diferenciais desta campanha, continua a vigorar totalmente o sistema oligárquico e suas formas pragmáticas e eleitorais de pressão. Mesmo quando Rui Barbosa contesta os resultados eleitorais dos estados hermistas, ele não põe em dúvida o que se dá naqueles que o apóiam. O que temos nas eleições de 1910 é uma mudança nos métodos da campanha eleitoral, mas permanência das formas de eleição.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 259).

²⁸⁷ BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 13.

²⁸⁸ CARONE, E., **A República Velha**, p. 272.

²⁸⁹ CARONE, E., **A República Velha**, p. 275.

²⁹⁰ BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 10, p. 68-69.

Esta tematização dos preceitos constitucionais do estado de sítio pela Comissão afirmava a natureza preventiva da medida de exceção. Além de funcionar como mecanismo para restabelecer a ordem pública, deveria fornecer meios para que o governo evitasse o crescimento das agitações, a fim de preservar a tranqüilidade pública do país.

Em que pese a afirmação da imprescindibilidade da medida de exceção para que a administração pública pudesse cumprir sua função de resguardar a ordem nacional, a redação do projeto aprovado pelo Senado estabelecia uma restrição importante ao sítio. Após terem sido o foco de divergências no Senado, na Câmara e no Supremo Tribunal Federal, as imunidades parlamentares ficaram neste momento registradas de forma expressa no texto do projeto. Dispunha o parágrafo único do art. 1º: “Entre as medidas decorrentes da promulgação dessa lei não se compreende a suspensão de imunidades parlamentares, consignadas pela Constituição Federal da República aos membros do Congresso Nacional.”²⁹¹ A disposição mais detalhada no projeto de decretação do estado de sítio funcionava, desta forma, como um modo de suprir a inexistência de regulamentação da figura constitucional. Além disso, é a expressão do sentido que grande parte dos congressistas atribuiu aos dispositivos constitucionais do estado de sítio.

Os acontecimentos relacionados à Revolta da Chibata e às ações praticadas durante a vigência do estado de sítio foram relatados por Hermes da Fonseca em sua primeira mensagem endereçada ao Congresso, datada de 03 de maio de 1911. O Presidente preocupou-se em ratificar o seu compromisso e sua dedicação máxima com os princípios constitucionais do país:

Nada pode tirar-me o patriótico propósito com que subi ao governo: nem os acontecimentos mais ásperos, ameaçadores da ordem pública e da estabilidade governamental, nem as agressões mais brutais e injustas, feitas em todos os tons, puderam perturbar o meu ânimo e fazer-me esquecer as promessas e responsabilidades que com a nação contraí.²⁹²

Em seu discurso, Hermes da Fonseca procurou desqualificar os movimentos revoltosos, afirmando que “eram fruto da grande anarquia que reinava nos espíritos, especialmente nas camadas inferiores, pela campanha subversiva e má que de longos meses vinha trabalhando a nação.”²⁹³ Assim, classificando os revoltados como parte da escória da nação, cuja “ação impatriótica que rastejava, precisamente, entre os elementos mais inconscientes

²⁹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 69.

²⁹²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 13.

²⁹³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

do povo brasileiro”²⁹⁴, o Presidente tentava afastar deles o apoio dos demais setores da população. O enunciado lingüístico produzido por Fonseca funcionou aqui como um instrumento de deslegitimação das organizações oposicionistas.

O texto da mensagem permite ainda a percepção de que o Presidente tendia a compreender o instituto constitucional do estado de sítio como uma medida de caráter preventivo, como se observa no trecho: “o estado de sítio compreendeu ambos os lados da baía da Guanabara, entendi prudente prevenir a perturbação da ordem que era fatal.”²⁹⁵ Sua interpretação era que o instrumento legal seria necessário para impedir uma determinada situação de instabilidade e não somente reprimir uma realidade de desordem já concretizada.

Encerrado este período de exceção, a partir da sessão realizada no dia 24 de agosto, uma comissão formada por membros da Câmara dos Deputados passou a focalizar em seus debates a aprovação dos atos praticados durante o estado de sítio pela administração pública. Nesse dia, foi apresentado aos Deputados o projeto elaborado pelo Senado favorável as medidas tomadas pelo Presidente da República.

Num primeiro momento, a Comissão preocupou-se em firmar o entendimento de que realmente se fazia necessária a aprovação dos atos do Executivo, já que havia posições defendendo que os atos de quaisquer dos poderes públicos teriam validade por si mesmos, independente da apreciação de outros. Colocava-se então novamente no centro das discussões o modo como deveriam se relacionar os poderes estatais, explicitando o problema da implementação na República brasileira do modelo de separação harmônica.²⁹⁶ Diante deste quadro, manifestou-se a Comissão a favor da competência do Legislativo:

Exigindo a Constituição no § 3º do art. 80 que o Poder Executivo dê ao Congresso Nacional conhecimento motivado das medidas de exceção adotadas no estado de sítio, certamente não prescreveu uma formalidade tabelioa; quis, ao contrário, submeter ao julgamento imediato e forçado do Congresso essa medida de exceção e, se ninguém contesta a competência do mesmo Congresso para decretar a responsabilidade presidencial, se entender que o Presidente da República infringiu a Constituição, não é também contestado que lhe assista a faculdade de julgar que o Governo agiu dentro dos limites

²⁹⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 14.

²⁹⁵BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 15.

²⁹⁶“Os atos praticados por cada um dos poderes públicos, acrescenta-se, têm seu mérito intrínseco, valem por si, não tiram sua força jurídica da aprovação que possam receber de algum dos outros poderes.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437).

da lei. Chegaríamos com a doutrina contrária à absurda conseqüência de ter a Constituição erigido o Congresso Nacional em tribunal sui generis, com a faculdade de condenar, mas sem a competência para absolver.²⁹⁷

Especificamente sobre os atos praticados pelo Poder Executivo durante a vigência do sítio, asseverou a Comissão que “a ação do Governo durante o sítio, limitou-se, portanto, à prática de um ato perfeitamente legal, oportuno e conveniente, contra o qual nenhuma reclamação surgiu.”²⁹⁸ Todavia, era inegável que muitos dos marinheiros e outras pessoas que integraram os movimentos revoltosos foram mortos durante o processo de restabelecimento da ordem pública. Nesse sentido, destaca-se o acontecimento envolvendo o navio *Satélite*²⁹⁹, que resultou no fuzilamento de marinheiros em alto mar. A Comissão, no entanto, demonstrou seu apoio a Hermes da Fonseca, eximindo-o de responsabilidade sobre o ocorrido através da seguinte justificativa:

Este fato ocorrido a bordo do *Satélite*, em meio de viagem, se resolve em providência da exclusiva iniciativa do comandante da força federal; não é ato do Presidente da República, e, por isso, escapa à competência judicante do Congresso Nacional. O Governo teve conhecimento do fato pela volta do vapor, quando já havia cessado o estado de sítio, e, portanto, não é possível considerá-lo ato do Presidente da República, praticado no período do sítio, para englobá-lo no julgamento que o Congresso deve pronunciar.³⁰⁰

Entretanto, esse posicionamento que isentava Hermes da Fonseca de responsabilidade pelas mortes ocorridas no navio não foi unânime no seio da Comissão: dois Deputados, Pedro Moacyr e Adolpho Gordo, apresentaram voto em separado. De acordo com a sua interpretação do §4º, art. 80, além do chefe do governo, seria preciso punir também outras autoridades, que estariam incluídas no termo “governo”, pelos abusos cometidos. Considerando as execuções ocorridas no *Satélite* uma violação exagerada

²⁹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 437-438.

²⁹⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

²⁹⁹Sobre o episódio do *Satélite*, Edgar Carone, com base no relatório do Comandante Carlos Brandão Storry, comandante do navio, narra: “no navio *Satélite* são embarcados 105 ex-marinheiros, 44 mulheres da vida, 298 marginais e 50 praças do Exército. O destino da carga humana, que se amontoa nos ‘porões que estavam imundos’, é o vale do Amazonas. O navio sai do Rio de Janeiro em 25 de dezembro de 1910 e, no Recife ‘eu me afastei da costa para serem fuzilados seis homens, o que fizeram às 2 horas da manhã, porém, dois, sendo um o ‘Chaminé’, atiraram-se no mar, antes de serem executados, morrendo afogados, visto estarem com os pés e braços amarrados’. No dia seguinte, o diário continua: ‘às 23 horas foram fuzilados mais dois marinheiros. Ao todo foram mortos 9 bandidos que conduzimos’. ‘Dia 3 de fevereiro — foram entregues à Comissão do Capitão Rondon 200 homens, conforme ordem do Governo. Os restantes teriam de descer com eles e deixando-os pelas margens do rio. Os seringueiros ao longo do rio iam pedindo os homens’.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 277).

³⁰⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 439.

dos preceitos constitucionais, que se afastava dos limites toleráveis para a recuperação da ordem pública³⁰¹, os parlamentares sugeriram um aditivo ressaltando que os fuzilamentos não estariam incluídos entre os atos do Executivo aprovados.³⁰²

Colocado em discussão o projeto, Irineu Machado classificou como inconstitucionais os atos praticados pelo governo durante a vigência do sítio, acusando o Executivo de fazer uso da medida como forma autoritária para administrar o país. O Deputado sustentou que o governo havia faltado com transparência para indicar os desterrados e que suas ações focavam classes marginalizadas como a das prostitutas.³⁰³ Essas práticas eram, no entender de Irineu Machado, inaceitáveis já que compreendia que o sítio “não é uma medida de terror, é antes um meio de salvaguarda das sociedades cultas da anarquia e da desordem.”³⁰⁴

Durante a terceira discussão do projeto, retomando a questão inicial levantada pela Comissão, tomou parte nos debates o Deputado Carlos Maximiliano. Citando João Barbalho e o constitucionalista argentino Amancio Alcorta, o congressista expôs a tese de que não seria prerrogativa da Câmara julgar o Presidente da República. De acordo com Maximiliano, “do dever de enviar uma mensagem não é lícito inferir que decorre a prerrogativa nossa de julgar. Por muitos outros motivos deve o chefe do Executivo remeter informações à Câmara, sem que, por isso, profiramos aresto sobre os seus atos.”³⁰⁵ O Deputado assumiu a defesa total das ações de Hermes da Fonseca, afirmando que não seria obrigação do governo pagar pelo retorno dos desterrados do norte para o sudeste do país e que não haveria necessidade de o governo expressar os motivos das prisões realizadas.³⁰⁶ Sobre os fuzilamentos do Satélite, minimizou os acontecimentos, asseverando que “Melo fez fuzilar apenas sete, aquietando-se a turba, tranzida de terror.”³⁰⁷

A terceira discussão do projeto prosseguiu em 05 de setembro de 1911, com intervenção de Pedro Moacyr. O opositor reiterou sua contrariedade aos atos praticados durante o estado de sítio no navio Satélite e alegou que a própria mensagem do Presidente revelava abusos cometidos.³⁰⁸ Moacyr afirmou que mais do que medidas para conter revoltas em favor da estabilidade do país, os fuzilamentos representavam a execução de sentenças

³⁰¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 440.

³⁰²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 443.

³⁰³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 629-630.

³⁰⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 630.

³⁰⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 82.

³⁰⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 85.

³⁰⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 88.

³⁰⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 127.

condenatórias arbitrárias de uma espécie de tribunal de exceção.

O fuzilamento dos sete passageiros livres foi feito a frio; foi efeito da execução da sentença norma do tribunal que funcionou a bordo. Não havia revolta em ato; houvera uma, passada. Foi, portanto, depois de sufocada a tentativa de sublevação, que se executaram os fuzilamentos.³⁰⁹

Contrapondo Pedro Moacyr, Felisbello Freire proferiu discurso em defesa aos atos praticados pelo governo. O foco de sua argumentação foi no sentido de que não haveria possibilidade de prosperar a emenda aditiva proposta pelos Deputados Moacyr e Adolpho Gordo, excluindo da aprovação a execução dos marinheiros a bordo do Satélite. Segundo Freire, seria inconstitucional uma aprovação parcial, já que “a interpretação do Congresso republicano, em relação ao art. 80 da Constituição é a seguinte: o voto é político; o Congresso ou aprova, em globo, os atos, ou não aprova nenhum e inicia o impeachment”³¹⁰ e completou: “o voto do Congresso oscila entre estas duas hipóteses, entre esse dilema: ou aprova em globo ou inicia a responsabilidade do Presidente da República, não há outra saída.”³¹¹

Por seu turno, Barbosa Lima manifestou-se destacando que os envolvimento políticos partidários estavam influenciando as interpretações dos parlamentares sobre o estado de sítio muito mais do que aspectos políticos e jurídicos próprios do instituto. Alertou o Deputado que a maioria dos congressistas, votando pela aprovação dos atos realizados durante o sítio, esquecia todos os princípios constitucionais republicanos para se manter fiel ao Presidente.³¹²

Acompanhando Barbosa Lima, Irineu Machado argumentou que o Congresso estava ignorando as disposições constitucionais ao apoiar as ações de Hermes da Fonseca. Destacou que desde o início das agitações na Marinha o Legislativo estava cometendo atitudes “lamentáveis”³¹³, referindo-se ao fato de o Congresso ter encerrado as atividades para que na sua ausência o Executivo “ficasse investido de poderes extraordinários”³¹⁴, tal como já havia ocorrido no quadriênio de Floriano Peixoto.

No dia 23 de setembro deu seqüência ao debate o Deputado Augusto de Lima que, logo no início de seu discurso, explicitou seu apoio ao

³⁰⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 128.

³¹⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 140.

³¹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 142.

³¹²“Nesse caso a votação do estado de sítio é uma manifestação de corajosa solidariedade de uma maioria que não recua, para ficar por inteiro ao lado do Sr. Presidente da República e aprovar os seus atos no pressuposto de que os males que, por ventura, tenha praticado, foram menores do que aqueles que tentaram perturbar a ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 193).

³¹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

³¹⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 273.

Marechal Hermes da Fonseca.³¹⁵ No entendimento de Lima, “quanto aos agentes que excederem as ordens e cometerem abusos serão submetidos aos tribunais e juízes, conforme a competência de cada um”³¹⁶, não cabendo ao Congresso julgar esses casos. Até porque, segundo o Deputado, não caberia ao Congresso sequer julgar os atos praticados pelo Presidente durante o sítio. A partir da redação do art. 34, n. 21, da Constituição Federal, compreendia Augusto de Lima que “nada terá que aprovar o Congresso, quando ele próprio houver declarado o sítio. Logo, no próprio sítio, decretado pelo Poder Executivo, nada terá que formular o Congresso quanto aos atos daquele, porque para tal não recebeu atribuição da Constituição e pelas leis.”³¹⁷

Ademais, entendia o Deputado que a competência do Executivo para a decretação do sítio não se enquadraria como uma delegação do Legislativo.

O Congresso pode, é certo, dar anistia, mas não pode julgar ou decidir sobre o que a Constituição não tiver submetido a sua competência. Eis o meu modo de entender as relações do Executivo e do Legislativo quanto ao estado de sítio, cuja decretação, aliás, cabe tanto ao Legislativo como ao Executivo, na ausência daquele, mas não por delegação, senão por autoridade própria, que lhe vem da Constituição.³¹⁸

Finalmente, após longo debate, na sessão de 14 de setembro de 1911, o projeto do Senado aprovando os atos praticados pelo governo durante o estado de sítio foi também aprovado na Câmara, contabilizando 98 votos a favor e 18 contra.³¹⁹

Através das discussões travadas no parlamento sobre a aprovação dos atos do Executivo durante a vigência do sítio, percebe-se a formação de dois campos distintos que se opunham politicamente. O debate sobre a interpretação constitucional e os sentidos do instituto do sítio acabou por separar os congressistas que apoiavam o governo de Hermes da Fonseca e os que combatiam sua administração. Em linhas gerais, duas questões dividiam a Câmara: a competência do Legislativo para julgar os atos do Executivo e a inconstitucionalidade das execuções ocorridas no Satélite. No entanto, foi a partir dessas divergências teóricas que afloraram os desacordos políticos e partidários e as disputas pelas áreas de influência na estrutura estatal do país. Não se tratava de um embate cujo único componente era o significado lingüístico mais acertado dos signos impressos na Constituição, mas sim um

³¹⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 363.

³¹⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365.

³¹⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 365-366.

³¹⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 369.

³¹⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 431.

conflito por imposição de ideologias que utilizavam a palavra como meio de conquistar a preeminência de concepções políticas.³²⁰

Passado algum tempo, nos últimos anos do governo de Hermes da Fonseca se intensificaram nos Estados as disputas entre as oligarquias civis e os extratos militares. No Distrito Federal as agitações no Clube Militar foram o motivo alegado pelo Executivo para decretar em 04 de março de 1914 o estado de sítio até o fim do mês, incluindo, além da cidade do Rio de Janeiro, a de Niterói e o Estado do Ceará.³²¹ Posteriormente, o sítio foi prorrogado por períodos sucessivos, perdurando até 30 de outubro.

Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional em 03 de maio de 1914, tratou o Presidente da República de relatar e justificar os atos referentes à decretação e vigência desta medida de exceção. Ressaltando que sempre manteve “obediência à lei fundamental da república, para assegurar a ordem e impedir a vitória da anarquia”³²², Hermes da Fonseca justificou o sítio como o remédio constitucional apropriado para conter os movimentos que estavam a ameaçar a paz pública, cujos líderes aproveitavam-se de diversos meios, inclusive de aparelhos da imprensa, para engrossar o apoio popular à sua causa e desestabilizar o governo.³²³

Sobre os acontecimentos, destaca-se o seguinte trecho redigido pelo chefe do Executivo:

Esses graves fatos [ocorridos nos primeiros dias do mês de março] obrigaram o governo a declarar o estado de sítio para esta capital e as comarcas de Niterói e Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, a fim de poder usar das faculdades autorizadas por esta medida para impedir os atos de rebelião ou sufocá-la, caso se concretizasse.³²⁴

É importante observar, na redação da mensagem, o uso do termo “obrigaram o governo”. Tal recurso linguístico funciona como tentativa de transmitir que a decretação do sítio não foi propriamente um ato decisório do Presidente da República, mas sim uma medida que se tornava inevitável diante dos fatos acontecidos. É uma forma de o Presidente esquivar-se da responsabilidade da decretação e até mesmo de esvaziar a necessidade de uma justificativa forte, já que o seu discurso tende para a idéia de que os fatos falam por si só e que não haveria espaço de escolha no momento da decretação da medida de exceção.

³²⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 95.

³²¹SÁ FILHO, F., *O estado de sítio e sua regulamentação*, p. 36.

³²²BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 311.

³²³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 312-313.

³²⁴BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 2, p. 313.

Outro ponto a ser analisado, e que já estava presente na primeira mensagem presidencial encaminhada ao Congresso, é que, de acordo com o texto, a compreensão de Hermes da Fonseca sobre a figura constitucional do estado de sítio era no sentido de percebê-la como uma medida preventiva — “impedir os atos de rebelião”.³²⁵ Aqui se nota a tematização do dispositivo jurídico pelo Presidente que, diante da experiência histórica concreta e única, atribui o sentido à expressão lingüística.³²⁶

Assim como na primeira mensagem dirigida ao Congresso em 1911, também nessa de 1914 o Presidente procurou destacar que o estado de sítio era uma espécie de mal necessário, mas que mesmo diante de uma situação de instabilidade política, seu governo primava pela preservação das liberdades individuais. É o que se percebe no seguinte trecho:

Com o emprego de medidas de segurança, restritas ao mínimo necessário, o governo conseguiu defender a ordem tão seriamente ameaçada, apesar da continuidade dos esforços dos elementos sediciosos, que teimam em furtar à nação os dias de tranqüilidade de que ela precisa.

Tão cauteloso tem sido o governo no emprego das medidas autorizadas pelo estado de sítio que, desde o dia da sua decretação até hoje, a vida normal da cidade não foi interrompida, em todas as manifestações da sua atividade.

Não fora o conhecimento do decreto que o declarou e a população desta grande capital não perceberia que se acham suspensas as garantias constitucionais.³²⁷

Conquanto tenham sido feitas essas colocações, o estado de sítio foi por mais de uma vez prorrogado. Segundo Hermes da Fonseca a prorrogação era necessária para combater sublevações, que “espreitam momento favorável, empregam sornateiramente e envenenados processos, que as autoridades precisam vigiar incansáveis e combater sem interrupção.”³²⁸ Por isso, a necessidade da prorrogação da medida constitucional, atuando, mais numa função preventiva do que repressiva.³²⁹

Como conseqüência da decretação da medida de exceção, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para decidir sobre habeas corpus impetrado

³²⁵BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

³²⁶BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 129.

³²⁷BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 313.

³²⁸BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314.

³²⁹“Em tais casos entendi não poder assumir perante a nação a responsabilidade de desarmar o governo das faculdades de que o investe o estado de sítio e o prorroguei pela segunda vez, convencido de que com o seu emprego, que é um meio legal consagrado pela constituição, evito dias tristes para a república e a necessidade de usar de emprego de força repressiva contra a rebeldia trazida para as ruas, mantendo assim a dignidade do poder público e a integridade do respeito que lhe é devido para transmiti-lo a 15 de novembro deste ano ao ilustre sucessor que a nação livre e acertadamente me designou.” (BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 2, p. 314).

por José Eduardo de Macedo Soares em 15 de abril de 1914. O HC 3527³³⁰ discutia, ao analisar o pedido do fim da detenção dos pacientes, a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar o estado de sítio. Nesse sentido, é possível afirmar que ao proferir o enunciado relacionado à questão do instituto constitucional, a decisão passou a compor um dos elos da cadeia comunicativa dos poderes estatais que se construía em torno do problema do sítio.³³¹

Acordaram a maioria dos Ministros do Tribunal que não caberia ao Judiciário realizar o controle de constitucionalidade dos atos dos poderes Executivo e Legislativo no que se referia ao estado de sítio. Apesar de considerarem o Judiciário a instância de poder competente para analisar atos lesivos aos direitos individuais, entenderam que não estaria na sua esfera de atuação julgar os motivos ou razões da decretação de medidas de exceção. Alegaram que tal apreciação violaria a independência e harmonia dos poderes e faria com que o Judiciário arrogasse para si a função privativa do Congresso Nacional de aprovar ou suspender as decretações de sítio realizadas pelo Executivo. Assim, compreendeu o Tribunal que não seria de sua alçada determinar a inconstitucionalidade do estado de sítio e, por não terem os pacientes alegado abusos nas atribuições do Presidente ao executar as medidas de segurança, negaram o pedido do habeas corpus.

Não tendo participado o Supremo Tribunal Federal da apreciação do estado de sítio, coube ao Poder Legislativo iniciar os procedimentos necessários para o julgamento do sítio decretado pelo Presidente da República. Na sessão da Câmara realizada em 25 de maio de 1914, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça apresentou aos Deputados o projeto n. 1, aprovando os estados de sítio decretados pelo governo. O projeto referia-se aos Decretos Executivos n. 10.796, de 04 de março; n. 10.797, que ampliou a medida ao Estado do Ceará; n. 10.835, de 31 de março e ao n. 10.861, de 25 de abril, prorrogando o sítio até 30 de outubro.³³²

Primeiramente, no parecer da Comissão, o relator Nicanor Nascimento retomou a tese segundo a qual não haveria na Constituição qualquer artigo que permitisse ao Legislativo julgar os atos do Executivo durante a vigência do sítio. Para o relator, essa interpretação era importante para que o Executivo não fosse preservado da responsabilidade de seus atos perante

³³⁰BRASIL, **Habeas Corpus n. 3527**.

³³¹ “Toda enunciação, mesmo na forma imobilizada da escrita, é uma resposta a alguma coisa e é construída como tal. Não passa de um elo da cadeia dos atos de fala. Toda inscrição prolonga aquelas que a precederam, trava uma polêmica com elas, conta com as reações ativas da compreensão, antecipa-as.” (BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 98).

³³²BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 1, p. 363.

os juízes ordinários. Nesse caso, a exigência constitucional do Presidente de prestar esclarecimentos ao Congresso estaria somente relacionada à possibilidade de *impeachment*.³³³ Apesar desse entendimento, asseverou o relator: “É, porém, jurisprudência antiga do Congresso discutir e aprovar os atos do Executivo durante o sítio, e eu devo obediência à velha praxe”³³⁴. Por outro lado, afirmou Nascimento o fato de não haver dúvidas quanto à prerrogativa do Congresso para aprovar ou suspender a decretação do sítio pelo Executivo.³³⁵

Com relação ao Decreto do dia 04 de março, o parecer apresentado pela Comissão era no seguinte sentido: “evidentemente a resolução do Presidente da República teve os mais decisivos motivos e fundou-se expressamente nos textos da constituição.”³³⁶ Segundo o relator, o recurso à medida de exceção era razoável, pois “uma imensa agitação convulsionou a cidade, esperando-se a todo momento a revolução militar, que se anunciava e à qual francamente se referiam os jornais, como se fosse coisa decidida, só esperando as ordens dos dirigentes.”³³⁷ Estaria, assim, com base na conformidade com os ditames constitucionais e na confirmação da hipótese de situação de exceção, justificado o primeiro decreto de sítio na visão da Comissão.

Ao analisar a regularidade das decretações de sítio, Nicanor Nascimento manifestou sua opinião sobre o debate acerca da natureza do estado de sítio, do qual havia tomado parte o próprio Hermes da Fonseca. O parlamentar considerou esta uma discussão infrutífera e sem fins práticos, tendo em vista que não seria o sítio exclusivamente preventivo ou repressivo. Nesse momento consignou ainda a sua interpretação individual sobre a figura constitucional: “é medida de alta polícia, de concentração da energia defensiva da sociedade, para garanti-la, de meios extraordinários de coação, quando, pela imponência das forças agressivas que a invertem, os meios ordinários seriam insuficientes para restabelecimento e manutenção da ordem legal.”³³⁸

Com relação ao Decreto que estendia o sítio ao Estado do Ceará, segundo parecer da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, este teve sua necessidade justificada, porquanto “o sítio para restabelecer a ordem no território em que as paixões haviam conflagrado, era uma indeclinável necessidade, e um dever a sua decretação pelo Executivo, já que o Congresso

³³³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 363-364.

³³⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 365.

³³⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 367.

³³⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 370.

estava fechado.”³³⁹

Por seu turno, a prorrogação do sítio pelo Decreto n. 10.835 encontrou fundamento nas mesmas razões dos que o antecederam, pois, segundo o parecer, a situação de instabilidade perdurava no país e era preciso responsabilizar os envolvidos nas revoltas. “Tal foi a prática de todos os governos anteriores: a prorrogação do estado de sítio para remate da repressão e dos processos de entrega dos responsáveis às justiças respectivas, prática que o Congresso julgou sempre a expressão mais legítima das determinações constitucionais na espécie.”³⁴⁰

Finalmente, o Decreto de 25 de maio de 1914 levantou a questão da possibilidade de o Poder Executivo ser competente para prorrogar o estado de sítio já estando reunido o Congresso. Para Nicanor Nascimento, só a ignorância poderia ir contra essa competência.³⁴¹ Segundo o Deputado:

Quem dá ao Executivo faculdade de declarar o sítio, estendendo-o ao termo em que esteja reunida a legislatura, é expressamente a Constituição, quando declara no art. 34, §21, que o Congresso em sua primeira sessão aprovará ou suspenderá o sítio. Se pode suspender o sítio o Congresso na sua primeira reunião é porque ele está vigente, em plena sessão do Congresso. E, se está vigorando o sítio, em plena sessão congressional, é porque a Constituição entende que a declaração pode abranger o período congressional, ou parte dele. Deslimita, não restringe o prazo do sítio.³⁴²

Deste modo, depois de apresentadas as justificações da Comissão para a validação dos sítios, o parecer da Comissão encerrava apelando para a aprovação do projeto em favor das decretações feitas por Hermes da Fonseca, ressaltando a parcimônia extrema do governo e de seus sentimentos de cordura.³⁴³

Uma vez apresentado o parecer da Comissão, na sessão de 27 de maio de 1914 foi iniciada a discussão única do projeto. Neste momento, antigas controvérsias sobre a operacionalização do estado de sítio foram retomadas, o que reflete problemas relacionados à ausência de uma regulamentação do instituto e de uma jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, ocupou a tribuna o Deputado Carlos Maximiliano. Em seu discurso, ele procurou reafirmar seus posicionamentos frente ao estado de sítio. Sustentando a constitucionalidade da prorrogação do sítio pelo Executivo quando já estivessem reunidos os membros do Legislativo, afirmou:

³³⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 371.

³⁴⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 372.

³⁴¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 373.

³⁴²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 374.

³⁴³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 377.

a constituição declarava que era atribuição privativa da Câmara e do Senado suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo. Ora, só se suspende aquilo que existe. Logo, desde que a Constituição assim determinou, dava ao Parlamento o direito de suspender o sítio decretado pelo Poder Executivo para vigorar até a vigência do funcionamento do Congresso.³⁴⁴

Quanto à polêmica de ser o estado de sítio uma medida repressiva ou preventiva, Maximiliano adotou uma postura intermediária. Asseverou o Deputado: “a distinção é verdadeiramente bizantina: a verdade me parece que está em considerar o estado de sítio como uma medida que tem tanto de preventiva como de repressiva”³⁴⁵ e completou analisando o art. 80, da Constituição: “Ora, se o §1º encara o estado de sítio como medida preventiva, e o §2º do mesmo artigo, como repressiva, a correta interpretação, a verdadeira doutrina é a que sustentei, isto é, o estado de sítio tanto é medida repressiva como preventiva.”³⁴⁶

A cadeia comunicativa em torno da questão do sítio tem prosseguimento na constante alternância de sujeitos³⁴⁷, desta vez com a participação do Deputado Arlindo Leone que, ainda em sessão do dia 27 de maio, apresentou também seu posicionamento sobre a questão do sítio e, ao contrário de Maximiliano, procurou adotar uma postura mais restritiva frente à operacionalização da medida. De acordo com Leone, o sítio deveria ser medida reservada para momentos de extrema excepcionalidade, evitando que pudesse se transformar num instrumento regular de governo à disposição da administração pública.³⁴⁸ Nessa mesma linha, o Deputado defendeu que não poderia haver a prorrogação da medida de exceção estando reunidos os membros do Legislativo, pois configuraria um atentado aos preceitos constitucionais e principalmente uma ameaça a estrutura de separação, harmonia e independência dos poderes que a República havia inaugurado no país.³⁴⁹

Na seqüência discursou Irineu Machado repudiando o estado de sítio, como já havia feito em outros momentos, desta vez destacando que o fato de a rejeição encontrar-se presente também dentre os cidadãos comuns:

³⁴⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 515.

³⁴⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 521.

³⁴⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 522.

³⁴⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

³⁴⁸“não pode, de modo algum, significar que eu entenda que se deve converter a suspensão das garantias constitucionais em regime normal de governo. Ao contrário, penso que essa medida extraordinária e excepcional deve ser aplicada com discreta reserva, raríssimas vezes, nos casos especificados na constituição e com os requisitos escrupulosamente exibidos para a sua decretação.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 536).

³⁴⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 537.

Este estado de sítio que vem desde 4 de março até hoje, flagelando a consciência de minha terra como uma humilhação como uma gargalheira, uma canga posta à consciência dos meus patrícios, como uma mão de ferro que pesa sobre a opinião e a vontade do povo de minha terra natal, encontra no país inteiro um gesto unânime de reprovação.³⁵⁰

Continuando seu discurso no dia seguinte, Irineu Machado rebateu a tese de Maximiliano afirmando a importância da natureza constitucional do sítio circunscrever-se ao caráter repressivo, apoiando-se na redação do art. 80, §2º — “restringir-se-á nas medidas de repressão” — sustentou que “a nossa Constituição, porém, expressamente, claramente, só admite medidas de repressão contra as pessoas e não contra as coisas.”³⁵¹

Em sessão do dia 29 de maio, ocupou a tribuna para discutir o projeto n. 1, o Deputado Felisbello Freire. Apoiando a aprovação do projeto, o Deputado ressaltou que mais do que discussões de cunho jurídico, o estado de sítio estava mergulhado em disputas de poder entre os membros dos diferentes partidos políticos e acusou as minorias revoltosas de serem as responsáveis pelas diversas suspensões de garantias constitucionais ocorridas nos primeiros 25 anos de República brasileira.³⁵² O embate pelo significado legítimo e verdadeiro do estado de sítio constituía, neste caso, uma “criação continuada que se opera em meio às lutas incessantes entre as diferentes autoridades envolvidas no seio do campo de produção especializado, na concorrência pelo monopólio da imposição do modo de expressão legítima”³⁵³.

Após os intensos debates a redação final do projeto foi finalmente aprovada em 01 de junho de 1914, favorável às decretações de sítio e aos atos praticados pelo Presidente da República durante o período de exceção e permitindo ao Executivo suspendê-lo em virtude de eleições nas comarcas de Niterói e Petrópolis ou, ainda, quando entendesse controlados os movimentos ameaçadores da ordem pública.³⁵⁴

Em sessão de 07 de julho de 1914, os Deputados Irineu Machado, Alfredo Ruy, Martim Francisco e Octaviano Mangabeira apresentaram projeto para suspender o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso. Machado criticou a atitude do Presidente e

³⁵⁰BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 541.

³⁵¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 602.

³⁵²“A questão do estado de sítio pode-se dizer que se resume na seguinte fórmula do historiador: os estados de sítio têm sido decretados pelos excessos partidários. São as oposições que provocam e perturbam a ordem, perturbação da ordem que pode assumir um caráter gravíssimo, sendo o Presidente obrigado, em nome das funções do seu cargo, a enfrentar a situação e a recorrer à medida extrema de sítio.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 1, p. 635).

³⁵³BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 45.

³⁵⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 14-15.

afirmou: “É, pois, um regime de ditadura que transforma o Brasil em um vasto país de párias, explorado por meia dúzia de políticos audazes.”³⁵⁵ Após discussões, em 15 de julho foi aprovada na Câmara a suspensão do estado de sítio, afastando o regime excepcional de governo.³⁵⁶

3.7

Governo Wenceslau Braz: o estado de sítio e a primeira guerra mundial

Com o término do governo de Hermes da Fonseca, a sucessão presidencial colocou em oposição duas forças políticas que por alguns anos dominavam o cenário político brasileiro. Os partidos republicanos tradicionais dos Estados de São Paulo e Minas Gerais encontraram em Wenceslau Braz um nome de conciliação para a disputa. Por seu turno, o Partido Republicano Liberal organizou-se focado na candidatura de Rui Barbosa que, desde a campanha civilista, manteve ativa a defesa de sua plataforma presidencial. Apesar do empenho liberal, a aliança dos “grandes” Estados tornou a chapa de Wenceslau Braz e Urbano dos Santos praticamente imbatível. Diante dessa situação e alegando dificuldades financeiras, os liberais publicaram em 31 de dezembro de 1913 um manifesto expressando a sua desistência da corrida presidencial. Assim, Braz, como candidato único, foi eleito Presidente da República.³⁵⁷

Embora tenham acontecido algumas revoltas nos primeiros anos do governo de Wenceslau Braz, conforme registrado na mensagem encaminhada aos membros do Poder Legislativo em 03 de maio de 1918³⁵⁸, a medida de sítio somente foi decretada no seu governo em 1917, em razão da Primeira Guerra Mundial. Na mesma mensagem, o Presidente aproveitou para fazer um resumo dos Decretos e esclarecer as medidas tomadas durante o sítio:

O estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha exigiu medidas excepcionais que poderiam ser executadas somente em estado de sítio, o qual foi declarado, para o Distrito Federal e Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por meio do Decreto n. 12.716, de 17 de novembro de 1917, até 31 de dezembro. Nesta data foi prorrogado até 26 de fevereiro. Ficou suspenso até 06 de março afim de se realizarem livremente as eleições para presidente e vice-presidente da república, Deputados federais e renovação de um terço do senado.[...] Estabeleceu-se a censura da

³⁵⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 205.

³⁵⁶BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 298-299.

³⁵⁷CARONE, E., *A República Velha*, p. 309.

³⁵⁸“Houve algumas arruaças logo no início do quadriênio, dominadas sem efusão de sangue. Tentativas de revoltas fracassaram no nascedouro, duas vezes, punidos legal e exemplarmente os culpados. O governo resolveu suasoramente as questões entre patrões e empregados.”(BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473).

imprensa, bem como a postal e a telegráfica, restrita aos assuntos internacionais e às medidas militares. Permitiu-se a crítica ilimitada dos atos administrativos, desde que não degenerasse em franco incitamento à greve ou à desordem, fato único da história do estado de sítio entre nós. Foi vedada a publicação de jornais em língua alemã, bem como a predica de doutrina religiosa no idioma dos inimigos do Brasil.³⁵⁹

Todas essas decretações declarando em estado de sítio pontos do território brasileiro não passaram, entretanto, sem que os membros do Poder Legislativo se debruçassem sobre a questão. Em 26 de outubro de 1917, diante de uma mensagem redigida pelo Presidente da República, foi iniciado na Câmara dos Deputados um ciclo de debates acerca do estado de guerra envolvendo o Brasil e a Alemanha. Alberto Sarmiento, relator do projeto n. 307³⁶⁰, afirmou a situação de guerra em que se encontravam os dois países e alertou que as responsabilidades de tal extremismo eram frutos das atitudes tomadas pela Alemanha. Veja-se:

A responsabilidade desta situação, a que somos levados, cabe exclusivamente àquela potência que, desprezando todas as regras do direito das gentes e as normas indispensáveis à convivência internacional vem, dia a dia, generalizando as conseqüências da guerra que ela preparou ou desencadeou, ofendendo e agredindo indiferentemente neutros e beligerantes.³⁶¹

Após algumas intervenções, o projeto foi aprovado em discussão única, reconhecendo o estado de guerra iniciado pelo Império alemão contra o Brasil e autorizando o Presidente da República a tomar todas as medidas de defesa nacional e segurança pública que considerasse necessárias.³⁶²

Embora aprovado, o projeto gerou discussões na Câmara acerca das diferenças entre o estado de sítio e o estado de guerra. Raul Fernandes destacou, por exemplo, que no seu entender “a declaração de estado de guerra por si só não autoriza a suspensão de garantias, com maior força de motivos seria necessária a suspensão expressa dessas garantias.”³⁶³

Tais divergências levaram o Senado, ao qual foi encaminhado o projeto aprovado pela Câmara, a formular propostas de emendas estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra e decretando estado de sítio em todo o território nacional.³⁶⁴ O relator do projeto, Melo Franco,

³⁵⁹BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 3, p. 473-474.

³⁶⁰Projeto que reconhece e proclama o estado de guerra iniciado pelo Império Alemão contra o Brasil, e dá outras providências.

³⁶¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 748-749.

³⁶²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 767.

³⁶³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 9, p. 769.

³⁶⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 13.

discursou defendendo a necessidade de ser decretado o estado de sítio no estado de guerra, permitindo que o Presidente da República agisse com maior liberdade para garantir a segurança do país.³⁶⁵ Contrário a congressistas que defendiam o sítio apenas nos Estados que mantivessem vínculos mais estreitos com a Alemanha, tais como os Estados da região sul do país, Melo Franco sustentava a decretação para todo o território nacional.³⁶⁶ Não fazia sentido, no entender do Deputado, a inconstitucionalidade alegada pelo Senado, afirmando que o sítio, conforme a Constituição, só seria permitido “a um ou mais pontos do território nacional”, mas não a todo o território.

Na seqüência ocupou a tribuna Barbosa Lima, que criticou duramente a demora na apreciação do projeto pelo Senado. Salientou que a situação de guerra que se estava presenciando no mundo não poderia ser desprezada, em especial a “satânica onipotência militar do Império alemão.”³⁶⁷ O Deputado censurou a atitude do Congresso de não assumir sua responsabilidade de decretar o sítio, deixando a cargo do Executivo tal decisão. Veja-se:

Não se nos venha dizer que cada um dos ramos do poder público está procurando se acobertar com a responsabilidade do outro, que o Congresso, em vez de declarar — fica decretado o estado de sítio — declara, continuando a funcionar, — fica o Presidente da República autorizado a decretar o estado de sítio, como que deixando o Presidente da República na expectativa de que o Congresso, uma vez que está funcionando se resolva a decretar como lhe incumbe o estado de sítio e nós, na expectativa de mais uma mensagem, em virtude da qual tenhamos de estabelecer novas providências, todas elas condenadas no fim a se consubstanciar em uma vaga autorização para o Sr. Presidente da República adotar todas as medidas.³⁶⁸

Após discussões e embates entre a Câmara e o Senado, foi aprovada em 15 de novembro de 1917 a redação final do projeto. Além dos vários artigos estabelecendo medidas complementares para o estado de guerra, o artigo primeiro estabelecia:

Fica o Governo autorizado a, desde já, e até 31 de dezembro, declarar, sucessivamente, em estado de sítio, para fins constitucionais, as partes do território da União, onde o exigirem as necessidades e os deveres da situação em que se acha o país pela guerra que lhe impôs a Alemanha.³⁶⁹

³⁶⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 16.

³⁶⁶“Penso que se o estado de sítio é necessário neste momento, sê-lo-á para todo o território nacional, e não para uma só e determinada parte do país. Ou ele é necessário, ou não é; mas, na primeira hipótese, deve ser geral e não limitado a certas zonas do território nacional.”(BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 27).

³⁶⁷BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 34.

³⁶⁸BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 37.

³⁶⁹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 11, p. 72.

O que pode ser destacado tanto neste artigo primeiro, quanto na fala do Deputado Barbosa Lima é a relação entre os poderes estatais e a questão da competência concernente à medida do sítio. Observa-se que os limites das esferas de atuação dos poderes não estavam delineados de forma clara e a prática da operacionalização do instituto político jurídico tendia para uma preeminência do Poder Executivo. Embora a Constituição reduzisse a decretação do sítio pelo chefe do Poder Executivo a casos especiais em que estivesse ausente o Congresso Nacional, a Primeira República brasileira caracterizou-se pela freqüência de medidas de exceção decretadas pelo Presidente da República. A construção de sentido desses preceitos constitucionais se realizou no plano concreto, no qual elementos extraverbiais atuaram na enunciação de temas particulares.³⁷⁰ As tematizações do estado de sítio representam, portanto, as relações sociais de poder que dominaram o país durante a fase inicial da República.

Durante a vigência do estado de sítio e do estado de guerra, o Poder Judiciário foi chamado para resolver algumas lides que, de um modo ou outro, tocavam os entendimentos relativos aos institutos de exceção. Foi esse o caso do Habeas Corpus n. 4469³⁷¹, julgado em 12 de janeiro de 1918. Nesta decisão ficou consignado que a decretação de sítio suspendia a concessão do habeas corpus somente nos casos em que as detenções tivessem caráter político. Assim, não estaria suspensa a ação constitucional quando o paciente estivesse preso por outros motivos que não aqueles diretamente relacionados às medidas de exceção.

Na Câmara, em sessão de 02 de agosto de 1918, foi apresentado o projeto n. 152, que aprovava os Decretos de sítio do Executivo de 30 de dezembro de 1917 e 06 de março de 1918. Com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, fizeram declarações de votos com ressalvas os Deputados Prudente de Moraes e Arnolpho Azevedo.

Prudente de Moraes sustentou em seu voto algumas restrições ao projeto apoiado pela Comissão. Segundo o Deputado, o prazo do sítio estipulado no Decreto do mês de março era demasiadamente longo. “Por prazo tão dilatado — dez meses, quase um ano nunca foi entre nós decretado o estado de sítio. [...] Entendo que o estado de sítio só pode ser decretado por curtos períodos.”³⁷² Ademais, a decretação incluía meses referentes ao quadriênio presidencial seguinte, o que, por sua vez, no entender de Moraes, prejudicaria a apuração das responsabilidades nos atos praticados durante o

³⁷⁰BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 106.

³⁷¹BRASIL, *Habeas Corpus n. 4469*, p. 66.

³⁷²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 79-80.

período de exceção. “É imprescindível que haja responsável pela suspensão das garantias constitucionais e esse responsável não poderia ser o Presidente que vier a governar com um sítio decretado pelo seu antecessor.”³⁷³

Arnolpho Azevedo apoiou, em sua declaração de voto, as decisões do Executivo de decretar em estado de sítio o país, afirmando que “a guerra legítima o sítio e só este suspende as garantias.”³⁷⁴ De tal forma, concordou com a necessidade do sítio para que, através da suspensão de garantias, fosse possível ao Presidente lançar mão de todas as medidas necessárias para garantir a paz pública. Sua divergência com relação ao projeto aprovado pela Comissão dizia respeito à competência do Legislativo para julgar os atos praticados pelo Executivo durante o estado de sítio. Retomando uma discussão que já havia ocupado lugar no Congresso, o Deputado sustentou que não poderia o Legislativo julgar os atos cometidos durante o estado de sítio, mas somente a constitucionalidade da decretação da medida de exceção.³⁷⁵

Após as manifestações dos membros da Comissão, na sessão da Câmara do dia 10 de agosto de 1918 foi aberta a discussão única do projeto n. 152. Prudente de Moraes novamente apresentou suas restrições ao projeto, insistindo na questão relacionada ao prazo do sítio ser exageradamente longo. “Dispondo esta [a Constituição] que o sítio só pode ser declarado por tempo determinado, teve a meu ver, a intenção de impedir que ele seja declarado por longos prazos.”³⁷⁶

Ademais, Prudente de Moraes levantou no parlamento pontos atinentes ao funcionamento dos poderes estatais. Segundo o Deputado, estava ocorrendo na operacionalização do estado de sítio uma centralização indevida de competência constitucional no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, alegou a necessidade de o Congresso ser convocado imediatamente após a decretação de sítio pelo Presidente da República³⁷⁷ e criticou a delegação de

³⁷³BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 81.

³⁷⁴BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 83.

³⁷⁵“A Constituição não determina que os atos praticados pelo Governo, durante o estado de sítio, sejam aprovados pelo Congresso; o que deve ser aprovado ou suspenso é o próprio Decreto do Presidente da República declarando o sítio na sua ausência. O conhecimento daqueles pelo Congresso é obrigatório para o fim exclusivo de verificar se algum exorbitou da competência fixada ao Presidente pelo art. 80, da Constituição. Se não houve exorbitância, o Congresso deve mandar arquivar a mensagem e documentos elucidativos, que a acompanhem, porque não há responsabilidade em apurar diante do estrito cumprimento dos deveres no exercício dos amplos poderes conferidos ao Governo; se o Governo tiver excedido esses poderes, caberá à Câmara a iniciativa do processo de responsabilidade pela denúncia do Presidente.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 85).

³⁷⁶BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 426.

³⁷⁷“para aprovar ou suspender o sítio, o Congresso precisa de estar reunido e, portanto, desde que o Poder Executivo o declara é indispensável que imediatamente convoque

poderes feita pelo Congresso ao poder Executivo para decretação do estado de sítio nos seguintes termos:

Não se argumente com a delegação de poderes feita na lei de guerra, votada no ano passado, com o atropelo exigido pelas circunstâncias. Estas não são mais as mesmas e não há, portanto, necessidade de uma nova ‘transação parlamentar’, em que tenha o Congresso de abrir mão de uma sua prerrogativa constitucional, qual a de decretar o estado de sítio, quando está reunido, para transferi-la por autorização ao Poder Executivo.³⁷⁸

Os ataques mais contundentes ao estado de sítio, no entanto, partiram de Maurício de Lacerda. Assim como Prudente de Moraes, também o Deputado destacou problemas concernentes à implementação do princípio liberal de separação dos poderes estatais no país. Segundo seu entendimento, o Executivo agia de modo a ampliar demasiadamente seus espaços de atuação, comprometendo o equilíbrio entre os poderes e forçando um remanejamento das atribuições públicas.³⁷⁹

A despeito dessas considerações, o foco do seu discurso foi a inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio. Maurício de Lacerda alegou que a medida era imprópria para o caso em questão, tendo em vista que a ameaça restringia-se ao âmbito internacional, não havendo perigo iminente para a ordem interna.³⁸⁰ Desta forma, seria suficiente para a preservação das instituições do país a decretação do estado de guerra, que já investia o Executivo de poderes excepcionais. Ao sítio, restava uma função de “fantasia governamental”³⁸¹, mantendo-se como uma medida redundante, pois “além de antipática, era inútil e dispensabilíssima”³⁸².

o Congresso. E ou a convocação é nesse caso obrigatória, ou o Poder Executivo fica com o direito de evitar a suspensão do sítio que decretar até a reunião ordinária do Congresso. De não vir expressa na Constituição esta obrigação do Poder Executivo não se pode concluir que ela não exista.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 429).

³⁷⁸BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 432.

³⁷⁹“Se é o critério do Presidente que tudo resolve, naturalmente tudo há de ser resolvido deste modo, porque a tendência do Executivo é justamente a que acabei de assinalar: ampliar os seus poderes; e até o problema do equilíbrio entre os poderes governamentais, o conflito aparente que produz a harmonia real entre eles provém dessa tendência: o Judiciário quer entrar no domínio do Legislativo, este pelo do Executivo, o Executivo pelo de ambos, e é daqui que se origina, na prática, o equilíbrio recíproco.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

³⁸⁰“O estado de sítio, providência puramente interna, nada tendo com a questão internacional, só pode ter certa equivalência ao estado de guerra quando o Poder Executivo se encontra em espécie de estado de guerra interna, de comoção intestina, sem dispor da amplitude de ação que a situação de guerra internacional lhe daria e então precisa de leis correspondentes a esses estado de guerra interna para poder garantir a ordem.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 445).

³⁸¹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

³⁸²BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 446.

Além desses argumentos, Maurício de Lacerda destacou ainda os desvios das finalidades do sítio, denunciando que o estado de sítio servia na prática para censurar propagandas políticas e reprimir os movimentos de trabalhadores que ganhavam força com o desenvolvimento das indústrias no país. “Sr. Presidente há dias a polícia dessa cidade não tem outra preocupação que não seja a de aplicar o estado de sítio contra os pobres que reclamam melhoria de salário.”³⁸³

Após vários dias de discussões, o projeto n. 152 foi aprovado em 16 de agosto de 1918 e encaminhado ao Senado.³⁸⁴

3.8

Governo Epitácio Pessoa: o estado de sítio como medida preventiva contra os movimentos oposicionistas das forças armadas

As eleições presidenciais de 1918 elegeram para Presidência da República a chapa Rodrigues Alves e Delfim Moreira. No entanto, enfermo, Rodrigues Alves não chegou a tomar posse, vindo a falecer em janeiro do ano seguinte. Por esta razão, se manteve no cargo o vice Delfim Moreira até que fossem realizadas novas eleições. As oligarquias de São Paulo e Minas Gerais apoiaram o nome de Epitácio Pessoa para o governo, que disputou a preferência dos eleitores com Rui Barbosa. Apesar do crescimento da participação política das classes urbanas e dos movimentos pela construção de uma República liberal, Rui foi novamente derrotado e Epitácio passou a ocupar a Presidência.³⁸⁵

Conquanto o Presidente eleito tenha sido apoiado pelas oligarquias dos Estados mais influentes na política brasileira da Primeira República, seu governo foi marcado por enfrentamentos entre o Executivo federal e os poderes estaduais. Somava-se a esta situação, criando um clima de instabilidade, a grave crise financeira que atingia o país, a organização dos movimentos operários urbanos e a oposição de setores militares.³⁸⁶

Os problemas políticos do Brasil se intensificaram com o início da disputa pela sucessão de Epitácio Pessoa. Em 1921, estava firmada a oposição entre o eixo São Paulo-Minas Gerais, que apoiava Artur Bernardes, e a aliança dos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, unidos em torno da candidatura de Nilo Peçanha. Nesse

³⁸³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 457.

³⁸⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 725-726.

³⁸⁵FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 305.

³⁸⁶CARONE, E., *A República Velha*, p. 336-340.

período cresceram também as insatisfações das camadas militares que fizeram eclodir, em 1922, a Revolta do Forte de Copacabana.³⁸⁷

Foi somente nesses momentos finais do quadriênio presidencial que o governo de Epitácio Pessoa recorreu à decretação do estado de sítio. Diante das perturbações que atingiram o país em julho de 1922, a Câmara dos Deputados propôs em regime de urgência, em razão do pedido do Presidente, o projeto n. 58, declarando em estado de sítio, pelo prazo de 30 dias, o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, ficando autorizado o Presidente da República a prorrogá-lo e estendê-lo a outros pontos do país.³⁸⁸

Apenas o relator do projeto, Deputado Bueno Brandão, discursou fundamentando a necessidade do estado de sítio antes que, sem debates, fosse o texto aprovado e enviado de forma imediata para o Senado.³⁸⁹ A justificativa de Brandão ressaltava a situação de anormalidade vivida no país, resultado da insubordinação de algumas unidades do exército nacional, mas ao mesmo tempo destacava a firme atuação do Poder Executivo e já previa a restauração de tranqüilidade no país. Deste modo, o que se percebe é uma tendência de que o sítio serviria mais à função de apurar as responsabilidades dos envolvidos nas manifestações contrárias ao governo de Epitácio Pessoa, do que propriamente retomar a ordem pública, o que já estava em vias de ser alcançado.³⁹⁰

A tematização do estado de sítio como instrumento de investigação de culpados pelas ameaças às instituições do país ficou consignada também na sessão de 27 de julho de 1922, quando a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou a seus pares o projeto n. 86,

³⁸⁷“O primeiro ato de rebeldia foi a revolta do Forte de Copacabana, ocorrida a 5 de julho de 1922. O clima de ofensas, falsas ou verdadeiras, ao Exército e a repressão contra o Clube Militar levaram os jovens ‘tenentes’ a se rebelar, como um protesto destinado a ‘salvar a honra do Exército’. A revolta não se estendeu para outras unidades. Depois de lançar os primeiros tiros de canhão, os rebeldes sofreram bombardeios em represália e ficaram cercados. No dia seguinte, centenas deles se entregaram, atendendo a um apelo do governo. Um grupo se dispôs, porém, a resistir. O forte voltou a ser bombardeado por mar e por aviões. Dezesete militares, com adesão adicional de um civil, decidiram sair pela praia de Copacabana, ao encontro das forças governamentais. Na troca de tiros, morreram dezesseis, ficando feridos os tenentes Siqueira Campos e Eduardo Gomes. Dos Dezoito do Forte começavam a criar a legenda do ‘tenentismo’.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 307-308).

³⁸⁸BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 151.

³⁸⁹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 153.

³⁹⁰“A leitura da mensagem enviada ao Congresso pelo Sr. Presidente da República dá conhecimento ao país do estado de anormalidade em que se acha a Capital da República, devido à insubordinação de algumas unidades do Exército nacional, felizmente enfrentadas pela parte sã dos defensores da ordem e da legalidade e que, dentro em pouco, graças à energia férrea do Sr. Presidente da República e dos seus auxiliares de Governo, serão julgadas.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 5, p. 152).

prorrogando o estado de sítio até o último dia do ano. Desta forma, dispunha o texto da Comissão:

Considerando que a cessação do estado de sítio, em tais conjunturas, acarretaria imediatas perturbações, que, além de prejudicarem a tranqüilidade de espírito da população e abalarem a confiança nas medidas governamentais em defesa da ordem, anulariam todo o esforço feito para a apuração das responsabilidades dos cabeças da rebelião.³⁹¹

A Comissão afirmou ainda o entendimento de que caberia ao Legislativo deixar espaços de liberdade ao Poder Executivo para que fosse possível, a este, agir com maior presteza nas suas decisões. Desta maneira, o projeto propunha a prorrogação do sítio por um prazo maior, para evitar que fosse preciso o Congresso se manifestar novamente sobre o estado de exceção. Assim, a prorrogação ocorria como uma medida essencialmente preventiva, sem que houvesse fatos concretos que ensejassem tal recurso constitucional. De certa forma, houve nesse caso uma inversão na operacionalização do sítio, já que a opção foi por tornar o sítio uma regra que, eventualmente, caso se mostrasse dispensável, aí sim seria suspensa. Veja-se:

Considerando que, para evitar nova deliberação legislativa, caso perdurem os motivos justificativos da medida excepcional da suspensão de garantias constitucionais, — é mais prudente prorrogá-la por maior prazo, a bem da segurança da própria Constituição, facultando-se ao executivo o direito de restringi-la, suspendê-la momentaneamente, ou levantá-la de modo definitivo, em qualquer tempo, dentro do prazo se houver desaparecido a necessidade que provocou a dita medida, e mantendo a delegação somente para hipótese de ser necessário suspender as garantias em outros pontos do território nacional, o que não é possível desde agora prever.³⁹²

Aberta a discussão, o Deputado Joaquim Osório questionou a oportunidade da prorrogação da medida de exceção. Segundo o Deputado, “o estado de sítio não pode ser meio normal de governar o país”³⁹³, e, ademais, não haveria motivos que pudessem justificar tal extremismo. Nessa direção, declarou:

essa comoção intestina passou, a ordem material foi restabelecida, e o próprio Governo da República congratulou-se com a Nação, e o Congresso com o Presidente da República, pelo restabelecimento da tranqüilidade pública. [...] Não há absolutamente comoção intestina, atualmente nem estamos na iminência de qualquer comoção. Responsáveis pela rebelião,

³⁹¹BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 474.

³⁹²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 475.

³⁹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 479.

uns estão presos e corre processo para apurar quais as responsabilidades de outros. Ora, nessa situação, só tem a impressão da existência de uma comoção intestina. . . ³⁹⁴

Após algumas manifestações, na mesma sessão do dia 27 de julho, foi aprovado o artigo único do projeto n. 86, por 130 votos a favor e 8 contra. O projeto foi então encaminhado para o Senado, onde foi também aprovado.³⁹⁵ Deste modo, estava em vigor o estado de sítio quando foi eleito para ocupar o cargo de chefe do Executivo no período seguinte Artur Bernardes que, diante da situação de exceção, se tornou primeiro Presidente eleito a tomar posse sob estado de sítio.

Acompanhando a grande parte dos membros do Legislativo que defendia um alargamento no espaço de atuação do Poder Executivo no que dizia respeito à operacionalização do sítio, também o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no final do governo de Epitácio no sentido de que não seria da competência do Judiciário apreciar as motivações do Presidente da República para a determinação de medidas de segurança. No Habeas Corpus n. 8690³⁹⁶, de 16 de outubro de 1922, decidiram os Ministros que “da necessidade e conveniência dos atos de detenção ou desterro, enquanto dura o sítio o único juiz é o Poder Executivo, o responsável pela manutenção da ordem pública”³⁹⁷.

3.9

Governo Artur Bernardes: o estado de sítio como meio regular de administração pública

O estado de sítio iniciado no governo de Epitácio Pessoa perdurou durante todo o primeiro ano da presidência de Artur Bernardes. Representante das oligarquias do café-com-leite, o Presidente enfrentou alguns movimentos oposicionistas e aproveitou problemas relacionados às sucessões dos governos nos Estados para intervir em determinadas regiões.³⁹⁸ As sucessivas declarações e prorrogações do sítio foram resumidas por Bernardes em mensagem encaminhada ao Congresso, em 03 de maio de 1923, da seguinte maneira:

³⁹⁴BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 476 e 479.

³⁹⁵BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 6, p. 506.

³⁹⁶BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 130-132.

³⁹⁷BRASIL, *Habeas Corpus n. 8690*, p. 131.

³⁹⁸“A identificação entre as diversas formas de oposição que se aglutinam neste momento faz com que o governo use de medidas excepcionais e se aproveite de incidentes locais para manter o domínio sobre os focos de resistência.” (CARONE, E., *A República Velha*, p. 374).

Em consequência dos movimentos sediciosos de julho de 1922, o congresso nacional declarou o estado de sítio por 30 dias, no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro, por Decreto n. 4549, de 5 de julho de 1922, e o prorrogou até 31 de dezembro do ano findo, pelo de n. 4553, de 29 do mesmo mês de julho. Por Decreto n. 15.913, de 1 de janeiro deste ano, o governo declarou o estado de sítio até 30 de abril findo e, por Decreto n. 16015, de 23 desse mês, prorrogou-o até 31 de dezembro deste ano.³⁹⁹

Apesar de o estado de sítio ter sido prorrogado e ter permanecido em vigor durante vários meses, o Presidente procurou, em sua mensagem, destacar que não era de seu agrado lançar mão de tal medida de exceção, afirmando que foi “a contragosto, mas em defesa dos altos interesses nacionais”⁴⁰⁰ que o governo adotou o sítio.

Feita a ressalva, Artur Bernardes consignou a sua percepção do estado de sítio como instrumento constitucional de caráter preventivo ao afirmar que “o governo tem exercido função moderada de prevenção, embora disposto a empregar as mais enérgicas providências caso se torne necessário”⁴⁰¹. Em outro trecho asseverou que “o governo entende que o melhor é prevenir a desordem, eliminando-lhe as causas, do que reprimi-la.”⁴⁰² Mais do que discutir se a natureza da medida era repressiva ou preventiva, o que transparece no texto presidencial é a tentativa de construir a figura do estado de sítio como um instrumento de uso relativamente normal para a administração pública. O período de exceção se transformava, assim, em uma forma constitucionalmente aceitável que permitiria ao Poder Executivo centralizar em si o poder estatal e governar de modo mais rígido e autoritário.⁴⁰³

Foi esse raciocínio de normalização do sítio que fundamentou também a necessidade de sua decretação por um período extenso. Compreendendo que o sítio produziria “uma situação que pode quase ser comparada ao re-

³⁹⁹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

⁴⁰⁰BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 14.

⁴⁰¹BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰³“Na realidade, mantêm-se medidas discricionárias do período anterior, o que significa que a violência aparece para as oligarquias como solução para os atos revolucionários das classes médias — civis e militares — e operários. O processo de repressão é tão violento, que nunca em períodos anteriores o governo enfeixara tantos poderes excepcionais. Apesar de alguns votos contrários, o Congresso renova continuamente o estado de sítio: Epitácio Pessoa conseguiria a sua prorrogação até 31 de dezembro de 1922 e, agora, Artur Bernardes a prolonga até abril de 1923 e, pela segunda vez, até 31 de dezembro de 1923. [...] Enquanto se desenrolam as questões estaduais, o governo continua a tomar medidas contra as camadas populares e classes médias. Toda a agitação popular é abafada pelo estado de sítio, quando as autoridades tomam atitudes drásticas contra qualquer manifestação política ou social: a lei que proíbe as associações (1921) representa um baque para o anarquismo; agora, o estado de exceção permite ao governo medidas coercitivas de toda ordem.” (CARONE, E., **A República Velha**, p. 373 e 379).

gime constitucional sob o qual vivem normalmente muitos povos mais adiantados e livres”⁴⁰⁴, ele poderia ser mantido continuamente, sendo remédio destinado a conter grupos perturbadores, preservando as pessoas “de bem”, inclusive aumentando sua esfera de garantias individuais.⁴⁰⁵ As medidas de segurança viriam, assim, aprimorar a ordem pública, garantindo aos cidadãos um convívio tranqüilo em sociedade através das ações enérgicas do governo. Realizadas essas declarações atinentes à operacionalização do sítio, Artur Bernardes resumiu a justificação para o estado de sítio nestas palavras:

o estado de sítio era recurso necessário, por tanto tempo indispensável à defesa dos interesses do país, ficando a vosso critério e competência resolver sobre o prazo que pareceu conveniente para uma definitiva prevenção de males que todos sentem e cujos causadores o conhece, como conhece seus projetos.⁴⁰⁶

Passados alguns meses da mensagem presidencial, o estado de sítio entrou na pauta de discussões do Poder Legislativo. Na Câmara, em sessão realizada em 29 de agosto de 1923, foi colocado em debate o projeto n. 203. A redação do projeto tratava de suspender o estado de sítio e conceder anistia ampla aos civis e militares envolvidos nos eventos da Revolta do Forte de Copacabana, em julho do ano anterior.⁴⁰⁷ O projeto, porém, não vingou e o país permaneceu sob estado de sítio.

Em 12 de setembro, um novo projeto foi apresentado à Câmara, não tratando, dessa vez, da suspensão do sítio, mas sim de prorrogá-lo até o dia 31 de dezembro. Ao apresentar o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça alegou que a prorrogação era necessária para prevenir a nação de atos impatrióticos. Admitia, assim, acompanhando o entendimento do Presidente da República, que o caráter do estado de sítio não se limitava à repressão, mas abarcava também medidas de prevenção.⁴⁰⁸

Contraopondo-se à tematização do estado de sítio realizada pela Comissão, Prudente de Moraes apresentou o seu voto vencido ao projeto que prorrogava a medida de exceção. De acordo com o Deputado, o sentido da

⁴⁰⁴BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰⁵CARONE, E., **A República Velha**, p. 378.

⁴⁰⁶BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 15.

⁴⁰⁷BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 6, p. 497.

⁴⁰⁸“Considerando que, para ser eficaz essa prevenção, é indispensável o emprego do estado de sítio por maior tempo do que o já decretado; porquanto demoras e várias são as medidas a adotar, de modo a evitar que continuem os planos impatrióticos da desordem, com grave e iminente perigo para a pátria. Considerando que a providência do estado de sítio tem não só caráter repressivo, como principalmente preventivo, de acordo com o espírito e a letra da Constituição.”(BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 548).

figura constitucional do sítio deveria ser reduzido aos casos em que houvesse agressão estrangeira ou grave comoção intestina que colocasse em risco as instituições republicanas do país.⁴⁰⁹ Essa situação, no seu entender, não estava configurada, estando o governo utilizando as medidas de segurança com fins outros que os previstos na Constituição. Outrossim, destacou Prudente de Moraes que o Executivo, ao decretar o sítio pelo período de oito meses às vésperas da abertura do Congresso Nacional, estava abusando de sua atribuição constitucional, reservada para casos especiais em que estivesse ausente o Legislativo.⁴¹⁰

Com o intuito de reforçar seus argumentos sobre a inconstitucionalidade da prorrogação do sítio, Prudente de Moraes transcreveu algumas afirmações de Rui Barbosa. Segundo este autor, a situação de ameaça à pátria necessariamente deveria ser um perigo político, no qual estivesse em risco a segurança da República. Não bastaria, para colocar o país sob o regime de exceção, que estivesse caracterizada uma situação chamada de intranqüilidade policial. Desta forma, de acordo com a interpretação de Rui apoiada por Moraes, não poderiam ser suspensas as garantias constitucionais dos cidadãos a não ser que estivesse em risco a estrutura republicana constitucional do Brasil. Não seriam suficientes, para adotar medida tão restritiva de direitos, levantes capazes de serem contidos com os meios já disponíveis à administração pública.⁴¹¹

Em sessão de 21 de setembro de 1923, foi novamente apresentado à Câmara o projeto n. 203 que propunha suspensão do estado de sítio e anistia ampla aos civis e militares envolvidos na Revolta do Forte de Copacabana. A

⁴⁰⁹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 554.

⁴¹⁰“Este [estado de sítio] é, a meu ver, exorbitante, ilegal, manifestamente inconstitucional. Não o posso considerar de outro modo, pois, por ele, na véspera da abertura do Congresso, se declarou o estado de sítio, por oito meses, isto é, por prazo maior do que o da sessão legislativa, e, o que é mais, sem que houvesse a grave comoção intestina, exigida, expressa e terminantemente, pela Constituição, para que o Governo pudesse usar dessa medida de exceção.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 563).

⁴¹¹“Evidentemente ‘Pátria’ e ‘segurança da República’ [referindo-se à redação do art. 80, da Constituição Federal] são aqui transumptos equivalentes da mesma idéia. O pensamento legislativo, imperfeitamente definido no vago da palavra ‘Pátria’, concretiza-se, assume forma técnica, positiva, na frase ‘segurança da República’. O que se teve em mira, pois, é a violência contra a vida constitucional do país, o abalo nas instituições, ou na ordem geral, que as sustenta. O perigo previsto é, pois, o perigo político: não aquele a que poderíamos chamar de perigo policial, a saber, o que cabe na esfera das medidas ordinárias de repressão. A interpretação, aqui, há de ser estritíssima; porque o contrário importaria o mesmo que permitir a transformação do estado de sítio em providência usual, converter o regime constitucional em regime de intermitências constitucionais e intermitências ditatoriais, fazer da vontade do Executivo a só Constituição verdadeira do Estado, entregar o direito nacional, nas suas garantias supremas, às emoções pessoais do Presidente da República, às suas fraquezas, às suas iras, às suas obsessões.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 7, p. 568).

Comissão de Constituição e Justiça, no entanto, manifestou-se com parecer contrário. Apoiando a decisão do governo de prorrogar a medida de exceção, a Comissão justificou sua discordância com a suspensão do sítio por meio da necessidade preventiva do instituto constitucional. Veja-se:

A Comissão está segura de que a palavra do Poder Executivo é a expressão da verdade; e, pensando que o estado de sítio é, sobretudo, medida da mais alta utilidade quando preventivo, pois que dessa forma se encaminha a evitar grandes e não raros irreparáveis danos morais e materiais; e ainda, julgando da maior oportunidade que o Poder legislativo, com o Chefe do Estado na contenção do dever do momento e na conduta desassombrada que ele determina, — é de parecer que carece de oportunidade a medida constante do art. 1º do projeto n. 203.⁴¹²

Colocados os projetos em votação, em sessão de 28 de setembro, primeiramente foi aprovado e encaminhado ao Senado o projeto n. 223, aprovando os atos do Poder Executivo e prorrogando o sítio até o final do ano. Na seqüência, foi rejeitado o projeto n. 203, que suspendia o sítio e concedia anistia aos presos durante o período de exceção.⁴¹³

Em 05 de julho de 1924, em razão das revoltas tenentistas⁴¹⁴, o Presidente da República enviou mensagem à Câmara afirmando a existência de um movimento sedicioso no país e solicitando que o Poder Legislativo permitisse que a decretação do sítio partisse do Executivo.⁴¹⁵ Como já havia acontecido em outros governos, o pedido refletia a centralização do poder de decisão da necessidade e oportunidade do sítio na esfera da administração pública. O discurso do Presidente e seu pedido revelam que, apesar da Constituição dar prioridade para decretações originárias do Legislativo, a operacionalização do sítio demonstrava certa preeminência do Executivo.

Em resposta ao pedido de Artur Bernardes, o Deputado Antônio Carlos discursou afirmando que a Câmara deveria munir o Presidente da República de todos os meios necessários para o controle da ordem pública.

⁴¹²BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 285.

⁴¹³BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 8, p. 752.

⁴¹⁴“A Revolução de 1924 foi mais bem preparada, tendo como objetivo expreso derrubar o governo de Artur Bernardes. Nos anos 20, Bernardes personificou o ódio que os ‘tenentes’ tinham da oligarquia dominante. [...] a chamada ‘coluna paulista’ se fixou no oeste do Paraná, em um lugarejo próximo à foz do Iguaçu. Aí as tropas vindas de São Paulo enfrentaram os legalistas, à espera de uma outra coluna proveniente do Rio Grande do Sul. Neste Estado, estourara uma revolta tenentista em outubro de 1924, na qual se destacaram o tenente João Alberto e o capitão Luís Carlos Prestes.” (FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 308-309).

⁴¹⁵“Confia, portanto, que o Congresso Nacional, com a urgência que a gravidade da situação reclama, o habilite com a faculdade de decretar aquela providência constitucional, desde já no Distrito Federal e no Estado de S. Paulo, e em todos os pontos do território nacional onde se faça necessária, e pelo tempo correspondente às necessidades da defesa da ordem pública.” (BRASIL, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 4, p. 189).

Assim, propôs um projeto que declarava o estado de sítio e estabelecia: “ficando o Presidente da República autorizado a prorrogá-lo e suspendê-lo, a estendê-lo a outros pontos do território nacional”⁴¹⁶. Sem debates, o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado⁴¹⁷, onde também a maioria lhe foi favorável. Deste modo, o Congresso Nacional transferiu para o chefe do Poder Executivo a competência para deliberar sobre o destino da medida de exceção.⁴¹⁸

Diante da autorização concedida pelo Legislativo, em 22 de setembro de 1924, Artur Bernardes enviou mensagem ao Congresso comunicando a prorrogação do sítio até 31 de dezembro, por considerar que “essa providência é indispensável para a segurança do regime, com prevenção e repressão dos movimentos revoltosos e atentados conhecidos e leva o seu ato ao vosso alto conhecimento.”⁴¹⁹

Nesta mesma sessão, estando em debate o sítio, o Deputado Adolpho Bergamini manifestou-se contra a forma com que o instituto jurídico estava sendo operacionalizado pelos poderes públicos. Discordava o parlamentar da delegação de atribuições relacionadas ao sítio feita ao Executivo⁴²⁰ e alertava para a transformação do instituto em um instrumento retroativo de punição política.⁴²¹ Apesar desta intervenção de Bergamini, ao final, por 117 votos a favor e 10 contra o projeto foi aprovado e encaminhado ao Senado.⁴²²

No último ano do seu governo, o Presidente Artur Bernardes dirigiu uma mensagem ao Congresso Nacional em 03 de maio, na qual ratificou sua compreensão sobre o caráter preventivo do sítio e sobre a normalidade com a qual a medida poderia ser empregada pela administração pública. É esta tematização do estado de sítio que pode ser percebida no seguinte trecho:

⁴¹⁶BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 192.

⁴¹⁷BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 193.

⁴¹⁸“o nosso decidido propósito de entregar ao seu elevado critério e ao seu acendrado patriotismo os preciosos meios para que possa S. Ex., combatendo os elementos subversivos, que uma vez mais tentam contra a ordem pública, assegurar à nossa Pátria os dias felizes que os interesses do Brasil e dos brasileiros não cessam de reclamar.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 4, p. 192).

⁴¹⁹BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 9, p. 16.

⁴²⁰“Acentuei ainda, e essa era a razão jurídica que me levava a negar meu apoio ao projeto que, em pleno funcionamento do Congresso Nacional, eu entendia que não era possível, dentro da Constituição, delegar atribuições ao Poder Executivo, para estender, prorrogar ou declarar em estado de sítio qualquer ponto do território nacional.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 9, p. 43).

⁴²¹“O estado de sítio, infelizmente, entre nós, no momento presente, vai servindo de arma apenas para punições, para verdadeiros crimes, para envergonhar a nossa civilização; ele não é mais um instituto preventivo, mas, é repressivo e, até retroativo.” (BRASIL, **Anais da Câmara dos Deputados**, v. 9, p. 45).

⁴²²BRASIL, **Mensagens Presidenciais**, v. 5, p. 520.

Como já acentuamos em mensagem anterior, o governo tem exercido as faculdades decorrentes do sítio com extrema moderação, tornando-o de fato equivalente ao regime normal de outros países cultos e livres, de modo que estrangeiros aqui têm permanecido largos meses em relações diretas com a população, no exercício da atividade comercial ou sob outras formas, se mostram surpreendidos, ao fim desse tempo, ao terem notícia da vigência do estado de sítio e dos poderes que este confere ao governo.⁴²³

A crise dos anos 20 que havia se intensificado no governo de Artur Bernardes teve uma trégua durante o relativamente tranqüilo quadriênio da presidência de Washington Luís. Porém, a instabilidade política do país gerada pela crise das oligarquias estaduais e a reestruturação dos movimentos militares atingiu seu auge na Revolução de 1930 com a instauração do governo getulista.⁴²⁴

O período presidencial chefiado por Artur Bernardes foi marcado ainda pela aprovação, em setembro de 1926, da única reforma constitucional que viria a sofrer a primeira Constituição republicana do país. Questão debatida desde os primeiros anos da República, as possibilidades de modificações constitucionais ensejaram no seio do movimento revisionista debates significativos no que tange à operacionalização do estado de sítio. Trata-se de uma espécie de retorno ao poder constituinte, que se manifesta novamente, através do Congresso, no que se pode chamar de um processo de afirmação de significados.

3.10 Conclusão

A etapa do trabalho que agora se encerra manteve como preocupação central a análise dos processos de operacionalização do instituto político-jurídico do estado de sítio pelos poderes estatais durante a Primeira República brasileira. O esforço foi na tentativa de compreender, por meio de tematizações produzidas a partir da medida de exceção, as potencialidades de significados dos signos lingüísticos presentes na Constituição e os modos pelos quais a singularidade do contexto histórico e as relações de poder influenciaram na construção de seus sentidos.

Foi possível observar que a aplicação do documento normativo jurídico estava relacionada a disputas atinentes à legitimidade do estado de sítio e às conseqüências que tais subsunções poderiam gerar nas configurações da organização institucional do país. Desta forma, mais do que buscar

⁴²³BRASIL, *Mensagens Presidenciais*, v. 5, p. 520.

⁴²⁴FAUSTO, B., *História do Brasil*, p. 319 et seq.

um sentido implícito e sempre constante nos sinais gramaticais do texto constitucional ou levantar os remotos desejos do legislador originário, as tematizações produzidas sobre o sítio delineiam as forças de poder político, dos grupos sociais e dos entes estatais no período histórico focado.

A figura constitucional do estado de sítio é essencial para a percepção das vicissitudes das instâncias públicas do Brasil no sentido em que atua nos arranjos institucionais republicanos tanto numa dimensão vertical quanto numa horizontal. Isto é, constitui um instrumento pelo qual são atualizadas as relações de poder na oposição entre as esferas federal e estadual e no embate entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, foi possível, ao abordar as tematizações do estado de sítio, vislumbrar as diferentes forças sociais que estiveram em confronto no contexto da Primeira República. Ora estavam em choque grupos favoráveis à imposição de limites ao sítio para preservação de direitos individuais e grupos defensores da necessidade de ampliar o poder intervencionista estatal para a preservação da ordem pública, por outras vezes, os sentidos da medida de exceção colocaram em lados opostos os governistas e os oposicionistas, discutindo as possibilidades de apreciação dos atos praticados durante a vigência dos decretos de sítio, apenas para citar dois exemplos. O fato é que cada uma das inúmeras tematizações do estado de sítio estava marcada pelas cores do seu tempo e da pessoa ou grupo que a realizou, de forma que as significações a ele atribuídas absorveram elementos não-verbais da realidade. Uma vez enunciados, esses temas foram responsáveis, em muitos casos, pela readequação de princípios que fundamentavam a República federativa.

Discutidos os processo de elaboração do texto constitucional do estado de sítio e de suas tematizações pelos integrantes dos poderes públicos, dar-se-á continuidade ao estudo com a análise do processo que envolveu a revisão dos artigos da Constituição republicana relacionados ao estado de sítio.

4

A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926 e as propostas de alteração da redação dos preceitos constitucionais referentes ao estado de sítio

4.1

Introdução

Como visto nos capítulos anteriores, sobre a matéria do estado de sítio se debruçaram os membros dos poderes estatais em busca dos possíveis sentidos do instituto político jurídico. Em alguma medida, esses debates, travados desde a proclamação da República, representam o confronto das ideologias que dominavam o contexto brasileiro dos primeiros anos do século XX e permitem aprofundar reflexões sobre os jogos de poder e as vicissitudes que cercavam as instituições públicas do país.

Cabe à terceira parte do trabalho dar continuidade à pesquisa, abordando um outro aspecto relacionado à temática dos discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente foram analisados os processos da elaboração dos preceitos constitucionais que versavam sobre a medida de exceção⁴²⁵ e dos modos de operacionalização desses enunciados⁴²⁶, o enfoque a partir desse momento recai sobre a questão da reforma constitucional.

As discussões a respeito da necessidade de uma revisão da Constituição de 1891 e as alterações no seu texto, aprovadas em 1926, envolveram sensivelmente a normatização do sítio, de forma que permitiram a formação de novos enunciados lingüísticos que, por sua vez, deram continuidade à cadeia de comunicação dos poderes estatais dedicada ao estado de sítio. São novos elos que tomam parte na composição do conjunto lingüístico e atuam como produtos e produtores de temas⁴²⁷.

⁴²⁵Vide Capítulo 2, p. 19.

⁴²⁶Vide Capítulo 3, p. 49.

⁴²⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

É importante considerar ainda que as trocas lingüísticas relacionadas à reforma constitucional e às ressignificações do estado de sítio nesse contexto atuam num plano um pouco diferente das tematizações da medida em nível infraconstitucional. A corrida política e ideológica pela afirmação de um sentido para o sítio envolve, nesse caso, também alterações nos signos registrados na Constituição, de modo que a disputa está focada nas modificações do próprio texto do documento normativo, o que pode ser compreendido como tentativas de afirmações de significações.

Assim, com o intuito de complementar e verticalizar a análise já em curso do estado de sítio na Primeira República brasileira, o presente capítulo irá priorizar o exame de enunciados relacionados à reforma constitucional e à modificação dos preceitos normativos do estado de sítio. Inicialmente, procurando localizar contextualmente a questão, serão explicitadas algumas noções teóricas gerais sobre as alterações constitucionais presentes em obras doutrinárias do período e um breve apanhado sobre os movimentos revisionistas anteriores ao governo de Artur Bernardes. Em seguida, será detalhado o processo que envolveu a aprovação das emendas constitucionais em 1926, sobretudo no que diz respeito ao estado de sítio.

4.2

Enunciados sobre a reforma constitucional

A reunião da Assembléia Constituinte em 1890 proporcionou as primeiras discussões sobre o problema da revisão constitucional no período republicano brasileiro. Foi durante a formulação do art. 90 que os membros da Constituinte se dedicaram de forma mais específica à temática. Alguns pontos em particular acirraram as disputas existentes no processo de elaboração da Constituição, confrontando diferentes concepções políticas. Nesse sentido, é possível destacar divergências referentes a três questões: os limites da reforma, o quórum para aprovação de alterações e as matérias passíveis de serem revistas.

O último parágrafo do art. 90 do projeto proposto pelo Governo Provisório limitava o poder constituinte derivado, excluindo da possibilidade de reforma o art. 1º da Constituição, que estabelecia o sistema republicano federativo no país e a igualdade de representação dos Estados no Senado Federal. Essa restrição gerou algumas divisões no seio da Constituinte, já que muitos consideravam-na uma ofensa ao princípio de soberania da nação.

Dentre os que se manifestaram contrários à vedação de modificação do art. 1º, é possível enfatizar as manifestações de José Higyno e do Apostolado

Positivista⁴²⁸, que defendiam que o poder de reforma republicano deveria ser total e absoluto. Segundo Agenor de Roure, o Apostolado reforçou seus argumentos com os posicionamentos de teóricos franceses como Augusto Comte, Leon Duguit e Alphonse Bard, afirmando que, em razão da organização republicana, a liberdade de revisão deveria ser ampla, permitindo inclusive a modificação do modelo de governo. Durante o primeiro turno de debates na Assembleia Constituinte, discursaram também nessa direção Barbosa Lima e Pereira de Lyra. No momento da segunda discussão, José Higyno, na companhia de Amphiphio, defendeu novamente a supressão do § 4º do artigo da revisão. No entanto, a proposta de emenda que tornaria irrestrito o poder de reforma constitucional não obteve êxito, prevalecendo a compreensão segundo a qual o sistema de governo seria matéria inatingível e que o poder derivado deveria enfrentar limites.

Com relação ao quórum para aprovação de mudanças no texto da Constituição, faz-se necessário registrar que, no projeto apresentado pelo Governo Provisório à Comissão dos 21, a exigência para a aprovação de uma emenda à Constituição era de três quartos dos votos do Congresso e não dois terços como ficou estabelecido no texto final.⁴²⁹ No entender da Comissão, a exigência prevista no projeto era de um rigor muito forte e tornaria praticamente impossível a realização de qualquer modificação na Constituição.⁴³⁰ Desta forma, na oposição entre as duas redações, recebeu o maior número de votos o enunciado mais brando proposto pela Comissão dos 21.

Durante a segunda discussão, Virgílio Damásio defendeu proposta sugerindo a definição no artigo referente à reforma constitucional, tal como constava no texto da Carta de 1824, de que somente poderiam ser consideradas constitucionais as alterações relacionadas às atribuições e limites dos poderes políticos e aos direitos individuais e políticos dos cidadãos, devendo obedecer ao procedimento ordinário a aprovação de alterações relacionadas às outras matérias. Aprovada na segunda discussão, a diferenciação entre modificações constitucionais e inconstitucionais foi rejeitada no terceiro turno. Serzedello e Campos Salles manifestaram suas opiniões contrárias à

⁴²⁸Na representação apresentada à constituinte, o Apostolado Positivista defendeu: “É necessário abandonar, em política, de uma vez por todas, as preocupações absolutas, tanto mais descabidas no caso de que tratamos quanto a dissolução das grandes nacionalidades em pátrias pequenas é o resultado fatal e indispensável a que nos há de conduzir a evolução moderna. A federação no Brasil não pode senão uma fase transitória e preparatória, cuja eficácia passageira depende justamente do predomínio deste ponto de vista relativo.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 653).

⁴²⁹BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 125.

⁴³⁰ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 658.

proposta de Virgílio Damásio, alertando para o perigo de que a partir dessa diferenciação a Constituição poderia acabar enfraquecida frente a interesses temporários.⁴³¹ Assim, qualquer mudança no texto original da Constituição, independente do conteúdo ou matéria a qual fosse concernente, deveria obedecer às exigências previstas no art. 90. Não sendo permitido, portanto, a hierarquização dos preceitos constitucionais.

Ao final, a redação do art. 90 consagrou um sistema rígido para alterações no texto constitucional brasileiro, exigindo um quórum significativo para aprovação das mudanças e restringindo o poder reformador com a vedação inscrita no § 4º. O texto aprovado demonstra ainda a preocupação da maioria dos constituintes em privilegiar o sistema federalista que se estava implementando no país, porquanto permitia que a iniciativa de reformas partisse tanto do Congresso Nacional quanto das legislaturas estaduais. Após os trabalhos constituintes, o texto do art. 90 foi aprovado nos seguintes termos:

Art. 90 – A constituição poderá ser reformada mediante iniciativa do congresso nacional, ou das legislaturas dos estados. § 1º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, apresentada por uma quarta parte, pelo menos dos membros de qualquer das câmaras do congresso federal, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra casa do congresso, ou quando for solicitada por dois terços dos estados, representados cada um pela maioria dos votos de suas legislaturas, tomados no decurso de um ano. § 2º Essa proposta dar-se-á aprovada, si no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas câmaras do congresso. § 3º A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à constituição como parte integrante dela. § 4º Não se poderão admitir como objeto de deliberação, no congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade de representação dos estados no senado.⁴³²

⁴³¹Roure transcreveu trecho do discurso de Serzadello, veja-se: “[a emenda] É perigosa e destruidora: perigosa, porque vem nos trazer as lutas constantes sobre reforma constitucional e a continuação do regime passado, onde o parlamento vivia eternamente ocupado com esta sybilina questão de saber quais os artigos que eram constitucionais e quais não eram e poderiam ser reformados por lei ordinária; destruidora, porque nos vem obrigar, a todo momento, conforme as tendências do Governo, a querer acomodar a Constituição, em seus artigos não constitucionais, aos interesses pessoais deste ou daquele. Quero, pois, que a Constituição fique redigida de modo que seja estabelecida a doutrina de que tudo o que ela contém seja constitucional; de que as suas disposições de caráter permanentemente e sem prazo para a sua anulação só possam ser alteradas por uma constituinte, isto é, por um Congresso investido dos mesmos poderes soberanos de que estamos nós de posse, de que fomos nós mesmos investidos.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 661).

⁴³²BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 123-125.

Uma vez promulgada a primeira Constituição republicana, não tardaram os estudiosos do Direito Público brasileiro a produzir reflexões e publicar em obras jurídicas as suas compreensões e tematizações sobre a revisão constitucional. Assim, para contextualizar a figura jurídica e posteriormente estabelecer conexões com o instituto do estado de sítio, optou-se por fazer um apanhado geral de algumas teorias publicadas sobre o assunto no período da Primeira República. Foram privilegiados, nesse sentido, os trabalhos de João Barbalho, Carlos Maximiliano, J.C. Ataliba Nogueira, Herculano de Freitas, José de Castro Nunes e Rui Barbosa. Nesse particular, deve-se observar que grande parte desta produção doutrinária jurídica foi realizada por pessoas ligadas às esferas dos poderes públicos, representando, ainda que não de forma absoluta, posicionamentos que circulavam nos meios estatais.

Cada um desses autores analisou o tópico da reforma constitucional de um modo particular, produzindo materiais diversos a partir do mesmo documento constitucional. Em outras palavras, foi com base no texto da Constituição de 1891, dotado de uma gama de significados potenciais, que os doutrinadores identificaram sentidos definidos e únicos, elaborados na forma de enunciados concretos e individuais.⁴³³

João Barbalho exerceu funções nos três poderes do Estado, tendo sido Deputado estadual e federal, Senador, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal. Na obra em que comentou os artigos constitucionais separadamente um a um — “Constituição Federal Brasileira – Comentários” —, não escapou do autor o art. 90. De acordo com Barbalho, a questão da reforma constitucional estaria relacionada ao poder soberano da nação, à sua capacidade de decidir sobre as formas de conduzir e organizar institucionalmente o país. Com o intuito de afastar agitações revolucionárias e movimentos radicais que poderiam levar a uma ruptura total com a ordem constitucional vigente, optaram os constituintes por prever na própria Constituição mecanismos para a sua revisão. Assim, o texto poderia ser atualizado conforme os anseios da nação, sem no entanto comprometer a estabilidade do país. Deste modo, Barbalho destacou a importância da previsão dos mecanismos de alteração para preservação da ordem constitucional, afirmando:

Seria perigoso vedar ou cercar de obstáculos insuperáveis as reformas constitucionais. Quando um povo quer seriamente, nada ha que se lhe possa

⁴³³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

opor. É sempre melhor que elas se façam pelos tramites estabelecidos por lei, do que se realizem por processos violentos e revolucionários.⁴³⁴

Além disso, consoante Barbalho, uma mudança constitucional gerada pelo cumprimento de trâmites legais seria uma modificação mais madura, pois sua discussão transcorreria de forma tranqüila, sem ameaçar as instituições do poder público, permitindo espaços amplos para debates. Isso, na opinião de Barbalho, daria estabilidade à Constituição.⁴³⁵ Feitas essas considerações, o autor procurou comentar de forma específica o texto do art. 90, da Constituição brasileira de 1891, responsável por regular o procedimento para reformas.

Segundo disposição do art. 90 caput, a Constituição poderia ser reformada mediante iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias Estaduais. A participação dos Estados-membros da federação como motivadores de mudanças constitucionais demonstrava, na opinião de Barbalho, que “eles concorrem para o exercício da soberania nacional, sendo então um dos órgãos dela”⁴³⁶.

De acordo com o procedimento previsto no §1º, as alterações na Constituição brasileira poderiam obedecer dois trâmites diferentes, dependendo se a iniciativa partisse do Poder Legislativo ou se fosse originária dos Estados. A principal diferença entre os dois procedimentos residiria na exigência de três discussões com aprovação de dois terços para aceitar as propostas do Congresso Nacional, votação preliminar não requisitada nos casos de iniciativa dos Estados, tendo em vista que, segundo Barbalho, o número de apoiadores da reforma já seria bastante rigoroso.

É importante destacar ainda que na hipótese da iniciativa partir dos Estados, cada um deles deveria pronunciar-se no decurso de um ano e, uma vez terminado este prazo, o Congresso, no curso do ano seguinte, tomaria conhecimento da proposta de reforma da Constituição, deliberando sobre ela. O mesmo não aconteceria quando a iniciativa coubesse a uma das casas do Congresso Nacional. Nessa situação, não era preciso esperar o decorrer de um ano para deliberar sobre a proposta de reforma, bastando apenas esperar o ano seguinte.⁴³⁷

O §2º, do art. 90 da Constituição brasileira, gerou divergências mais acirradas, colocando em discussão se a maioria de dois terços dos votos referia-se ao número de membros presentes ou à totalidade deles. Nesse

⁴³⁴BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁵BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁶BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴³⁷BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

sentido, discordaram João Barbalho e Carlos Maximiliano, estabelecendo uma relação de troca lingüística por meio da qual se formou parte da cadeia de criatividade e compreensão ideológica das mudanças constitucionais.⁴³⁸ Enquanto este apoiava a tese segundo a qual a maioria deveria ser dos membros presentes⁴³⁹, o primeiro defendeu os dois terços dos votos para a aprovação da reforma contados a partir do total de número de membros do Congresso Nacional, pois o art. 90 “nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação.”⁴⁴⁰ Desta maneira, Barbalho se posicionou a favor da exigência de dois terços do total dos congressistas, alegando que por ser o parágrafo omissivo, deveria ser interpretado da maneira mais restritiva possível, permitindo que a revisão enfrentasse um processo complexo.⁴⁴¹ Além disso, o artigo determinava a aprovação definitiva da alteração, independente de ser a proposta de reforma constitucional originária do Congresso Nacional ou dos Estados, no mesmo ano de recebimento do pedido pelo Congresso. Nessa fase não existiria a possibilidade de emendas à reforma, a qual deveria ser aprovada tal como chegou ao conhecimento do Congresso Nacional.⁴⁴²

O § 3º, do art. 90, da Constituição brasileira estabelecia: a proposta de reforma aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à Constituição como parte integrante dela. Portanto, o procedimento para alteração do texto constitu-

⁴³⁸BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 34.

⁴³⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁴⁰BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴⁴¹“Considerando atentamente os termos do art. 90 e comparando-os com os de outras disposições referentes à votação por dois terços, vê-se que há diferença quanto aos daquele. O art. 33 § 2º exige condenação do presidente da República pelo senado dois terços dos membros presentes. Para a adoção de leis vetadas, o art. 37 § 3º exige dois terços dos sufrágios presentes. Para a aprovação, por uma câmara, das emendas repelidas pela outra, o art. 39 § 1º também impõe a condição de dois terços dos membros presentes. Entretanto, o art. 90, depois de referir-se à quarta parte pelo menos (que considera indispensável para a apresentação da proposta) dos membros de qualquer das câmaras do congresso nacional, estatue a aprovação da proposta por dois terços dos votos numa e noutra câmara e tratando da aprovação da reforma, diz: por maioria de dois terços dos votos das duas câmaras do congresso. O art. 90, assim, nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação. Teria usado dos mesmos termos, si houvesse querido a mesma cousa. Não o fez, e tornou-se mais exigente, querendo dois terços da totalidade dos membros de cada casa do parlamento, por consideração da excepcional gravidade e importância da reforma constitucional, que submeteu a condições e processo mas rigorosos que os prescritos para leis ordinárias.” (BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365).

⁴⁴²BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 367.

cional não era submetido ao Poder Executivo, não havendo a possibilidade de sanção ou veto presidencial. Após a publicação, cuja função era de informar aos cidadãos as mudanças realizadas na Constituição, seria a reforma incorporada ao documento e não consignada em emendas isoladas.⁴⁴³

Finalmente, ao comentar o último parágrafo do art. 90, responsável por enunciar um limite explícito ao poder de reforma, não admitindo projetos sugerindo a abolição da forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos estados no Senado, Barbalho rejeitou a idéia de que tal limitação configurasse uma afronta ao poder soberano da nação. Segundo autor, a Constituição era um instrumento para regular e organizar uma determinada sociedade e, como tal, deveria estabelecer parâmetros de atuação para o poder da nação. A estabilidade e fortalecimento do país não viriam, assim, de uma liberdade total da nação, mas sim de instituições políticas constitucionais perenes capazes de esquematizar um governo legítimo. Nas palavras do autor:

Que as duas restrições deste § 4º limitem e mutilem a própria soberania da nação, não é rigorosamente exato; apenas dizem respeito ao exercício dela e não são as únicas limitações dessa natureza em nossa constituição. Já uma constituição é por si mesma limitativa desse exercício. Por ela a nação fixa balizas aos poderes que estabelece para o governo, e nisto restringe sua ação soberana quanto ao modo de ser governada.⁴⁴⁴

Sendo assim, embora Barbalho defendesse tese no sentido de a interpretação do art. 90 da Constituição de 1891 dever ser a mais restrita possível, procurando evitar alterações precipitadas e imaturas no texto constitucional, seu entendimento findava por evitar confusões entre estabilidade e imutabilidade. Nessa direção, asseverou Barbalho: “a constituição não poder-se-ia considerar intangível, imutável e por mais conservador que haja sido o espírito que a ditou nesta parte, não lhe teria escapado que para conservar é preciso aperfeiçoar.”⁴⁴⁵

Como Barbalho, também Carlos Maximiliano ocupou cargos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tendo se destacado como um dos grandes juristas do Direito Público brasileiro. O exercício de funções públicas pelos doutrinadores é relevante no sentido em que os dota de autoridade e competência para dizer o direito, isto é transformam frases suscetíveis de serem apenas compreendidas em “frases suscetíveis de serem escutadas,

⁴⁴³BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 368.

⁴⁴⁴BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 369.

⁴⁴⁵BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 365.

frases aptas a serem reconhecidas como admissíveis em quaisquer situações nas quais se pode falar”⁴⁴⁶.

Sobre a questão da revisão constitucional, no livro “Comentários a Constituição brasileira”, de 1918, o autor ressaltou a necessidade de o texto constitucional acompanhar as transformações da sociedade à qual era endereçado, adaptando-se às necessidades emergentes.⁴⁴⁷ Todavia, a ênfase maior no seu discurso foi no sentido de afastar tendências apressadas de alterações constitucionais. De fato, Maximiliano aliou a idéia de estabilidade constitucional à defesa e conservação das bases institucionais do país, privilegiando uma perspectiva de longa duração para modificações da constituição. É o que pode ser compreendido a partir do seguinte trecho:

Em regra os espíritos superficiais, em vez de estudarem a fundo os problemas, suas causas próximas e remotas e as soluções de regulamentação, tentam precipitar, a golpes de decretos e de emendas constitucionais, uma reforma que só o tempo, a pratica do regime e o estudo de especialistas lograriam tornar completa, definitiva, eficaz. Como o processo é falho, a desilusão vem logo; o demolidor triunfante de ontem é sempre o opositor irritado de hoje.⁴⁴⁸

A crítica elaborada por Maximiliano estava fundada não tanto na hipótese das alterações na redação dos textos normativos serem decisivas para a configuração de uma ordem jurídica, mas nas mudanças que ocorriam no nível da prática do direito e dos costumes. Essa oposição entre a realização de emendas ao texto constitucional e as mudanças concretizadas no processo de operacionalização das normas é, ao menos em certa medida, um diferencial na obra de Maximiliano, porquanto não se fazia presente no texto de Barbalho. Assim afirmou o autor:

Há, entretanto, um sistema de reforma que não sofre o processo do art. 90: altera a exegese e a prática, embora permaneça incólume, ao menos quanto a letra, o texto sagrado. [...] A letra fica, mas a exegese muda. Cresce de importância, dia dia, a constituição não escrita; obra dos três poderes, apoiada e vivificada pelo Judiciário.⁴⁴⁹

Com relação à legitimidade para as modificações constitucionais, Maximiliano explicitou a existência de dois modelos gerais, um chefiado

⁴⁴⁶BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 42.

⁴⁴⁷“A constituição deve adaptar-se ao meio para o qual foi promulgada. Desde que ele se modifique e aperfeiçoe, aumente a cultura geral, surjam novas necessidades imprevistas, ou a lei suprema se adapta às condições novas da sociedade, ou se converte em obstáculo à vida nacional até arrastar o país à guerra civil.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 754).

⁴⁴⁸MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 755.

⁴⁴⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761-762.

por um órgão especialmente formado para a reforma e outro no qual são as próprias instituições permanentes do poder público que, seguindo um rito especial, determinam as alterações na constituição. O modelo adotado no Brasil foi o segundo, afastando a possibilidade de ser criada uma comissão ad hoc com funções exclusivamente constitucionais, deixando a cargo do Congresso Nacional a aprovação das emendas. Maximiliano afirmou que, apesar de esse sistema favorecer alterações parciais e limitadas, “o primeiro sistema é incontestavelmente mais liberal e democrático; devolve à nação o direito de alterar ou substituir as instituições vigentes; satisfaz melhor o ideal de reconciliar o governo com a liberdade; o eleitor confere a investidura, consciente de que será ampla, visto haver sido explícita”⁴⁵⁰.

No que tange a redação do art. 90, Maximiliano comentou os procedimentos estabelecidos no texto para a realização de emendas na Constituição. O primeiro comentário tecido foi no sentido de apontar o lapso temporal exigido entre a proposta e a aprovação da reforma. Segundo o autor, por ser realizada a primeira em um ano e a segunda no ano seguinte, existiria a possibilidade de amplas discussões sobre as alterações e um amadurecimento geral sobre a necessidade da sua efetivação⁴⁵¹, reforçando seu posicionamento sobre ser o tempo um fator essencial para a estabilidade constitucional. Foi ainda sob esse mesmo argumento que Maximiliano interpretou a disposição segundo a qual os debates deveriam ser efetuados em sessão ordinária. Consoante o publicista, esta foi a redação final do artigo porque a intenção da Constituição “foi deixar transcorrer algum tempo entre o início da reforma e a sua aceitação definitiva, o que não daria se fosse lícito convocar extraordinariamente o Congresso afim de prosseguir, em princípio de janeiro, na tarefa interrompida em 31 de dezembro”⁴⁵².

A iniciativa para a reforma, explicou o autor com base no § 1º, do art. 90, deveria partir de uma das Câmaras do Congresso ou de dois terços das legislaturas dos Estados, sendo que nesse último caso, todas as regiões devem deliberar durante o mesmo ano. A fase de aprovação prevista no § 2º era dividida pelo autor em duas hipóteses, exigindo tríplice aprovação por dois terços dos votos de cada uma das Câmaras, no caso de a iniciativa ter sido dos Estados, ou, quando a iniciativa fosse do Congresso, “ali passa duas vezes pelo crivo de três discussões”⁴⁵³.

⁴⁵⁰MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 757.

⁴⁵¹“Há tempo suficiente para a meditação, e esclarecimento do publico por meio dos debates na tribuna parlamentar, nas associações científicas e na imprensa.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759).

⁴⁵²MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, pp. 750 e 760.

⁴⁵³MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759.

Diferentemente do entendimento de Barbalho, Maximiliano interpretou a exigência de dois terços dos votos para a aprovação de uma reforma à Constituição como uma referência ao número de votos dos congressistas presentes e não ao total dos membros do Congresso. A justificativa levantada foi que, ao tratar da assinatura para a proposta, o texto constitucional explicitaria a necessidade de um quarto dos membros, tornando a expressão “votos”, menos exigente.⁴⁵⁴ A oposição estabelecida entre os dois autores coloca em evidência a concepção bakhtiniana de que “os próprios limites do enunciado são determinados pela alternância dos sujeitos do discurso. Os enunciados não são diferentes entre si nem se bastam cada um a si mesmos, uns conhecem os outros e se refletem mutuamente uns nos outros”.⁴⁵⁵

Ainda em seus comentários, Maximiliano discorreu sobre questões formais como a necessidade de a proposta ser aprovada necessariamente no ano seguinte, a impossibilidade de serem admitidas emendas na proposta de reforma, a inexistência de sanção e veto por parte do Executivo, o qual não participaria sequer da fase de publicação, e a incorporação das reformas no texto da Constituição, substituindo a redação antiga pela nova.⁴⁵⁶ O autor passou rapidamente pela vedação ao poder de reforma de abolir a forma republicana federativa ou acabar com a igualdade de representação dos Estados no Senado, não se detendo sobre esse aspecto. É um tanto curioso esta omissão do autor, tendo em vista que foi um dos pontos mais discutidos em outras obras constitucionais contemporâneas a doutrina dele.⁴⁵⁷

Deputado pelo Estado de São Paulo, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Herculano de Freitas publicou em 1923 um manual intitulado “Direito Constitucional”, no qual dedicou algumas páginas à “reformabilidade das constituições”. Neste trecho de sua obra, o autor não se preocupou em esmiuçar a redação do art. 90, mas sim em destacar questões que considerava fundamentais para o desenvolvimento de reflexões sobre os processos de alteração constitucional.

Logo no primeiro momento, Herculano de Freitas afirmou que era da própria natureza das constituições a possibilidade de seus dispositivos serem revistos. Como resultado de trabalhos contextualizados, não haveria que se falar em uma constituição eterna, que pudesse perdurar intocável durante o transcorrer do tempo. Considerava o autor que “é pura vaidade pensar que se criam obras eternas ou definitivas nas construções sociais e nas construções legais; fizeram uma lei para o tempo e nela própria estabeleceram o processo

⁴⁵⁴MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁵BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 297.

⁴⁵⁶MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁷MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761.

das suas possíveis modificações.”⁴⁵⁸

Desta forma, com o intuito de evitar o cerceamento da soberania nacional, permitindo a atualização da relação entre as necessidades sociais e os preceitos constitucionais, decidiram os constituintes estabelecer um rito para as mudanças constitucionais, previsto no art. 90, da Constituição de 1891. A determinação de um procedimento específico era, na opinião de Herculano de Freitas, uma garantia de direitos individuais, pois protegeria os homens tanto de governantes autoritários quanto de maiorias populares movidas por impulsos temporários. Esses limites seriam garantias, freios, existentes para preservar os regimes constitucionais.⁴⁵⁹

Após uma explicação rápida do enunciado normativo do art. 90, Herculano de Freitas analisou mais profundamente dois pontos específicos. Primeiramente, asseverou ser a exigência de um quarto do Congresso Nacional para a proposta de emenda ponto fundamental para afastar agitações no país em razão de projetos particulares com variadas sugestões de mudanças na Constituição. Assim, as emendas propostas já deveriam gozar de uma grande aceitação no bojo do parlamento, evitando uma desestabilização da ordem constitucional com constantes alterações oferecidas por Deputados e Senadores de modo individual.⁴⁶⁰

O segundo aspecto com o qual se ocupou Herculano de Freitas foi a discussão se as propostas de emenda apresentadas ao Congresso deveriam ser elaboradas de modo completo, redigidos na forma de um projeto, ou deveriam apenas indicar o ponto a ser reformado, deixando as especificidades para serem resolvidas durante as discussões entre os congressistas. Para solucionar essa questão, o autor foi bastante incisivo ao afirmar que o Congresso deveria se manter restrito ao projeto de reforma a ele apresentado, não sendo “provocado a fazer uma reforma: é provocado a fazer aquela reforma”⁴⁶¹. Assim, não haveria o risco de um procedimento de reforma da Constituição vir a transformar o Congresso em uma nova Assembléia Constituinte, abrindo espaços para discussões amplas e uma revisão total.

Tanto a exigência de um quarto dos membros do Congresso para a proposta de emenda quanto a apreciação de um projeto determinado pelo Congresso eram considerados por Herculano de Freitas instrumentos para manutenção da estabilidade das instituições. A argumentação do autor foi no sentido de que deveriam ser evitadas agitações sociais trazidas com propostas de emendas freqüentes ou com uma margem muito grande de

⁴⁵⁸FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 65.

⁴⁵⁹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 66.

⁴⁶⁰FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 67.

⁴⁶¹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

liberdade dos congressistas para as mudanças na Constituição, preservando a tranqüilidade e a segurança da ordem jurídica.⁴⁶²

Em 1926, J. C. Ataliba Nogueira apresentou uma tese para concurso de professor catedrático de Instrução Moral e Cívica no Ginásio da Capital do Estado de São Paulo, cujo título foi “A reforma da Constituição Federal”. Embora não tenha sido um autor de grande destaque na área do Direito e não tenha exercido funções públicas nos altos escalões, é importante salientar a especificidade de sua obra com relação à mudança constitucional, bem como a possível circulação dela, porquanto estava disponível na biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo, lugar onde se formou grande parte dos juristas da Primeira República brasileira. Ataliba Nogueira escreveu já com a realidade da reforma de 1926, cujo texto, embora ainda não tivesse sido aprovado, já havia sido proposto e estava em discussão no Congresso.

A primeira parte do seu trabalho trata da autoridade do tempo, no qual o autor desenvolveu a idéia de estabilidade constitucional ligada à permanência, à tradição da constituição. De acordo com Ataliba Nogueira, a conservação da constituição manteria em equilíbrio as instituições do país, proporcionando uma organização política cuja constância imprimiria tranqüilidade à sociedade.⁴⁶³

Ademais, o autor inseriu noções de sentimento constitucional ao afirmar que somente o tempo era capaz de proporcionar aos cidadãos uma sensação de pertencimento à coletividade e envolvimento com o país, fontes de respeito e cumprimento aos preceitos normativos. Nas palavras de Ataliba Nogueira, “a sua [da constituição] antiguidade, esse fetiche que faz o cidadão amar, que o torna incapaz de a transgredir, é a maior autoridade da lei. Essa grandeza que lhe dá tempo, torna a constituição respeitada.”⁴⁶⁴

Apesar dessas colocações, Ataliba Nogueira procurou encontrar um equilíbrio ideal entre a imutabilidade da constituição e as adaptações necessárias para o texto não ficar em descompasso com a realidade que deveria regular. Assim, muito embora a estabilidade constitucional estivesse, no seu entender, vinculada a uma percepção de autoridade do tempo, o autor não negava a importância de uma certa dose de flexibilidade para a permanência de uma constituição. Nesse sentido, afirmou Ataliba Nogueira:

O justo meio está, pois, em harmonizar a estabilidade benéfica, com o

⁴⁶²FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

⁴⁶³“A sua [da constituição] imutabilidade, trazendo como conseqüência a permanência das instituições, traz à sociedade politicamente organizada, a estabilidade, a vida sem sobressaltos; reveste-se da vetustez, que empresta força e majestade à lei.”(ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11).

⁴⁶⁴ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11-12.

progresso, ao qual a constituição não deve e não pode opor-se. Uma constituição deve ter certa estabilidade, deve persistir intangível, a menos que a evolução encontre em algum dos seus dispositivos um entrave, uma intransponível barreira, ou mesmo um motivo de retardamento.⁴⁶⁵

Deste modo, segundo a concepção do autor, uma constituição deveria se manter aberta a atualizações, porque, por ser obra dos homens e ter a contingência humana como sua marca, não poderia ser eterna.⁴⁶⁶ A sua justificativa para a necessidade de reforma da Constituição brasileira de 1891 seguiu essa linha, pois deveria “corrigir o idealismo prejudicial dos constituintes de 1891, e introduzir as emendas exigidas pelo progresso e pelo novo conceito [social] de direito”⁴⁶⁷.

Da mesma forma que Carlos Maximiliano, também Ataliba Nogueira apontou para a questão do processo de construção de sentido dos institutos constitucionais realizado no momento em que os enunciados textuais são colocados em prática pelos operadores do direito. Ambos os autores mencionados ampliaram a concepção de mudanças constitucionais, rompendo o limite das alterações originadas a partir de emendas na redação dos dispositivos normativos. Apoiando-se no autor Jean Cruet, Ataliba Nogueira asseverou:

Uma revisão invisível e poderosa, resultante da ação contínua dos costumes políticos: a constituição revê-se a cada dia pela sua própria aplicação, porque as instituições que ela estabeleceu têm por elementos, sem cessar renovados, homens que pensam e que atuam em face de uma realidade mutável.⁴⁶⁸

Apesar de pensar as mudanças constitucionais para além do processo de mudanças nos signos lingüísticos, Ataliba Nogueira adotou um posicionamento moderado frente ao uso dos mecanismos práticos de alteração dos preceitos constitucionais. Sua preocupação estava focada na minimização que a correlação entre o texto e a prática pudesse sofrer, comprometendo a coerência do ordenamento jurídico. Veja-se:

Concluimos, portanto, concordando com os que combatem a reforma constitucional, no ponto em que afirmam que pode haver e de fato há uma evolução dentro dos próprios dispositivos, sem que se altere uma vírgula no texto. Deles, porém, discordamos profundamente, no ponto em que pretendem conservar intangível a forma da lei, quando tudo revela a caducidade de alguns tópicos, cuja emenda é exigida pelos altos interesses nacionais.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁶ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 15.

⁴⁶⁷ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁸ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 23.

⁴⁶⁹ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 25.

De certa maneira, a abordagem de Ataliba Nogueira da questão da reforma constitucional transcende os problemas relacionados à aprovação das emendas ou do modo como as instituições públicas estavam aplicando o direito. O foco do autor está direcionado para a questão da instrução moral e cívica como um meio de desenvolver nos cidadãos brasileiros a idéia de lei moral. Embora reconhecesse a importância da reforma, cuja redação seria aprovada no mesmo ano da publicação de seu texto, Ataliba Nogueira defendia que uma reforma consistente na ordem jurídica brasileira só poderia ser realizada se toda a sociedade estivesse envolvida no esforço para formar uma consciência moral nos cidadãos.

“As deficiências e erros da constituição federal, que se quer emendar com a presente reforma, aliás necessária, não são a causa da magnitude dos males presentes. O mal não é objetivo da constituição, mas subjetivo: falta de compreensão dos deveres morais e cívicos.”⁴⁷⁰

Rui Barbosa, um dos maiores expoentes da área jurídica na Primeira República brasileira, esteve envolvido nas principais discussões constitucionais do período, desde os primeiros documentos normativos editados pelo Governo Provisório até os debates em torno da revisão antecedentes à Emenda Constitucional de 1926. Algumas vezes candidato à Presidência da República pelo Partido Civilista, Rui não saiu vitorioso em nenhuma delas, mas sua campanha deixou importantes mensagens sobre aspectos da estabilidade constitucional do país.

Publicado em 1934, o livro “Comentários à Constituição Federal Brasileira” é uma coletânea de trabalhos produzidos por Rui Barbosa coligidos e ordenados por Homero Pires. Assim, na parte dedicada à análise do art. 90, da Constituição brasileira, foram transcritos textos da plataforma de campanha presidencial de Rui, entrevista concedida ao jornal *Correio do Povo*, de Porto Alegre, conferência pronunciada no *Theatro Lyrico*, parecer publicado na *Revista Forense*, discurso no Senado Federal, dentre outros. Não se trata, portanto, de uma doutrina jurídica nos moldes tradicionais, mas sim um apanhado geral de opiniões de Rui Barbosa sobre temas constitucionais.

Uma das propostas políticas defendidas durante a campanha presidencial pelo Partido Civilista era justamente a reforma constitucional. Assim, o primeiro passo foi estabelecer em convenção os pontos da Constituição que deveriam permanecer excluídos de qualquer debate para formulação de projetos de emenda. Na opinião de Rui, tal medida deveria ser adotada também no Congresso, pois era uma forma de manter a tranqüilidade institucional

⁴⁷⁰ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 45.

do país, descartando já num primeiro momento mudanças cujo conteúdo não dispunha de um mínimo de consenso. Nesse sentido, afirmou: “O meio prático de obviar a esses temores será não cometer a reforma da nossa lei orgânica senão mediante prévio acordo entre os elementos políticos da maioria, que, no congresso ou na opinião, se delibere a organizar a tentativa revisionista.”⁴⁷¹

A convenção do Partido Civilista acordou em retirar da pauta da revisão constitucional temas como a forma republicana, o princípio federativo, o território dos estados, a igualdade de representação dos Estados no Senado, a separação entre Igreja e Estado e a liberdade religiosa, o Poder do Judiciário de declarar constitucionais atos legislativos, a vedação de impostos interestaduais, proibição de leis retroativas, a inelegibilidade dos Ministros e sua nomeação pelo Presidente da República e o direito dos Estados de elaborarem suas constituições.⁴⁷² Considerava Rui Barbosa que “adotadas estas precauções tranqüilizadoras contra as demasias do espírito de reforma, poderia ela encetar-se, como convém, no terreno das nossas instituições constitucionais, moderada, gradual e progressivamente.”⁴⁷³

A partir de então, Rui enumerou em seu texto as questões que acreditava serem prioritárias no processo de reforma constitucional brasileiro. Destacam-se nessa direção a unidade da magistratura e do direito processual; uma maior independência dos magistrados com base na sua nomeação pelos tribunais superiores e o estabelecimento de garantias de vitaliciedade, irredutibilidade nos vencimentos e insusceptibilidade administrativa; definição, no art. 63, do termo princípios constitucionais e determinação de sanções; poder da União para intervir nos conflitos econômicos entre Estados, a formulação de uma lei constitucional sobre o estado de sítio; regular a possibilidade de Estados e Municípios contraírem empréstimos estrangeiros; eliminar o cargo de vice-presidente e, finalmente, proibir o Congresso de inserir nas leis anuais disposições que não fossem relativas aos serviços gerais da administração, ou a consignação de meios para o cumprimento de leis anteriores, e a autorização do governo de vetar parcialmente o orçamento da despesa, onde este colidir com essa regra proibitiva.⁴⁷⁴

Ao defender a necessidade de tais reformas, Rui afirmou: “ainda mais importante do que a estabilidade, num sistema de governo, é a sua ductilidade em se reformar sem revoluções”⁴⁷⁵. Afastando a equiparação de

⁴⁷¹BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461.

⁴⁷²BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461-462.

⁴⁷³BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 462.

⁴⁷⁴BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 467-471.

⁴⁷⁵BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 471.

estabilidade com imutabilidade, o autor considerava que para a manutenção da ordem constitucional era imprescindível a existência da possibilidade de modificação dos enunciados normativos, sob pena de rupturas muito mais drásticas e comprometedoras da ordem pública de determinado país. Desta forma, a questão social passava a estar intimamente ligada com o problema da reforma, porquanto uma inflexibilidade constitucional ou a ausência de regras para o procedimento de alterações abriria espaço para pressões das multidões exigindo medidas arbitrárias do poder Legislativo.⁴⁷⁶

A revisão não se apresenta, agora, como um programa de reação e desagregação entre os brasileiros, senão, pelo contrário, como a estrada para a união e conciliação nacional. A nação inteira está descontente do seu regime constitucional; não só os abusos da sua execução, mas também dos erros e lacunas do seu mecanismo, que deixam sem corretivo abusos tais. Os pacificadores, portanto, somos os que, acudindo ao descontentamento geral da nação, nos cingimos ao que ela os indica, abraçando, como remédio à sua insalubridade política, a reforma constitucional.⁴⁷⁷

Antes de ser nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, Castro Nunes publicou no ano de 1924 um estudo intitulado “A Jornada Revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente”, em torno da tese “Da necessidade e conveniência da revisão ou emenda da Constituição Federal”. O trabalho foi premiado com a medalha de ouro “Carlos Carvalho”, oferecida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros. A abordagem do autor é bastante diferente da dos outros autores, pois procura fazer uma recapitulação geral sobre o processo revisionista que teve lugar no Brasil durante a Primeira República. Assim, seu trabalho é importante para localizar a Reforma de 1926 como o resultado de um processo desenvolvido desde os primeiros anos da República brasileira.

No início de seu texto, Castro Nunes faz um alerta da ocorrência no contexto brasileiro de uma onda de temor em torno da realização de uma reforma constitucional. Apesar de não haver uma negação da necessidade de que a Constituição promulgada em 1891 sofresse alguns ajustes, a preocupação com a conveniência de realizar tais mudanças se mostrava bastante forte.⁴⁷⁸ Alguns sustentavam o argumento segundo o qual um processo de reforma poderia abalar a estabilidade político jurídica do país, que há não muito tempo havia ingressado no regime republicano

⁴⁷⁶BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 473.

⁴⁷⁷BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 482.

⁴⁷⁸“Formou-se entre nós uma mentalidade hostil à revisão constitucional, não tanto porque seja desnecessária, mas porque se afigura a todos inoportuna. É o argumento dilatatório que fecha a porta a todas as iniciativas.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3).

federativo. Outros afirmavam a necessidade de esperar um Presidente forte para comandar questão de tamanha importância para o país. Havia também os temerários de que a reforma permitisse a deserção de alguns estados da federação. Finalmente, defendendo o argumento mais consistente na opinião de Castro Nunes, estavam aqueles cuja tese alertava para os perigos de uma reforma exageradamente ampla que pudesse comprometer substancialmente os princípios constitucionais consagrados no Brasil após o fim do regime monárquico.⁴⁷⁹

Apesar de Castro Nunes criticar incisivamente os movimentos revisionistas mais radicais, relacionando-os a um “marxismo unitário, que é o pânico, a guerra civil, o separatismo”⁴⁸⁰ e reduzi-los à esfera intelectual, distanciada de movimentos políticos ou populares, ele demonstrou tranqüilidade e confiança nas instituições públicas responsáveis pela aprovação das mudanças constitucionais. “São eles que terão de votar a reforma constitucional, que sairá, por conseguinte, moderada, produto do espírito de transação, sem golpes fundos no regime, embora influenciada por algumas idéias praticas já aferidas pela experiência.”⁴⁸¹ É essa a perspectiva de mudança constitucional preconizada por Castro Nunes, isto é, alterações lentas e graduais, sem sobressaltos ou radicalismos, a partir das quais ficaria garantida a estabilidade da ordem constitucional brasileira.

Os primeiros passos da jornada revisionista foram dados logo depois da instauração do regime republicano no Brasil. No seio da própria Assembléia Constituinte, Leopoldo Bulhões levantava a problemática da reforma de alguns artigos da Constituição. Conforme afirma Castro Nunes, a idéia revisionista manteve uma forte vitalidade durante toda a Primeira República.⁴⁸² Alguns personagens tiveram atuações destacadas: Silveira Martins, Alberto Torres e Oliveira Vianna, na publicação de obras jurídico políticas; no campo de ação política sobressaem o programa de combate do Partido Federalista de Silveira Martins, em 1892, o manifesto lançado em 1901 pela Dissidência Paulista, a publicação pelo diretório do Partido Federalista do Rio Grande do Sul de um documento revisionista que publicou em 03 de setembro de 1901, a campanha civilista de 1910, na qual Rui Barbosa defendeu como plataforma presidencial a revisão constitucional e a fundação, em 1904, do Partido Revisionista comandado por Lauro Sodré.⁴⁸³ Em 1916 circularam rumores na imprensa de que a revisão poderia partir de instâncias do próprio

⁴⁷⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3-5.

⁴⁸⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 7.

⁴⁸¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 8.

⁴⁸²NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 10.

⁴⁸³BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 244.

governo, por iniciativa do líder da maioria na Câmara, Antonio Carlos, fato que foi desmentido por ele mesmo em entrevista ao *Jornal do Commercio*.⁴⁸⁴

Embora o movimento pela reforma constitucional tenha sido bastante presente no Brasil durante o fim do século XIX e início do século XX, a forte heterogeneidade dos interesses de seus defensores alimentou intransigências e reduziu o espaço do diálogo. Nesse sentido, Castro Nunes asseverou que por muitas vezes as discussões acabaram sendo infrutíferas.⁴⁸⁵ Mesmo assim, o autor insistiu na necessidade de uma reforma renovadora para manter a estabilidade constitucional, acreditando na possibilidade de harmonizar a rigidez do documento escrito com as transformações sociais ocorridas no país.

Ilustrativa do pensamento de Castro Nunes acerca das possibilidades de mudanças constitucionais é a citação abaixo transcrita. Mantendo como horizonte modelos constitucionais estrangeiros, principalmente as experiências norte-americana, suíça e argentina, o autor defendeu que princípios novos e velhos não deveriam se manter em uma oposição rígida e excludente, mas, ao contrário, deveriam mesclar-se, influenciando-se e alimentando-se mutuamente, ficando interligados de modo a não mais existir o novo e o velho, mas sim uma só constituição estável. Veja-se:

Sente-se em toda parte que é preciso vivificar as instituições, penetrá-las desse espírito novo que está impondo á revelia dos velhos princípios, dos carunchosos arcabouços da democracia liberal. Sente-se que a vida social tomou novas diretivas, necessidades novas impuseram à atenção do Estado, exigindo deste iniciativas, movimentos coordenados, normas praticas de ação, métodos positivos de trabalho. O Brasil não pode fazer exceção a esse fenômeno universal.⁴⁸⁶

Em que pese a participação de vários atores e grupos sociais na chamada jornada revisionista, Casto Nunes destacou em seu texto as propostas de três vertentes principais: o programa do Partido Federalista, o programa democrático e o programa civilista. O primeiro deles surgiu e ganhou espaço no Rio Grande do Sul, defendendo a bandeira do parlamentarismo. No entanto, ao menos segundo a leitura de Castro Nunes, este movimento não teve grande influência no cenário político nacional.⁴⁸⁷ Além de propor uma revisão para adequar a organização política ao sistema parlamentarista, o programa Federalista propunha uma maior centralização do poder político

⁴⁸⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 663.

⁴⁸⁵NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 13.

⁴⁸⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 15-16.

⁴⁸⁷NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 16.

nas mãos da União através de ampliação das hipóteses de intervenção, unidade da magistratura e do processo, distribuição de rendas em favor do poder federal, dentre outras medidas.⁴⁸⁸

O programa revisionista democrático originou-se no seio do Partido Republicano Democrático, conduzido por Assis Brasil, também no Estado do Rio Grande do Sul. Este programa ressaltava a conveniência de serem realizadas modificações graduais na Constituição, mas defendia a necessidade de ser mantida a sua base fundamental, representada pela República democrática, a federação e o regime representativo, com a separação de poderes nela estatuída.⁴⁸⁹ Desperta especial atenção neste trecho do programa a maneira como a reforma é admitida também “por leis expressas ou por simples interpretação usual”⁴⁹⁰, demonstrando uma compreensão mais abrangente do processo de reforma constitucional, porquanto não limita esta à autoridade legislativa do poder constituinte, incluindo no processo os outros operadores do direito. De maneira específica, o programa revisionista democrático defendia pontos como maior autonomia dos Municípios, eleição indireta do Presidente da República, regime eleitoral mais participativo, maiores investimentos na área educacional, reformar tarifas de importação.⁴⁹¹

Principalmente durante as duas campanhas presidenciais nas quais foi candidato pelo partido civilista, Rui Barbosa foi um dos grandes defensores de uma revisão constitucional e um dos redatores do programa revisionista civilista. Mais pontual que os outros dois programas transcritos na obra de Castro Nunes, o texto civilista priorizava uma perspectiva liberal para as alterações na Constituição brasileira de 1891.⁴⁹²

Ao discorrer sobre o “espírito da reforma”, Castro Nunes procurou analisar o ambiente brasileiro e as correntes de pensamento da Primeira República para melhor compreender a maneira como se desenvolveu o movimento revisionista brasileiro. Assim, o autor destacou a importância da circulação das idéias liberais no Brasil. Embora as constituições liberais tenham sido concebidas inicialmente com um instrumento de defesa dos indivíduos contra o autoritarismo do Estado, as transformações vividas nas sociedades imprimiram a necessidade de atualização do conceito de liberdade. De fato, muitas das revisões ocorridas em outros países foram

⁴⁸⁸NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 18-20.

⁴⁸⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20-22.

⁴⁹²O rol das alterações propostas pelo programa revisionista já foi elencado na análise da produção doutrinária de Rui Barbosa. Vide p. 138 deste capítulo.

no sentido de ampliar a concepção de liberdade política para adaptar-se à idéia de uma concepção social do direito.⁴⁹³ Esta era a revisão apoiada e defendida por Castro Nunes no seu trabalho, uma moderada adaptação dos preceitos constitucionais à realidade que deve regular e cujo objetivo final é a estabilidade da ordem constitucional. Nas palavras do autor:

Destarte, a tarefa revisionista, atendo-se, como convém, à prudência do velho aforismo que manda ‘conservar, melhorando’, vale dizer — defender, a uma, do caruncho do tempo e das rajadas iconoclastas a obra que vai adaptar-se, para subsistir, às diretrizes da época, requer da mentalidade que a vai conduzir, dirigir, levar a bom termo — moderação, tacto, equilíbrio.⁴⁹⁴

Ademais, é importante mencionar que, assim como Ataliba Nogueira, também Castro Nunes manteve uma preocupação com a educação e atividade cívica dos cidadãos brasileiros. Em razão do desconhecimento, acredita o autor, muitos acabam agindo de forma indiferente frente às questões constitucionais.⁴⁹⁵

Portanto, o trabalho elaborado por Castro Nunes demonstra ser uma peça importante para ampliar a compreensão da construção de uma teoria brasileira da mudança constitucional. O autor revela, através de sua narrativa, nuances do pensamento acerca da estabilidade e da reforma constitucional que tiveram lugar no Brasil durante a Primeira República. A moderação parece ser a palavra de ordem para Castro Nunes, cuja defesa dos processos para a adaptação da Constituição era incisiva, sob a condição de atenção para os perigos de alterações precipitadas e imaturas. A citação transcrita a seguir parece expressar bem o posicionamento de Castro Nunes:

O espírito de transação inteligente, moderada, bem orientada, é o que deve guiar a elaboração revisora, sem perder de vista que terá feito uma lei de emergência, se se der acolhida às solicitações confusas da época, e não o evangelho político de um povo, fonte perene do ideal de aperfeiçoamento cívico e social.⁴⁹⁶

⁴⁹³NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 26.

⁴⁹⁴NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 27.

⁴⁹⁵“A indiferença pela constituição é um sintoma da nossa cachexia cívica. [...] A noção de que todos têm acerca da constituição é que esta não interessa senão ao governo e aos juristas. Dela só se lembram, na sua labuta diária, os homens alheios a essa minoria, quando um interesse individual ferido os desperta.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 28).

⁴⁹⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 31.

4.3

Os trabalhos parlamentares no processo de formulação, discussão e aprovação das emendas constitucionais

A partir do apanhado geral sobre as teorias jurídicas desenvolvidas acerca da revisão constitucional no primeiro quarto do século XX e dos movimentos políticos que defenderam a realização de mudanças no texto constitucional de 1891, é possível afirmar que a questão da reforma esteve presente nos círculos de debates políticos durante toda a Primeira República brasileira. Muitos foram os pontos geradores de divergências quanto a sua regulamentação, colocando em oposição diferentes posicionamentos com relação à melhor redação possível e qual o entendimento acertado para as disposições da Constituição. O estado de sítio foi um desses motes responsável pelo confronto ideológico de determinados grupos sociais, cuja luta pela classificação do instituto constitucional representava também uma disputa pela detenção do poder simbólico.⁴⁹⁷ Os próprios debates relacionados à normatização infraconstitucional da medida de exceção, constantes durante o período, demonstram certa insatisfação com as previsões constitucionais.

Embora fossem freqüentes as manifestações de grupos políticos favoráveis à realização de alterações nos artigos da Constituição, passaram-se mais de trinta anos sem que houvesse sido realizada qualquer emenda ao texto original promulgado em 1891. Somente em 1926 foram aprovadas cinco emendas à Constituição, cuja proposta inicial partiu do Poder Executivo dois anos antes.

Não obstante o art. 90 da Constituição brasileira prever a iniciativa para reforma constitucional por meio do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados-membros da federação, o Presidente da República, Artur Bernardes, tomou parte desse processo de maneira bastante contundente. Estava em vigor no país o estado de sítio quando, em 3 de maio de 1924, o Presidente encaminhou ao Congresso mensagem oficial recomendando e propondo modificações na redação do texto constitucional brasileiro.

Apesar de a revisão constitucional não fazer parte do programa de governo de Bernardes, alegou o Presidente logo no início de sua mensagem que a prática da administração havia revelado a “necessidade de alguns retoques e modificações que suprimam obstáculos impostos ao progresso do Brasil.”⁴⁹⁸ Assim, segundo o Presidente, a Constituição precisaria de pequenas adaptações, não devendo haver temor no excesso reformista, pois

⁴⁹⁷BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 149.

⁴⁹⁸BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 407.

apenas uma proposta específica, enxuta em um projeto inalterável deveria ser votada e eventualmente aprovada.⁴⁹⁹ Contudo, apesar de o Presidente ter registrado essas ressalvas, os pontos específicos indicados como objetos de reforma foram bastante abrangentes, modificando bases importantes da Constituição republicana.

O Presidente destacou em sua mensagem nove pontos cuja redação deveria estar sujeita à revisão constitucional. Eram eles: o término das caudas orçamentárias; o fim da reeleição dos presidentes e governadores de Estados; a prestação de informações, sobretudo financeiras, pelas administrações estaduais à União; a permissão expressa do veto parcial do Presidente do Executivo; a reformulação da organização da justiça federal; restrição do instituto do habeas corpus para os casos de constrangimento ilegal ao direito de locomoção e à liberdade psíquica do indivíduo; a restrição em casos especiais da liberdade de comércio; a relativização da igualdade dos direitos dos estrangeiros e nacionais e, por fim, o controle pela União da propriedade e exploração de minas.⁵⁰⁰

Portanto, os assuntos sugeridos para emendas pelo Presidente diziam respeito a uma nova organização federativa, com restrições à autonomia dos Estados e maior concentração de poder na União; transformava o habeas corpus em um instituto despolitizado, diminuindo através dessa alteração e de algumas outras a esfera de proteção dos direitos individuais e reorganizava os poderes estatais, dando uma nova configuração orgânica ao Judiciário e aumentando as competências do Poder Executivo. Não havia menção específica a alterações relacionadas ao estado de sítio, embora as outras matérias estivessem correlacionadas a ele, como por exemplo, a questão do habeas corpus.

Ainda que tenha sido o chefe do Executivo o responsável pela indicação dos assuntos para a revisão constitucional e tenha, posteriormente, atuado ativamente no processo findado com a aprovação de emendas em 1926, a mensagem procurou afirmar a competência do Congresso Nacional para apresentar projetos deste teor ao poder constituinte derivado. Nesse sentido, asseverou Bernardes: “não como um programa, que não poderíamos formular, diante da vossa exclusiva competência constitucional em tão relevante assunto, mencionaremos alguns preceitos que parecem reclamar a revisão,

⁴⁹⁹ “Estabelecidos os pontos da reforma, por um entendimento prévio entre os que a devam promover apresentando o respectivo projeto, só ele pode ser aprovado ou rejeitado. Não é suscetível de ampliações ou inovações: a revisão só pode ser feita nos restritos termos em que for proposta. Qualquer idéia nova, qualquer reforma prevista, terá de ser proposta em novo projeto, com as mesmas exigências constitucionais.” (BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408).

⁵⁰⁰ BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408-411.

em bem da felicidade do país e do seu progresso e tranqüilidade.”⁵⁰¹ Através do trabalho de eufemização do enunciado, o Presidente procurou minimizar a sua influência na revisão constitucional, por meio do que Bourdieu chamou de “antecipação dos lucros”⁵⁰², isto é, tendo conhecimento dos seus interlocutores, previu as sanções que a sua fala poderia gerar, adiantando-se às possíveis críticas.

A mensagem presidencial de Artur Bernardes indica desequilíbrio na relação entre os poderes públicos em razão de uma concentração de poder investida no Executivo, tendo em vista que este se sentiu confortável para recomendar de modo bastante diretivo aos membros do Legislativo a melhor forma de exercer sua competência para realizar alterações constitucionais. Ademais, as reformas propostas pelo Presidente da República revelam uma tentativa de reestruturar a organização do país, num esforço para afastar opositores e por fim à crise política que ameaçava o domínio da oligarquia cafeeira. Diante dessa situação desfavorável ao governo, a reforma de preceitos constitucionais poderia ser um mecanismo eficaz para conter forças oposicionistas, dotando de maiores poderes o Executivo federal. Assim, ao encerrar sua mensagem, Bernardes apelou para a imprescindibilidade da revisão, veja-se:

O problema da revisão constitucional [...] está posto à consciência do país, como urgente e essencial providência, sem a qual nada de estável será possível construir, como o demonstra a experiência de mais de 30 anos de regime. Essa é a meditada convicção, que nosso patriotismo e os nossos deveres de Governo exigiam não silenciássemos nesta oportunidade.⁵⁰³

Após a mensagem do Presidente, discutiu-se durante vários meses no Palácio do Catete um projeto de reforma para a Constituição brasileira.⁵⁰⁴ Deputados e Senadores aliados a Artur Bernardes tomaram parte das reuniões que se realizavam na sede do Poder Executivo e tinham como presidente o próprio chefe do Executivo. O texto do anteprojeto governamental, cujo relator foi o Deputado governista Herculano de Freitas, foi então apresentado ao Congresso Nacional em 2 de julho de 1925. O pro-

⁵⁰¹BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408.

⁵⁰²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 68-69.

⁵⁰³BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 411.

⁵⁰⁴Ao apresentar o projeto de reforma, a Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal fez a seguinte ressalva: “Esta proposta nasceu de um ante-projeto governamental, discutido no Palácio do Catete, sob a presidência do Sr. Presidente da República, em sessões às quais compareceram os vários líderes das bancadas da Câmara e do Senado.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 3).

jeto continha 76 emendas, as quais seguiram a tendência das propostas já expressadas na mensagem do Presidente Bernardes.⁵⁰⁵

Quatro emendas do projeto referiam-se diretamente ao estado de sítio. A primeira delas, de n. 28, acrescentava à competência privativa do Congresso Nacional, prevista no art. 34, o seguinte inciso: “40. Conhecer dos atos do Poder Executivo praticados em virtude do estado de sítio ou da intervenção nos Estados.”⁵⁰⁶ Procurava tal emenda suprir a divergência relacionada à competência das casas do Legislativo para apreciar somente a decretação do estado de sítio ou também os atos praticados durante o período de exceção. Aprovada a reforma, tanto um quanto o outro estariam sujeitos à avaliação do Legislativo federal. Limitando a esfera de potencialidade de sentidos, a significação estaria, assim, afirmada no texto constitucional reformado.

A segunda modificação envolvendo o estado de sítio ficou registrada na emenda de n. 56. De acordo com a nova redação proposta, nenhum recurso Judiciário seria permitido contra a declaração de estado de sítio.⁵⁰⁷ Por conseguinte, ficaria impossibilitado o Poder Judiciário de proferir julgamentos de caráter político, excluindo a hipótese de questionamento da constitucionalidade da decretação do sítio nas instâncias judiciais, restringindo tal avaliação aos membros do Poder Legislativo.

A emenda n. 74 modificava a redação do caput do art. 80 da Constituição. O novo enunciado estabelecia que o habeas corpus ficaria suspenso de modo absoluto para os detidos em razão da declaração do sítio. Essa disposição procurava reverter a jurisprudência que havia se consolidado no Supremo Tribunal Federal do habeas corpus como remédio apropriado para combater qualquer tipo de violação de direitos individuais, deixando sem proteção constitucional aqueles indicados para a detenção em virtude do

⁵⁰⁵ “Estabelecendo uma relação entre a mensagem do Executivo, que prega a necessidade de reforma, e o relatório e parecer da Comissão Especial da Câmara percebe-se uma flagrante identidade de princípios entre eles. Da defesa irrestrita ao projeto de reforma passando pela justificação dos termos referentes à limitação da autonomia dos Estados, é plenamente identificável a aproximação das idéias.” (COSTA NETO, C. P. L., **A reforma constitucional de 1926 e a crise da primeira república**, p. 412).

⁵⁰⁶ FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 7.

⁵⁰⁷ “EMENDA N. 56 – Art. 62. Acrescente-se ao art. 62 da Constituição [As justiças dos Estados não poderão intervir em questões submetidos aos tribunais federais, nem anular, alterar, suspender as suas sentenças, ou ordens. E, reciprocamente, a justiça federal não pode intervir em questões submetidas aos tribunais dos estados, nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição] o seguinte: Parágrafo único. Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção dos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 11).

sítio. Além disso, o texto substitutivo determinava a necessidade de estarem expressas, no decreto que firmava o sítio, as garantias constitucionais suspensas no seu período de vigência, restritas essas às garantias asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, da Constituição Federal.⁵⁰⁸

Por fim, a emenda n. 75 acrescentava um novo parágrafo ao art. 80, fixando, em harmonia com o disposto na emenda n. 56, que os atos praticados pelos poderes Legislativo e Executivo em razão do estado de sítio não estariam sujeitos ao Poder Judiciário.⁵⁰⁹

Uma vez levado o projeto de reforma constitucional elaborado junto ao Executivo aos membros do Poder Legislativo, foi formada na Câmara uma comissão especial de 21 Deputados para analisar o projeto e redigir sobre ele um parecer. O relator da Comissão era justamente Herculano de Freitas, líder da bancada paulista e aliado de Artur Bernardes. Após reuniões, a Comissão apresentou seu parecer em 25 de agosto de 1925.

A Comissão Especial justificou, através do seu relator, a necessidade das emendas à Constituição para “atender à sua melhor eficácia, restabelecendo o espírito viciado por má aplicação, ou para cercear competências que se tornaram abusivas ou, ainda, para regular faculdades e garantias cujo absoluto é incompatível com o conceito do Estado contemporâneo.”⁵¹⁰ De tal modo, o documento afirmava a importância da adaptação do texto constitucional ao contexto político brasileiro, indicando o imperativo da reconfiguração das relações entre os entes estatais e o princípio da separação de poderes.

O relator preocupou-se ainda em alertar para o fato de que o país estar vivenciando um período de exceção, marcado pela vigência do estado de sítio, de modo algum obstaría ou prejudicaria o desenvolvimento dos trabalhos em torno da aprovação da reforma constitucional.⁵¹¹ Tal afirmação

⁵⁰⁸“EMENDA N. 74 – Art. 80. Substitua-se o art. 80 [Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21)] da Constituição pelo seguinte: Art. 80. Quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina, poder-se-á declarar em estado de sítio, por tempo determinado, qualquer parte do território nacional, suspendendo-se aí o habeas corpus absolutamente para os detidos em virtude da declaração do sítio e as garantias constitucionais asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, que forem enumeradas no decreto.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵⁰⁹“EMENDA N. 75 – Acrescente-se ao art. 80 da Constituição o seguinte: § 5º Na vigência do estado de sítio os tribunais não poderão conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵¹⁰FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 116.

⁵¹¹“O fato de estarem suspensas as garantias constitucionais pelo estado de sítio, em

pode ser considerada um indício de que a medida não estava sendo aplicada num momento de grave crise causada por comoção interna ou invasão estrangeira, pois não havia sido tirada a tranqüilidade dos representantes do povo para se ocuparem de matéria cuja exigência era de um estudo minucioso.

Apesar de vários dos dispositivos propostos pelo projeto poderem ser apontados como conservadores e limitadores das esferas dos direitos individuais⁵¹², o parecer redigido por Herculano de Freitas reivindicava um caráter liberal para as alterações propostas no projeto. Veja-se:

Trabalho de conservação, e não para deformar ou destruir, a reforma é seguramente um esforço liberal, na boa acepção da palavra [. . .] Ao invés de atentar contra as liberdades brasileiras, a reforma as respeita, as assegura, as legítimas nos termos em que a liberdade é essencial à existência da sociedade, dentro dos limites condicionados da sua cooperação com o poder, para a vida da República, e não no ilimitado, impossível nos agregados sociais politicamente organizados.⁵¹³

Através dessa alegação, o relator parece buscar no termo “liberal” uma chancela para o projeto. Deste modo, figurariam as emendas constitucionais aos olhos dos demais como um instrumento de ampliação dos direitos individuais. Esta nomeação, segundo Pierre Bourdieu, faz parte de um grupo de atos responsáveis por instituições e destituições com base social, “através dos quais um indivíduo, agindo em nome próprio ou em nome de um grupo mais ou menos importante numérica e socialmente, quer transmitir a alguém o significado de que ele possui uma dada qualidade.”⁵¹⁴

Realizadas essas considerações introdutórias no parecer da Comissão Especial da Câmara para a revisão constitucional, o texto prossegue comentando de forma específica cada uma das emendas propostas. Nessa direção, destaca-se para os fins da presente pesquisa a análise específica das emendas referentes ao estado de sítio.

Sobre a emenda de n. 28, ressaltou o parecer que o acréscimo “preenche uma lacuna da Constituição vigente: torna expreso o que estava implícito — dá ao Congresso a faculdade de conhecer dos atos do Poder Executivo, pra-

nada pode afetar a regularidade da reforma. As medidas praticadas sob o sítio não atingem o poder que elabora a reforma, nem as garantias dos membros dele.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 118).

⁵¹²Nesse sentido podem ser citadas a título de ilustração as emendas que restringiam a aplicabilidade do habeas corpus, a diminuição da competência do Poder Judiciário para apreciação de atos do Executivo e Legislativo, a limitação de liberdade de comércio em casos especiais, dentre outras.

⁵¹³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 119-20.

⁵¹⁴BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 82.

ticados em virtude do estado de sítio, ou da intervenção nos Estados.”⁵¹⁵ O argumento utilizado para a emenda estava baseado, portanto, na existência de um sentido já inerente ao constitucional, permissivo à apreciação dos atos do estado de sítio pelo Judiciário. Assim, a Comissão procurava legitimar a emenda a partir da tese segundo a qual a nova redação não estaria trazendo nenhuma alteração à Constituição, mas apenas expressando um conteúdo já presente na formulação original.

Também esse tipo de argumentação foi utilizado para justificar a emenda n. 56. Ao afirmar que tal emenda “consagra, expressamente, o que já está na doutrina e na jurisprudência dos estados de instituições semelhantes às nossas e em cujas constituições se inspirou o legislador constituinte brasileiro”⁵¹⁶, pode-se levantar a hipótese de que a Comissão parlamentar intencionou afastar sua responsabilidade e autoria do enunciado, investindo em um processo de naturalização das mudanças no texto da Constituição, como se as emendas não fossem obra de indivíduos vinculados a interesses de determinados grupos sociais, mas tão somente o resultado natural de um movimento normativo concretizado na realidade contextual.⁵¹⁷

Ainda sobre a mesma emenda constitucional, asseverou o parecer que os tribunais deveriam ser excluídos da apreciação de casos estritamente políticos, uma vez que, “permitir-lhes intervir neste assunto, fora violar o princípio cardeal da organização dos poderes, na Federação, que declara independentes os vários órgãos da soberania nacional.”⁵¹⁸

Referente à reforma do art. 80, pelas emendas n. 74 e n. 75, o relator da Comissão, Herculano de Freitas, afirmou que a imprecisão do texto tornou possível a compreensão do instituto como “a suspensão da Constituição ou o interregno constitucional, e autorizou medidas que alcançam, não só as garantias asseguradas no art. 72 da Constituição, como também, privilégios e prerrogativas do poder legislativo.”⁵¹⁹ Apesar de nos anos anteriores ter sido firmada uma jurisprudência favorável às imunidades parlamentares, considerou a Comissão ser necessário registrar esse entendimento no texto constitucional.⁵²⁰

⁵¹⁵FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 228.

⁵¹⁶FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁷Esse caso pode ser associado aos ritos de instituição descritos por Bourdieu, já que constitui uma forma de “consagrar legitimar, isto é, fazer desconhecer com arbitrário e reconhecer como legítimo e natural um limite arbitrário” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 98).

⁵¹⁸FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²⁰“A fim de evitar incertezas e fixar o alcance da disposição, a emenda n. 74 enumera os parágrafos do art. 72 atingidos pela declaração de sítio.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242).

De acordo com a emenda n. 74, ficaria suspenso o habeas corpus em razão da declaração do sítio. A razão alegada no parecer para tal modificação era de que não caberia ao Judiciário, mas sim ao Executivo e Legislativo, apreciarem a oportunidade e a conveniência da declaração do sítio. Apesar disso, o texto de Herculano de Freitas asseverou: “se abusos forem cometidos, só podem ser apreciados pelo poder competente para acusar e julgar as autoridades que os cometeram.”⁵²¹ Porém, diante de tal afirmação, permanece a dúvida, pois quem seria esse poder e por meio de qual remédio constitucional, que não o habeas corpus, deveriam os indivíduos lesados agir?

Finalmente, a Comissão Especial para revisão constitucional encerrou seu parecer destacando o caráter essencialmente republicano de suas motivações na elaboração das propostas; suas intenções não seriam outras senão a de aprimorar o texto da Constituição para melhor servir à organização do país. O trecho transcrito na seqüência ilustra essa tentativa de legitimar as propostas de reforma por meio de afirmações de que o projeto estaria acima de quaisquer interesses privados, veja-se:

Para melhorar e para completar, e não para destruir ou desvirtuar o meritório trabalho da Constituição Republicana, o Congresso deseja adotar as alterações e os acréscimos sugeridos. Não é a paixão política do momento, nem subalternos interesses de predomínio, que inspiram a projetada reforma. Nada existe nela que possa aproveitar aos homens que a elaboram.⁵²²

Uma vez encaminhado o projeto de reforma constitucional aos membros da Câmara dos Deputados, foram apresentadas em plenário outras 17 emendas. Referente ao estado de sítio, sugeria a emenda n. 16, de Arthur Colares Moreira e outros, a formação de um Supremo Conselho da Nação, cuja função seria de, na ausência do Congresso, autorizar o Presidente da República a decretar o estado de sítio, nas hipóteses do art. 48, n. 15 da Constituição.⁵²³

Tendo sido iniciada a primeira etapa de discussão das emendas constitucionais, ocupou a tribuna na sessão de 10 de setembro de 1925 o Deputado da oposição Wenceslau Escobar. O orador desferiu duras críticas ao projeto: “esta reforma não fala a língua do tempo, nem resolve com as idéias dominantes no tempo, os problemas que o tempo depara.”⁵²⁴ A orientação do projeto era, no seu entender, de um espírito retrógrado, responsável por

⁵²¹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²²FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 243.

⁵²³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 251.

⁵²⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 468.

barrar modificações na Constituição capazes de superar as deficiências da República brasileira.⁵²⁵ Ao invés de ampliar os espaços para participação popular na política do país, o Deputado afirmou que as emendas propostas dariam ainda mais poder ao Executivo, “a fim de obstar com mais eficácia as manifestações democráticas da alma popular, no conceito dos regalistas da República, uma fantasia, uma vã chimera, uma frívola veleidade das massas.”⁵²⁶

Além dessas considerações de caráter mais geral, Wenceslau Escobar se deteve também de maneira específica sobre as emendas do projeto relacionadas ao estado de sítio. Consoante o Deputado, não poderia ser vetado ao Poder Judiciário a apreciação dos abusos cometidos em razão do sítio, sob pena de o Poder Executivo se agigantar de tal forma que comprometesse o princípio da separação e harmonia dos poderes e, ainda, dificultar a proteção dos direitos individuais.⁵²⁷

O perigo da soberania absoluta do Executivo alegado por Escobar já estava sendo vivenciado no Brasil, segundo sua opinião, em razão do prolongamento da vigência do estado de sítio no governo de Artur Bernardes. No entanto, de acordo com o Deputado, apesar do autoritarismo do Presidente da República, aos cidadãos ainda restava a possibilidade de recorrer ao Judiciário para sua proteção, garantia que se fossem aprovadas as emendas constitucionais não mais existiria. Nas palavras de Escobar:

Agora mesmo nesse quadriênio de estado de sítio, o período das maiores infelicidades por que tem atravessado nossa Pátria e dos maiores e mais vergonhosos escândalos desde a proclamação da nossa independência, a quantos não tem valido o Poder Judiciário, arrancando de células destinadas a réus de crimes comuns, das torturas materiais e morais da incomunicabilidade, das violências de lhes privar dos vencimentos de que tem direito e outras medidas de exceção exorbitantes da atuação durante o sítio?⁵²⁸

Continuando os debates na Câmara acerca do projeto de reforma constitucional, no dia 13 de setembro de 1925, manifestou-se contrário às emendas concernentes ao estado de sítio o Deputado Leopoldino de Oliveira. Da mesma forma como Wenceslau Escobar, também ele alertou para a demasiada concentração de poder nas mãos do Executivo caso lograssem

⁵²⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 1, p. 466.

⁵²⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 1, p. 468.

⁵²⁷“Como há de o Poder Judiciário verificar se o Executivo exorbita de suas funções, se lhe for vedado conhecer de seus atos, como dispõe a emenda, praticados durante o sítio? Essa proibição importaria na mais profunda deturpação do regime arrogando o Executivo num poder absoluto à cuja discricção ficaria entregue a liberdade e a própria vida dos cidadãos.” (BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 1, p. 470-471).

⁵²⁸BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 1, p. 471.

êxito as alterações no texto da Constituição.⁵²⁹ Especificamente sobre a questão da suspensão do habeas corpus para os detidos em razão do sítio, afirmou:

O projeto da reforma constitucional tira ao povo o seu ponto de apoio nas horas más, como a de agora; suprime a emenda a maior garantia a única talvez, dos direitos dos brasileiros, de que a mascarada da nossa democracia se ri, e não nos dá outro remédio para os males de que padecemos e que mais nos atormentariam, se, para a desgraça do Brasil, fosse aprovada a reforma nos moldes do projeto.⁵³⁰

Na sessão do dia seguinte, o Deputado da base oposicionista Alberico de Moraes reafirmou a existência de uma ameaça ao equilíbrio dos poderes estatais diante de uma eventual aprovação da emenda de n. 75. De acordo com sua compreensão, impedir que o Judiciário apreciasse as decretações do sítio e dos atos praticados durante sua vigência, seria uma usurpação de poder, comprometendo o princípio consagrado pela Constituição de 1891 da separação dos poderes públicos.⁵³¹

Após terem sido encerrados os debates da primeira fase de discussão do projeto de revisão constitucional, foi colocado em votação e aprovado um requerimento retirando 43 emendas da proposta, em 18 de setembro de 1925.⁵³² Deste modo, o prazo para aprovação final da reforma seria diminuído, permitindo que fossem incorporadas mais rapidamente as emendas ao texto original da Constituição. A bancada oposicionista foi contra a retirada de emendas, alegando que seria este um artifício para o Executivo impor sua vontade de forma mais acelerada.

O requerimento, subscrito por 81 Deputados, excluía do projeto de reforma as seguintes emendas: 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 60, 61, 62, 65, 68, 70, 73, 76.⁵³³ Na sessão de 26 de setembro, durante a discussão sobre a retirada de emendas, o Deputado João dos Santos atacou as emendas 74 e 75, sugerindo que entrassem essas no rol dos enunciados excluídos. De acordo com o Deputado: “a proposta de revisão

⁵²⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 569.

⁵³⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 575.

⁵³¹“Sr. Presidente, o decreto do estado de sítio, sendo ato do Poder Executivo, deve estar sujeito, na sua aplicação, à apreciação do judiciário, e a lei do estado de sítio, votada pelo Congresso em virtude das atribuições que lhe confere a Constituição, tem que, forçosamente, ser submetida ao critério da suprema magistratura do país. Tirar do Supremo Tribunal Federal o dever, o direito de apreciar as leis votadas pelo Congresso é a usurpação das atribuições de um outro poder.”(BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 635).

⁵³²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 9.

⁵³³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 5.

constitucional deixa a vida, a liberdade, a fortuna e a honra dos cidadãos brasileiros à discrição das autoridades militares.”⁵³⁴ Assim, nesta mesma sessão foi apresentado um novo requerimento propondo a retirada de outras 27 emendas. Após discussões, foi aprovada pela maioria a exclusão das emendas 18, 22, 25, 27, 30, 32, 33, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 63, 64, 66, 69, 71, 72, 74 e 75.⁵³⁵

Apesar de terem sido retiradas do projeto várias emendas que haviam sido alvo de críticas da oposição, dentre elas as de n. 56, 74 e 75 referentes ao estado de sítio, Adolpho Bergamini acusou a exclusão de emendas de ser “mais uma bordoadada sobre a Câmara — porque hoje não é mais sobre a minoria, mas sobre a Câmara inteira — e facilitar a passagem do projeto de reforma da Constituição imposta pelo Catete.”⁵³⁶

Algumas emendas foram ainda oferecidas em plenário, mas muitas delas foram em seguida retiradas. Durante a sessão de 03 de outubro de 1925, foi encerrada a votação da primeira discussão, que acabou por aprovar sete emendas.⁵³⁷

Na sessão de 05 de outubro foi apresentada à Câmara dos Deputados um projeto de reforma do regimento interno da casa. A partir da aprovação das modificações, ficou estabelecido no art. 7º que no procedimento de reforma constitucional poderiam ser apresentadas emendas substitutivas a todos ou qualquer das anteriormente aprovadas, e deveriam conter as alterações que sugerissem aos textos ou artigos da Constituição, ou da proposta a que se referiram, isolada ou englobadamente.⁵³⁸

Com base nesse novo artigo do regimento, foram propostas, com assinatura de 118 Deputados, cinco emendas substitutivas àquelas aprovadas em primeiro turno. Muito embora um número bastante de significativo de emendas do projeto original tenha sido anteriormente retirado da proposta de reforma, muitos dos temas que diziam respeito a essas emendas foram reorganizados nos enunciados substitutivos, permanecendo de um modo ou outro como parte da reforma constitucional. Veja-se por exemplo o caso do estado de sítio. Embora tenha sido retirada a emenda n. 74, a emenda substitutiva n. 5, do projeto aprovado em primeira discussão, reproduzia o conteúdo daquela no seu §36⁵³⁹, o mesmo acontecendo com a de n. 56, registrada no §5º, do substitutivo de n. 4.⁵⁴⁰ Por isso a indignação da minoria

⁵³⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 346.

⁵³⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 352.

⁵³⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 355.

⁵³⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 650.

⁵³⁸BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 3, p. 60.

⁵³⁹GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 358.

⁵⁴⁰GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 354.

dos Deputados com a retirada de emendas e apresentação dos cinco enunciados substitutivos, já que na maioria dos casos as alterações foram apenas agrupadas, acelerando o processo de votação e aprovação das mudanças constitucionais.

Diante das mudanças no regimento, que também diminuía os prazos relativos à reforma constitucional, o parlamentar Francisco de Sá Filho declarou seu voto contrário as alterações,

restringe de tal forma os prazos de encaminhamento e discussões, que os torna virtualmente nulos. Com efeito, não é materialmente possível a nenhum Deputado, em 5 ou 10 minutos, encaminhar a votação de algumas das alterações da Constituição; e, por outro lado, encerrar qualquer uma das discussões no segundo dia, é facultá-los a quatro Deputados, de cada vez, o que significa privar de tomar parte nelas, aos 208 restantes. Se se pretendeu esconder à opinião pública a elaboração da reforma constitucional, não se queira agora proibir que a discutam os próprios representantes da Nação. Obra de tal relevância só deverá ser feita em ambiente de luz e de liberdade.⁵⁴¹

O segundo turno de discussões sobre a reforma constitucional foi iniciado na Câmara em 13 de outubro de 1925. Nos cinco enunciados substitutivo, de matéria nova, havia apenas o §7º, da emenda n. 5, relacionado às relações entre Estado e igrejas.⁵⁴²

Iniciados os debates, Azevedo de Lima afirmou que a questão do estado de sítio já havia sido discutida exaustivamente pelos oradores, que “puseram bem de manifesto a brutalidade desta formidável aberração jurídica. Sobre ela nada é mister mais aduzir para tornar bem clara e nítida a ação delituosa que vai na câmara praticar contra as nossas tradições jurídicas e contra o nosso clássico liberalismo.”⁵⁴³ O Deputado usou como argumento para fortalecer seu posicionamento contrário à restrição do habeas corpus em razão da medida de exceção a obriedade do prejuízo que a aprovação de tal emenda acarretaria ao país. Assim, já tendo sido levantadas as razões pelas quais tal enunciado deveria ser repellido pelos membros do Legislativo, só restou a ele apelar para a necessidade incontestável de ser a emenda rejeitada.

Durante a terceira discussão das emendas, Leopoldino de Oliveira destacou que além de a reforma ser um retrocesso para a Constituição do

⁵⁴¹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 61.

⁵⁴²“§7º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou dos Estados. A representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica violação desse princípio.”(GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 355).

⁵⁴³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 268.

país, a influência do Presidente da República no processo da reforma era exageradamente grande, violando os preceitos de separação de poderes e competência para revisão constitucional definidas na Constituição.⁵⁴⁴

Na sessão de 21 de outubro de 1925 foi encerrada a terceira discussão na Câmara do projeto de reforma e, uma vez encaminhada a votação das emendas, a redação foi aprovada.⁵⁴⁵ Após uma discussão especial, em 23 de outubro foi votada em último turno a reforma, tendo sido remetido o projeto ao Senado Federal.

Adolpho Bergamini, membro da oposição, fez ainda uma ressalva a respeito da participação engajada da minoria nas discussões. Embora em desvantagem na Câmara, não se furtaram esses congressistas a tomar parte nos debates e nas análises das propostas de emenda. No entanto, o mesmo não pôde ser verificado na participação da base governista, que, salvo pequenas intervenções, não se manifestou em defesa do projeto.

a possibilidade de se transformar em lei o projeto que sofreu os mais vivos e incisivos ataques, a crítica mais severa, o exame mais rigoroso, sem que uma palavra de defesa se fizesse ouvir, para ao menos ficar consignado nos Annaes da Constituinte Revisora, de modo a esclarecer aos posterios os motivos reais ou aparentes, que levaram esta casa do congresso à tentativa infeliz de reformar a Constituição de 24 de fevereiro.⁵⁴⁶

Em 26 de outubro de 1925 foi recebido no Senado o projeto com as cinco emendas aprovadas na Câmara.⁵⁴⁷ Em seguida, foi escolhida uma comissão especial formada por 21 Senadores encarregada de estudar as matérias e apresentar um parecer sobre a reforma constitucional no dia 31 de outubro. Neste parecer, a Comissão discutiu questões relativas ao estado de sítio ao analisar os textos das emendas n. 4 e n. 5.

Sobre a emenda n. 4, §5º, que proibia os tribunais de conhecer os atos praticados em virtude do estado de sítio pelos poderes Executivo e Legislativo, a Comissão Especial asseverou: “todos os casos a que se refere a emenda são puramente políticos e é um dogma — que o poder Judiciário não pode intervir em casos políticos.”⁵⁴⁸ E concluiu, após citações de alguns publicistas, da seguinte maneira: “se, pois, os tribunais não tem competência para intervir em casos puramente políticos, a disposição proposta pela emenda, proibindo recursos judiciários nos casos que refere é digna de ser

⁵⁴⁴ “venho cumprir o meu dever de debater, ainda mais uma vez, o projeto de reforma constitucional, que o Parlamento está elaborando, atendendo à vontade do Sr. Presidente da República.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 388).

⁵⁴⁵ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 393.

⁵⁴⁶ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 499.

⁵⁴⁷ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 195.

⁵⁴⁸ GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 341.

incluída na Constituição Política.”⁵⁴⁹ Portanto, foi favorável a Comissão do Senado ao texto que excluía do julgamento do Judiciário as ações realizadas durante o sítio, por considerá-las estritamente políticas, cabendo apenas ao Legislativo tomar parte na apreciação.

Ao apresentar o parecer sobre a emenda n. 5, § 36, a Comissão posicionou-se de maneira favorável à obrigatoriedade do Poder Executivo de elencar cada uma das garantias constitucionais suspensas a partir da decretação do estado de sítio, bem como a definição no próprio artigo constitucional do rol de quais garantias poderiam vir a serem suspensas. Essas modificações no texto da Constituição seriam importantes, segundo a Comissão, porque “a falta de determinação das garantias que podem ser suspensas e os termos vagos e genéricos do dispositivo constitucional, abrindo espaço ao arbítrio do Poder Executivo, tem determinado vários abusos atestados pela nossa história política.”⁵⁵⁰

Apesar dessa fundamentação, estabelecendo limites ao Poder Executivo com vistas a preservar os direitos individuais dos cidadãos, o parecer da Comissão do Senado foi omissivo com relação à restrição absoluta do habeas corpus para as pessoas envolvidas em detenções ocasionadas pelo estado de sítio imposta pelo mesmo parágrafo da emenda. O parecer simplesmente ignorou a inovação trazida pelo texto, deixando sem comentários a delicada questão.

Uma vez apresentado o parecer aos demais membros do Senado, foi iniciada em 06 de novembro a primeira discussão sobre o projeto de reforma constitucional. Ocupou a tribuna no dia 11 Epiácio Pessoa, que discursou sobre as alterações no texto da Constituição ocasionadas pelo n. 4, §5º.

Eu entendo esta disposição, no sentido natural dos vocábulo que a encerram. Desde que se trate de atos decorrentes do estado de sítio, praticados não por ocasião dele, mas em virtude dele, como diz a própria emenda, isto é, desde que se trate de alguns daqueles atos que a Constituição só permite praticar por causa do estado de sítio, que só o estado de sítio legitima, — não poderão os tribunais conhecer deles. Com a suspensão das garantias, por exemplo, o Presidente tem o direito de deter o cidadão sem flagrante ou nem culpa formada, em lugar não destinado a réus de crimes comuns. Eis uma faculdade constitucional e privativa do Poder Executivo, eis aí um ato praticado ‘em virtude’ do sítio: contra esse ato nada podem os tribunais.⁵⁵¹

Assim, com o intuito de evitar que qualquer ato praticado pelo Poder Executivo durante o estado de sítio ficasse excluído da apreciação do Poder

⁵⁴⁹GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 342.

⁵⁵⁰GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 347.

⁵⁵¹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 408.

Judiciário, deixando desprotegidos de forma genérica os direitos individuais, a mercê apenas de uma tardia responsabilização criminal do Presidente da República, procurou Epiácio Pessoa a consolidação do entendimento dentre os parlamentares segundo o qual só seria vetado o recurso ao Judiciário àqueles diretamente envolvidos no estado de sítio.”⁵⁵²

Encerrados os debates, na sessão de 12 de novembro foram votadas as alterações constitucionais. Durante a votação da emenda n. 5, a maioria dos Senadores entendeu que o §35 e o § 36 deveriam ser votados de forma separada.⁵⁵³ Por unanimidade de votos, foram ambos os parágrafos rejeitados.⁵⁵⁴

Após as demais etapas de votação no Senado, que aprovaram a maior parte das emendas propostas, salvo os §§ 35 e 36, da emenda n. 5, no dia 04 de maio de 1926, o texto aprovado pelo Senado retornou à Câmara dos Deputados.

De volta à Câmara, antes que fosse iniciado o segundo turno de votações, o Deputado Leopoldino de Oliveira expressou na sessão de 16 de junho sua frustração com relação aos rumos tomadas pela reforma constitucional, essencialmente influenciada pelo Presidente da República e com vistas a privilegiar as oligarquias dos Estados mais poderosos da União. Nesse sentido:

mas a revisão que pleiteávamos era aquela que assentava nas aspirações nacionais. Não seríamos capazes de abastardar o nosso ideal até o ponto de virmos defender a reforma atual que é obra castrada do catete a ser imposta ao povo brasileiro com a chancela imoral das oligarquias.⁵⁵⁵

Dentre as poucas manifestações governistas favoráveis às emendas relacionadas ao estado de sítio, pode-se destacar o discurso de Francisco Campos apoiando a disposição cujo conteúdo vetava a apreciação do estado de sítio pelo poder Judiciário, veja-se:

Assim, Sr. Presidente, se aos tribunais é vedado decidir da constitucionalidade da declaração de sítio, segue-se, por implicação irresistível, que os atos praticados pelo Governo em virtude do estado de sítio, se acham igualmente subtraídos à sua competência; pois o sítio é declarado para ser executado e se aos tribunais se reservasse a faculdade de obstar, pela sua intervenção, a atuação da medida, seria a mais chapada puerilidade subtrair-se ao seu julgamento o ato de declaração de sítio, porque o que, em última análise, se envolveria no seu pronunciamento sobre os atos praticados em virtude

⁵⁵²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 409.

⁵⁵³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 444.

⁵⁵⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 445.

⁵⁵⁵BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 35.

do sítio seria, efetivamente, o sítio em toda a sua extensão, em toda plenitude da sua substância. Praticamente, por conseguinte, tanto faz julgarem os tribunais da declaração como dos atos do sítio, pois julgando desses teriam julgado da substância do estado de sítio, de cujo conteúdo poderiam privá-lo inteiramente, nulificando e abolindo, assim o recurso em toda sua extensão.⁵⁵⁶

Diante dessas afirmações, o Deputado da oposição Leopoldino de Oliveira contra-argumentou, enunciando mais um dos elos que formariam a cadeia de comunicação⁵⁵⁷:

Digo eu agora: todo ato do Legislativo ou do Executivo que, executado durante o sítio não seja meramente político, constitua uma exorbitância do poder cabe na competência do Judiciário. Se assim não fosse, não haveria limitação de poderes e, então, teríamos o arbítrio, o absolutismo político. Se o Executivo, por exemplo, prende o Deputado, que tem imunidade parlamentar e o Legislativo aprova seu ato, o representante do povo não pode recorrer ao Judiciário?⁵⁵⁸

Ainda outro Deputado da base governista expressou seu apoio de que seria acertada a emenda que afastaria do Poder Judiciário o julgamento do estado de sítio. João Mangabeira afirmou: “Quando a reforma estabelece que o Poder Judiciário não pode tomar conhecimento da declaração do estado de sítio, não faz senão consagrar a jurisprudência pacífica, tranqüila e até hoje incontestável do Supremo Tribunal”⁵⁵⁹. Segundo ele, o art. 80 (cuja emenda não fora aceita pelo Senado) já seria suficiente para delimitar as funções discricionárias do governo ou do Congresso nas hipóteses do estado de sítio.⁵⁶⁰

Ao fim dos debates, as modificações propostas nas redações dos arts. 34, n. 21, 48, n. 15 e 80, que versavam sobre o estado de sítio, foram todas rejeitadas. Em contra partida, permaneceram na pauta para a votação final da Reforma Constitucional a impossibilidade de recursos judiciários contra a declaração de sítio e a incompetência do Judiciário para conhecer durante a vigência do estado de sítio os atos praticados em virtude dele pelo Legislativo ou Executivo, bem como a restrição do habeas corpus para os casos em que fossem violados direitos relacionados à liberdade de locomoção dos indivíduos.

Além dessas divergências que separavam os Deputados em dois grupos opostos, foi objeto de discórdia também a interpretação do art. 90 da

⁵⁵⁶BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 172.

⁵⁵⁷BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 272.

⁵⁵⁸BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 194.

⁵⁵⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 252.

⁵⁶⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 256.

Constituição, responsável por regular justamente o processo de reforma constitucional. Segundo os Deputados da minoria opositora, a reforma cujos trâmites ocupavam o Congresso Nacional era nula porque desobedecia os preceitos constitucionais previstos naquele artigo. Três foram os pontos alegados por Adolpho Bergamini como inconstitucionais: a maioria de dois terços de votos exigida pelo §2º deveria referir-se à totalidade dos membros do Congresso e não ao número dos membros presentes na sessão de votação; esta totalidade deveria abranger as duas casas e, a terceira objeção, era no sentido de que o projeto não havia sido aceito nas duas Câmaras, como previsto também no §2º, porquanto o Senado havia alterado a redação inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados.⁵⁶¹

Cumpridas as três etapas de votação, em 08 de julho foram aprovadas na Câmara em último turno as emendas constitucionais, cujo texto foi remetido ao Senado Federal.⁵⁶²

Recebido em 13 de julho no Senado o projeto de reforma constitucional aprovado pela Câmara, na data de 17 de agosto foi iniciada a primeira discussão do segundo turno no Senado.⁵⁶³

Moniz Sodré, Senador da oposição, retomou a questão do art. 90 já defendida na Câmara, alegando a inconstitucionalidade da reforma que estava tramitando.⁵⁶⁴ De acordo com Moniz, o artigo estava sendo duplamente violado.⁵⁶⁵ Referia-se o Senador a uma violação de cunho formal, relacionada ao número de votos para aprovação da emenda, se seriam referentes à totalidade dos membros ou à maioria presente, e a uma ofensa material à forma republicana federativa do país, pois a parte final da nova redação do art. 62 prejudicava a autonomia dos Estados.

Em que pesem as alegações de inconstitucionalidade, após a última fase de debates, as emendas constitucionais foram aprovadas no Senado em 28 de agosto de 1926.⁵⁶⁶ Finalmente, em 03 de setembro de 1926, registrou-se o seguinte: “Nós, Presidentes e Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, de acordo com o §3º, do art. 90 da Constituição Federal, e para o fim nele prescrito, mandamos publicar as seguintes emendas à mesma Constituição, aprovadas nas duas câmaras.”⁵⁶⁷

⁵⁶¹BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 220-221.

⁵⁶²BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 464.

⁵⁶³BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 529.

⁵⁶⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 574.

⁵⁶⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 655.

⁵⁶⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 792.

⁵⁶⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 793.

4.4 Conclusão

O processo de reforma constitucional foi compreendido nesta parte da pesquisa como uma das etapas que compõem a cadeia comunicativa em torno do instituto do estado de sítio na Primeira República brasileira. A partir dessa perspectiva, a problemática relacionada ao fenômeno normativo jurídico da medida de exceção procurou abarcar o aspecto relativo à afirmação da significação, isto é, aos enunciados lingüísticos produzidos a partir de propostas de alterações nos signos do texto da Constituição de 1891.

Como visto, a questão da reforma constitucional e sua regulamentação através do art. 90 incitaram debates bastante freqüentes nos meios estatais e entre os pensadores do Direito Público brasileiro durante o início do século XX. De modo geral, a preocupação que dominava a maioria das discussões era a harmonização da preservação dos preceitos constitucionais com as atualizações necessárias para que o documento legal não ficasse descontextualizado, permitindo estabilidade à ordem constitucional republicana. Especificamente no que se refere ao estado de sítio, as atenções estavam mais voltadas para o problema da interpretação dos artigos que o regulavam. Discutia-se a amplitude dos preceitos, os modos como deveriam ser operacionalizados, os sentidos que poderiam conter. A gama de diferentes significações concretizadas na prática a partir da medida de exceção e a sua importância para a configuração do federalismo, do modelo de separação dos poderes públicos e dos princípios de direitos individuais, fizeram com que o sítio estivesse constantemente presente nos debates concernentes à revisão constitucional.

Rejeitadas a maioria das propostas que implicariam em transformações no instituto do estado de sítio, apenas dois novos enunciados normativos a ele relacionados passaram a integrar o texto constitucional. O primeiro constitui o acréscimo de um parágrafo no artigo responsável por definir as atribuições dos juízes e Tribunais Federais, o segundo trata da redução do alcance do habeas corpus. Observe-se as novas disposições:

Art. 60, §5º - Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder

Legislativo ou Executivo.⁵⁶⁸

Art. 72, §22 - Dar-se-á o habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em eminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção.⁵⁶⁹

Assim, os debates sobre a revisão e a regulamentação do estado de sítio caminharam muito juntos. Esses enfrentamentos lingüísticos travados numa relação dialógica e interindividual permitiram a criação de novos temas, no sentido adotado por Bakhtin⁵⁷⁰, e deram seqüência à cadeia comunicativa que foi se construindo a partir da figura do estado de sítio. As disputas em torno dos significados do estado de sítio e da tentativa de alterar a redação original da Constituição, fizeram parte de um embate maior, que envolvia a luta entre os diferentes grupos sociais para impor suas concepções político-jurídicas. Foi esse espaço simbólico, onde a palavra se transforma em arena, o lugar dos confrontos ideológicos.⁵⁷¹

Ao levar em consideração o processo revisionista que tomou lugar no Brasil durante os anos da Primeira República, torna-se possível afirmar que a incorporação das emendas constitucionais em 1926 representa uma espécie de contra-reforma. Isso porque as alterações inseridas no texto original da Constituição de 1891 contrariaram as principais propostas defendidas nos anos anteriores por diferentes grupos políticos. Os projetos que não lograram êxito mantinham, no geral, uma perspectiva liberal fundamentando suas sugestões de mudanças. Em contrapartida, a Reforma de 1926 constitui o episódio final de um período marcado pela dificuldade em equilibrar os poderes da estrutura federativa. O então Presidente da República avançou sobre as atribuições do Congresso Nacional e puxou para si a iniciativa da reforma. Os pontos por ele sugeridos de forma bastante diretiva aos membros do Poder Legislativo reorganizavam a estrutura institucional do país, diminuindo a autonomia dos Estados-membros em favor da União, alterando competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ainda tratava de mitigar direitos individuais com a despolitização de remédios constitucionais tais como o habeas corpus.

A Reforma Constitucional aprovada em 1926 representou as últimas forças políticas das oligarquias cafeeiras que haviam dominado as instituições públicas brasileiras durante a maior parte da Primeira República.

⁵⁶⁸CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 35.

⁵⁶⁹CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 38.

⁵⁷⁰Vide Introdução, p. 14.

⁵⁷¹BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

Na tentativa de manter sua hegemonia, num esforço conjunto entre o Presidente da República e parlamentares que formavam a base aliada do governo, as emendas aprovadas limitaram os ideais liberais presentes no texto da Constituição de 1891, concentraram o poder público no Executivo federal e diminuíram autonomia dos Estados, reestruturando o modelo federalista. Todavia, apesar de investir numa reforma político-jurídica para manter os grupos que estavam no poder, as crises que minaram a estrutura política do período não foram contidas, culminando com a ruptura institucional gerada pela Revolução de 30.⁵⁷²

⁵⁷²“Os vitoriosos de 1930 compunham um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político. Eles tinham-se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas: os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos chamados ‘tenentes civis’; o movimento tenentista — visto como uma ameaça pelas altas patentes das forças armadas — defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o partido Democrático — porta-voz da classe média tradicional — pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria seu predomínio.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 326).

5 Conclusão

O estado de sítio constitui uma figura constitucional essencial para a compreensão das estruturas políticas democráticas. Se por um lado é um mecanismo de proteção da sociedade, alargando os limites da autoridade estatal para rápida ação em situações excepcionais, por outro pode ser um instrumento legitimador de arbitrariedades e abusos intervencionistas. Entre esses dois extremos existem inúmeras possibilidades de entendimentos e práticas de operacionalização. Há um espaço de potencialidades de significação dos dispositivos da constituição que podem ora se afastar e ora se aproximar dos ideais de democracia privilegiados nas sociedades ocidentais.

Desta maneira, o presente trabalho procurou analisar a construção político-jurídica do instituto constitucional do estado de sítio como um indicador do desenvolvimento das instituições públicas brasileiras. As freqüentes decretações de estado de sítio durante a Primeira República permitiram perceber nuances das vicissitudes que permeavam os poderes estatais e aspectos relacionados aos esforços para imprimir determinadas ideologias às configurações do regime republicano federativo do país.

Para realização de tal estudo partiu-se da regra lingüística da significação segundo a qual esta não se move das palavras para o sentido sem interferências contextuais. Portanto, as composições lingüísticas, além dos aspectos estruturais sintáticos, estão inseridas em ocorrências que determinam e disciplinam comportamentos sociais ao mesmo tempo em que abrem oportunidades para outros tantos comportamentos e ações. Com base nas teorias de linguagem de viés culturalista elaboradas por Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu, foram examinados discursos sobre o sítio produzidos nas esferas dos três poderes públicos federais, registrados, principalmente, nos anais da Assembléia Constituinte, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em mensagens redigidas pelos Presidentes da República e em decisões do Supremo Tribunal Federal.

Tendo sido abordadas três etapas do processo de normatização do estado de sítio, relacionadas à elaboração dos preceitos constitucionais, às

tematizações dos sentidos pelos poderes estatais e à afirmação de uma significação nos eventos relativos à reforma constitucional, e apresentadas as conclusões parciais obtidas ao fim de cada um dos capítulos, resta neste momento, a tarefa de interpretar e relacionar os resultados já verificados e elencados. Cada uma dessas três fases do fenômeno normativo jurídico representa um conjunto de enunciados concretos formulados sobre o instituto do sítio. Tal como a imagem de uma corda, os temas individualmente considerados são fios que compõem uma unidade na qual coexistem continuidades e rupturas, as quais se teve que atar com nós. As reflexões realizadas permitiram que ao final de cada uma das três análises fosse possível colocar esses nós em evidência. Conjugados os resultados parciais obtidos durante a pesquisa, é possível, agora, trazer novamente algumas asserções que permitem compreender aspectos da construção do estado de sítio durante os primeiros anos do regime republicano.

Pôde-se verificar que o estado de sítio funcionou como um instrumento para estabelecer as configurações da estrutura política institucional da Primeira República brasileira. No final do século XIX, o regime republicano federativo havia sido recém implementado e o país ainda estava se adequando às novas formas de organização do poder público. Diante das dificuldades em equilibrar os poderes da União e dos Estados-membros e de harmonizar as atribuições do Executivo, Legislativo e Judiciário, o estado de sítio acabou funcionando, principalmente nas mãos de Presidentes da República, como um mecanismo de acomodação e redefinição do regime político. Assim, as necessidades contextuais e os arranjos dos poderes acabaram por revisar os princípios liberais que inicialmente sustentaram a Constituição de 1891. Por meio de decretações de estado de sítio, a autonomia dos Estados foi diminuída, concentrando o poder no âmbito federal; o poder Executivo aumentou o limite de suas competências e direitos de liberdade individual foram restringidos.

De modo mais específico, observou-se que os conflitos travados nas esferas estatais em torno das tematizações do estado de sítio estavam concentrados em certos pontos controversos da figura jurídica. A partir das disputas de sentido que envolveram tais questões, a medida do sítio foi sendo delineada no cenário constitucional brasileiro.

A primeira das questões que pode ser destacada nesse sentido refere-se à natureza do instituto. No decorrer do trabalho, constatou-se que os membros dos poderes estatais divergiam se o estado de sítio era uma medida de caráter preventivo ou repressivo. Apesar de a maioria dos projetos de regulamentação infraconstitucional da medida adotar uma

perspectiva de cunho liberal e defender que o sítio fosse utilizado somente para fins de repressão, a maior parte das decretações examinadas na pesquisa demonstrou o predomínio da vertente preventiva na operacionalização da medida de exceção. Desta maneira, os requisitos exigidos para o estado de sítio ser colocado em vigor foram flexibilizados, ampliando o seu período de duração e permitindo que fosse tratado quase que como uma medida ordinária à disposição da administração pública.

Outro ponto de dispersão relacionado ao estado de sítio que despertou fortes embates no seio dos poderes federais diz respeito à competência para sua decretação. A Assembléia Constituinte aprovou o texto final da Constituição de 1891 atribuindo a competência ao Congresso Nacional, permitindo excepcionalmente, quando este não estivesse reunido, que a atribuição ficasse a cargo do Presidente da República. Todavia, apurou-se que durante a Primeira República os poderes estatais estavam em desequilíbrio, tendo o Executivo federal concentrado o poder político. Não foi diferente com relação ao processo para instauração de períodos de exceção no país. Excetuadas poucas ocasiões nas quais a iniciativa para o sítio partiu do Poder Legislativo, com maior freqüência a medida ficou sob a responsabilidade do Presidente. Assim, fosse por delegação de poderes para prorrogação e extensão da medida, fosse por meio de Deputados e Senadores aliados ou mesmo pela suspensão das atividades do Congresso, o chefe do Executivo comandou as decisões sobre a necessidade e oportunidade de fazer com que o país ingressasse num estado de exceção.

Embora os debates sobre o estado de sítio tenham sido bastante acirrados, percebeu-se que, durante o período, a medida assumiu contornos de um instrumento essencialmente vinculado ao Poder Executivo. Questões concernentes ao relatório que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional sobre as ações praticadas durante o sítio e à possibilidade de aprovação e suspensão do sítio decretado pelo Executivo pelo Legislativo apontaram também nesse sentido. Sob protestos de congressistas defensores da restrição da autoridade do Presidente diante do sítio, a caracterização do instituto permitiu que as informações prestadas nos termos do art. 80, §3º, da Constituição fossem bastante genéricas. Da mesma maneira, evidenciando tentativas de alargar as esferas de atuação do Executivo, foram levantadas teses de que não poderiam o Legislativo ou o Judiciário apreciar quaisquer atos daquele poder.

Cabe ressaltar ainda as divergências geradas a partir dos efeitos do estado de sítio. Foram recorrentes nos setores estatais de nível federal discussões referentes às garantias constitucionais que ficariam suspensas

com a vigência do sítio. Tal ponto dividiu os membros do poder público entre aqueles que adotavam uma perspectiva mais conservadora, isto é, que apoiavam restrições mais drásticas aos direitos individuais e aqueles que privilegiavam princípios de viés liberal. Apesar dessa separação, pôde-se observar ao longo da pesquisa que, em geral, mais do que desacordos com bases teóricas, predominava a oposição entre os governistas — que apoiavam o Presidente da República e o aumento de espaços de autoridade discricionária com o sítio — e os oposicionistas — que incorporavam os ideais liberais como mais um meio de combater o governo. Nesta oposição, os conservadores/governistas saíram vitoriosos na maioria das vezes, inclusive aprovando fortes restrições ao habeas corpus na reforma constitucional de 1926. Em contrapartida, a preservação das imunidades parlamentares foi um dos poucos pontos favoráveis àqueles que levantavam bandeiras de restrição do estado de sítio.

Enfim, as inúmeras tematizações do estado de sítio na Primeira República brasileira foram marcadas por elementos verbais e não-verbais determinados pelo contexto histórico e pelas pessoas e grupos que proferiram os enunciados. Foi nos enfrentamentos lingüísticos gerados nas esferas do poder estatal federal que o instituto constitucional do estado de sítio assumiu suas feições. Desta maneira, a análise do fenômeno normativo jurídico da medida de exceção permitiu, além da percepção do processo de construção do sítio, o aprofundamento das reflexões concernentes às instituições públicas federais e à implementação do modelo republicano federativo no Brasil.

O recorte temático privilegiado na pesquisa que se encerra focalizou o estudo do estado de sítio a partir de personagens que integraram os mais altos escalões dos poderes públicos brasileiros durante a Primeira República. Para além da análise desse particular da história do Brasil, novas possibilidades de abordagem da figura constitucional do sítio surgem como meio para ampliar e aprofundar aspectos da sua construção no processo do fenômeno normativo jurídico. Nesse sentido, futuramente seria importante atentar para diferentes experiências relacionadas ao sítio e outros modos de percepção da exceção, com base em novos conjuntos de fontes e sob a ótica de outros atores sociais. Afinal, o desafio é alargar o campo de trabalho, para que a expansão de informações e reflexões permita o refinamento da compreensão de aspectos da história do direito brasileiro.

6

Referências Bibliográficas

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

BARBALHO, João. **Constituição Federal brasileira – Comentários**. Rio de Janeiro, 1902.

BARBOSA, Rui. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. v. 17, tomo I. (Obras Completas de Rui Barbosa).

BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal brasileira**. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Livr. Acadêmica, 1932. v. 6.

BERNARDES, Artur. Reforma Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 5, p. 407-411. maio 1924.

BLOCH, Marc. **Apologia da história, ou, O ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRAIT, Beth (org). **Bakhtin: conceitos chave**. São Paulo: Contexto, 2005.

BRASIL. Presidente. **Mensagens Presidenciais**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. v. 1-5. (Documentos Parlamentares).

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais da Câmara dos Deputados**. Rio

de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892 (v. 1, 2, 3, 4), 1894 (v. 3), 1895 (v. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), 1897 (v. 5, 6, 7, 8), 1903 (v. 5), 1904 (v. 3, 7), 1910 (v. 10), 1911 (4, 5), 1914 (v. 1, 2, 3), 1917 (v. 9, 11), 1918 (v. 6), 1922 (v. 5, 6), 1923 (v. 6, 7, 8), 1924 (v. 4, 9).

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892 (v. 1 e 2), 1898 (v. 1 e 3), 1904 (v. 2 e 3).

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Revisão Constitucional**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1927 e 1928. 5 v. (Documentos Parlamentares).

BRASIL. **Anais do Congresso Constituinte da República**. Rio de Janeiro, [s.n.], 1924. 3v.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 300**. Paciente: Eduardo Wandenkolk e outros. Relator: Ministro Costa Barradas. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1892. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc300>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 1063**. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 03 de março de 1898 e 26 de março de 1898. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc1063>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 1073**. Paciente: João Cordeiro e outros. Relator: Ministro Ribeiro de Almeida. Rio de Janeiro, 30 de março de 1898, 2 de abril de 1898 e 16 de abril de 1898. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc1073>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 3527**. Paciente: José Eduardo de Macedo Soares e outros. Relator: Ministro Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 15 de abril de 1914. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/julghistoricos/monta_resumo.asp?IDE_PROCESSO=hc3527>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 4469**. Paciente: Nilo ou Nissim Reisman. Relator: Ministro Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1918 Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência, Minas Gerais, v. 30, n. 175 a 180, p. 66. jul. a dez. de

1918.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 8690**. Paciente: Edmundo Bittencourt e outro. Relator: Ministro G. Natal. Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1922. Revista Forense. Doutrina, Legislação e Jurisprudência, Minas Gerais, v. 42, n. 235 a 240, p. 130 a 132. jan. a jun. de 1923.

CARONE, Edgard. **A República Velha: evolução política (1889-1930)**. 3. ed. São Paulo: Difel, 1977. v. 2 (Corpo e Alma do Brasil).

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. O Rio de Janeiro e a república que não foi. 3. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

COSTA, Emilia Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: IEJE, 2001.

COSTA NETO, Canrobert Penn Lopes. **A reforma constitucional de 1926 e a crise da primeira república**. Dissertação. (Mestrado em História Política do Brasil). Departamento de Geografia e História. Universidade de Brasília. Brasília, 1983.

CAVALCANTI, Vanuza; BECKER, Antonio. **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**. Letra Legal: Rio de Janeiro, 2004. v. 1, p. 26-42.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

FONSECA, Annibal Freira da. **O poder executivo na república brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 67.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. 2 v.

FREIRE, Felisbello. **História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro : Moreira Maximino Chagas, 1894-1895. v. 3.

FREITAS, Herculano. **Direito Constitucional**. São Paulo, [s.n.], 1923.

FREITAS, Herculano et al. Revisão Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 3-14. jul. 1925.

FREITAS, Herculano. Reforma Constitucional. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio

de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 333-358. out. 1925.

GORDO, Adolpho. A Revisão Constitucional no Senado. **Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 115-253. ago. 1925.

GÓMEZ, Antonio Castillo. Historia de la cultura escrita. Del Próximo Oriente Antiguo a la sociedad informatizada. Gijón: Trea, 2001.

HABEAS corpus. **Diario do Commercio**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 130, p. 1. 20 abr. 1892.

IOKOI, Zilda M. Gricoli. **O legislativo na construção da república**. São Paulo: Contexto, 1990. p. 76.

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. **Sociedade e política na Primeira República**. São Paulo: Atual, 1999. p. 6.

KOERNER, Andrei. **O habeas corpus na prática judicial brasileira: 1841-1920**. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1923.

MANIFESTO. **A República**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-2. 3 dez. 1870.

MIRANDA, Pontes de. **História e prática do habeas corpus**. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1962.

NOGUEIRA, José Carlos Ataliba. **A reforma da Constituição Federal**. São Paulo, [s.n.], 1926.

NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. **Projeto História**. São Paulo: PUC, n. 10, p. 07-28, dez. 1993.

NUNES, José de Castro. **A Jornada Revisionista**: os rumos, as idéias, o ambiente. Rio de Janeiro: Pap. Almeida Marques & C., 1924.

P. P. As bases da Constituição. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 41, n. 13212, p. 3, 24 fev. 1915.

A QUESTÃO do habeas corpus. **Diario do Commercio**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 135, p. 1. 23 abr. 1892.

ROBLES, Gregorio. **O direito como texto**: quatro estudos de teoria comunicacional do direito. Barueri, SP: Manole, 2005.

RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1965. v. 1.

ROURE, Agenor de. **A Constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. v. 1.

SÁ FILHO, Francisco. **O estado de sítio e sua regulamentação**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1928.

SEVCENKO, Nicolau. A inserção compulsória do Brasil na Belle Époque. In: **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. São Paulo: Brasiliense, 1995. Cap. 1, p. 25-77.

WACQUANT, Loïc J. D. **O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal**. Revista de Sociologia e Política. n. 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em: <<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/sociologia/article/viewFile/3621/2878>>. Acesso em: 04 out. 2005.

ZAPPEN, James P. Mikhail Bakhtin (1895-1975). **Twentieth-Century Rhetoric and Rhetoricians: Critical Studies and Sources**. Ed. Michael G. Moran and Michelle Ballif. Westport: Greenwood Press, 2000. Disponível em: <<http://www.rpi.edu/~zappenj/Bibliographies/bakhtin.htm>>. Acesso em: 04 out. 2005.