

## 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

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 conclusibilidade<sup>41</sup>, ao mesmo tempo são também

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

<sup>40</sup>Vide Introdução, p. 13.

<sup>41</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 280.

signos relacionados ao processo de significação<sup>42</sup>. 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.

---

<sup>42</sup>BAKHTIN, 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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

<sup>43</sup>Emília 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).

<sup>44</sup>Apresentando 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> “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).

<sup>46</sup> 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).

<sup>47</sup> 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).

<sup>48</sup> “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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> 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).

<sup>49</sup>BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 142.

<sup>50</sup>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”.<sup>51</sup> 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”<sup>52</sup> 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

<sup>51</sup> “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).

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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 bakhtiniana<sup>54</sup>, 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.”<sup>55</sup>

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

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

<sup>54</sup>Vide Introdução, p. 14.

<sup>55</sup>BAKHTIN, 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”<sup>56</sup>. 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.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup> 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

<sup>56</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 262.

<sup>57</sup>BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 261.

<sup>58</sup>P. 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.<sup>59</sup> 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”<sup>60</sup>, 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.<sup>61</sup>

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

<sup>59</sup>BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 34.

<sup>60</sup>BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

<sup>61</sup>BARBOSA, 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”<sup>62</sup>.

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

<sup>62</sup>BOURDIEU, 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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup>

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

<sup>63</sup>BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 38.

<sup>64</sup>BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 64.

<sup>65</sup>BARBOSA, 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.<sup>66</sup>

## 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 consequência, 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]<sup>67</sup>

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

<sup>66</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

<sup>67</sup>BARBOSA, 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”<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> “[...] 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-B<sup>69</sup>, 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.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> “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).

<sup>70</sup> 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”<sup>71</sup>. 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).

<sup>71</sup>BAKHTIN, 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.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup>

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

<sup>72</sup>BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 129.

<sup>73</sup>BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 38.

<sup>74</sup>BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 64.

<sup>75</sup>BARBOSA, 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”<sup>76</sup>.

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

---

<sup>76</sup>BAKHTIN, 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].<sup>77</sup>

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

<sup>77</sup>BARBOSA, 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.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> 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 Senadores<sup>80</sup> legitimados pelo sufrágio

<sup>78</sup>“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).

<sup>79</sup>A 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).

<sup>80</sup>“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”<sup>81</sup>. 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.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup>

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).

<sup>81</sup>ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 9.

<sup>82</sup>ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 72.

<sup>83</sup>Rui 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).

<sup>84</sup>ROURE, 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.”<sup>85</sup> 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”<sup>86</sup>.

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

<sup>85</sup>BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 57.

<sup>86</sup>ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 323.

outros poderes estaduais.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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”<sup>89</sup>. Em contrapartida, seria obrigação da União

<sup>87</sup>BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 370.

<sup>88</sup>BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 724.

<sup>89</sup>BRASIL, *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:”<sup>90</sup>. 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.<sup>91</sup> 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”<sup>92</sup>. 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:

<sup>90</sup>BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 1, p. 517.

<sup>91</sup>BOURDIEU, P., *A economia das trocas lingüísticas*, p. 22-23.

<sup>92</sup>BRASIL, *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.”<sup>93</sup> Fica registrada mais uma vez a preocupação com as 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.<sup>94</sup>

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.<sup>95</sup>

Da mesma forma como ocorreu com a questão da intervenção, o estado de sítio não despertou grandes debates no âmbito da Assembléia Constituinte.<sup>96</sup> 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.

<sup>93</sup>ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 328.

<sup>94</sup>ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 329.

<sup>95</sup>BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, p. 9.

<sup>96</sup>“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<sup>a</sup> 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.<sup>97</sup> A nova redação estabelecia: “compreenda-se também nos parênteses o art. 5º, n. 3.”<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup> 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

<sup>97</sup>Art. 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)

<sup>98</sup>BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 115.

<sup>99</sup>BAKHTIN, 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.<sup>100</sup>

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.”<sup>101</sup> 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.”<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup>

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).<sup>104</sup>

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.<sup>105</sup>

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

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

<sup>101</sup>BRASIL, *Anais do Congresso Constituinte da República*, v. 2, p. 770.

<sup>102</sup>ROURE, A., *A Constituinte republicana*, p. 612.

<sup>103</sup>BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 39.

<sup>104</sup>BARBOSA, R., *A Constituição de 1891*, p. 65.

<sup>105</sup>BARBOSA, 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.<sup>106</sup> 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

<sup>106</sup>BOURDIEU, 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.<sup>107</sup> Assim, considerando que “a linguagem é o primeiro mecanismo formal cujas capacidades geradoras são ilimitadas”<sup>108</sup>, 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.

---

<sup>107</sup>GÓMEZ, A. C., **Historia de la cultura escrita**, p. 20.

<sup>108</sup>BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 28.