

# **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**

**Priscila Maddalozzo Pivatto<sup>1</sup>**

## **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, Moreira Pena, Nilo Peçanha, Delfim Moreira e Washington Luís não vivenciaram a decretação de tal instituto. Diante do constante recurso à medida de exceção prevista na constituição federal e das divergências de opiniões com relação a sua interpretação e operacionalização, os três poderes estatais se envolveram em debates para clarificá-lo.

A concretização de um instituto constitucional é tarefa que enfrenta muitas dificuldades, tendo em vista que se trata de um processo complexo que envolve etapas de escrita, leitura, recepção e significação. O fenômeno normativo jurídico depende, assim, de uma série de elementos multidimensionais que atuam na construção do direito. Com o objetivo de ampliar a compreensão sobre o estado de sítio e despertar reflexões sobre os mecanismos que cercam a formação de uma cultura jurídica, o presente trabalho focaliza a análise em um dos aspectos que compõe este quadro geral. Trata-se de abordar a fase de elaboração da palavra, isto é, o processo de escrita do texto normativo constitucional que se refere ao estado de sítio.

Os trabalhos constituintes que antecederam a promulgação da constituição brasileira de 1891 constituem um conjunto de fontes importantes 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. Considerando que a palavra do direito é uma escrita performativa, que constrói realidades e normatiza determinadas concepções de mundo, pretende-se explorar neste estudo os meandros que envolveram a redação do texto constitucional referente ao instituto político-jurídico do estado de sítio durante a primeira república brasileira.

## **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

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio.

legitimidade no país. Um somatório de fatores de dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais foi decisivo para a queda da monarquia, cujas raízes da ruína prolongam-se para muito além da ação militar de 15 de novembro de 1889.<sup>2</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>3</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 modelo federativo.<sup>4</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 nº 1, cujo conteúdo, redigido por Rui Barbosa, foi tomado como base para os trabalhos constituintes posteriores.<sup>5</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.

O art. 1º, do decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, proclama e declara, sob a ressalva da palavra “provisoriamente”, como forma de governo da nação brasileira a república federativa. O decreto é 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.

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 afirma 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>6</sup> O documento

---

<sup>2</sup> COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979, p. 294 e 295.

<sup>3</sup> ARINOS, Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2, p. 116.

<sup>4</sup> ARINOS, Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2. p.120.

<sup>5</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 nº 1 e a segunda pelo congresso constituinte através da promulgação da constituição. (BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2004, p. 218).

<sup>6</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004, p. 142.

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 nº 1, que estabelece, 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”.

A normatização da hipótese do 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. Não obstante o fato do decreto nº 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 nº 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 um ente 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, mantém relação estreita com as posteriores discussões acerca da criação e regulamentação do instituto constitucional do estado de sítio. Isto ocorre porque é possível considerar que o estado de sítio é 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 estréia no processo constituinte somente através da preparação dos anteprojetos da constituição.

### **3. A comissão dos cinco: os primeiros projetos da constituição republicana**

Prosseguindo na tarefa de elaborar uma constituição para o novo sistema político institucional do país, o governo provisório expediu o decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeando a chamada “comissão dos cinco”. 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 anteprojetos para a primeira constituição republicana brasileira a serem apresentados à assembléia constituinte.

A instituição da comissão responsável pelos primeiros trabalhos para a 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” em 1870, documento considerado um dos baluartes do movimento republicano brasileiro. Além disso, os cinco membros da comissão haviam tido participação expressiva nas lutas republicanas que antecederam o fim do regime monárquico imperial, tendo sido, inclusive, signatários do manifesto Saldanha Marinho e Rangel Pestana. 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 comissão. 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 nº 1 e desenvolveu os trabalhos de forma a organizar institucionalmente o país. Composto por cento e dezessete artigos acrescidos de mais nove referentes a disposições transitórias, o projeto estava estruturado em quatro partes principais. O primeiro título 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, o título segundo tratava dos estados membros e o título terceiro dos municípios e cuidavam basicamente das formas de organização e dos meios de relacionamento destes entes com o poder central. O quarto título, 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 temas 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 crime.<sup>7</sup>

O texto do projeto redigido pela comissão dos cinco é uma espécie de enunciado que segue o decreto nº 1 na cadeia comunicativa na qual se constroem as figuras constitucionais da primeira república brasileira. O tema, entendido na perspectiva bakhtiniana, estabelecido pelo documento publicado imediatamente após a proclamação da república serve como ponto de partida para os juristas da comissão. A conclusibilidade e capacidade responsiva<sup>8</sup> do decreto nº 1 permitem que a comissão dos cinco estabeleça 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 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. Cada enunciado deve ser visto antes de tudo como uma resposta aos enunciados precedentes de um determinado campo.”<sup>9</sup>

Os dois documentos, o decreto nº 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 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>10</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>11</sup>

Apesar do 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 as figuras 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 que o texto de Werneck-Pestana preferia utilizar a expressão

---

<sup>7</sup> O texto completo do projeto de constituição elaborado pela comissão dos cinco está disponível na Coleção Obras Completas de Rui Barbosa, v. XVII, tomo I.

<sup>8</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 280.

<sup>9</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 297.

<sup>10</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 262.

<sup>11</sup> BAKHTIN, Mikhail. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 261.

“governo do Estado” para indicar quem deveria solicitar a intervenção.<sup>12</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 contra partida, 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.

Importa perceber que os discursos presentes nos projetos mais do comunicar têm como objetivo veicular, legitimado pela autoridade que o produz, novas representações de mundo.<sup>13</sup> A oposição entre os projetos de Werneck-Pestana e Américo Brasiliense demonstra que “a palavra é a arena onde se confrontam os valores sociais contraditórios”<sup>14</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.

Note-se as diferenças com relação ao artigo que versava sobre a mesma matéria no decreto nº 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, no projeto da comissão o texto destaca, através da forma frasal negativa, que o governo federal só poderá 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 nº 1, a expressão utilizada é que o governo provisório “efetuará” a intervenção necessária, enquanto a redação da comissão utiliza o termo “poderá”. O primeiro texto parece afirmar 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

<sup>12</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 6.

<sup>13</sup> BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas**. O que falar quer dizer. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 34.

<sup>14</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 14.

união, privilegiando ações autônomas dos estados. Neste último caso, intervenção é vista como um mal que deve ser evitado e restringido ao máximo, reservado somente a situações indiscutivelmente extremas. Essa 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 nº 1 centraliza a possibilidade de intervenção nos casos em que a ordem pública estiver ameaçada e isso possa gerar desrespeito aos poderes locais legalmente constituídos ou aos direitos dos cidadãos. Por seu turno, o art. 6º elaborado pela comissão de juristas procurou precisar de forma mais clara as hipóteses que, uma vez configuradas, autorizariam a intervenção federal, além de dar maior previsibilidade à ordem constitucional. A preocupação, considerando o histórico de engajamento dos juristas da comissão no movimento republicano, parece ser 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>15</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, 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. A preferência foi por diluir as proposições em três partes da constituição de forma que o instituto ficou vinculado a outros temas. A escolha por alinhar o estado de sítio 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 estado de sítio. Isso poderia ser explicado pela experiência do desequilíbrio entre os poderes públicos vivenciada durante a monarquia, quando o poder moderador se agigantou frente aos demais.

---

<sup>15</sup> BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas**. O que falar quer dizer. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 28.

A forma 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.<sup>16</sup> A partir dos três enunciados, art. 33, nº 11, art. 54, nº 9 e art. 103, 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 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>17</sup>

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

Após ter sido o projeto da comissão dos cinco entregue ao governo provisório, tão logo o poder central expediu decreto convocando eleições para a formação do congresso constituinte e dando notícia da redação do texto constitucional. O decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, redigido por Rui Barbosa e decretado pelo chefe do governo provisório, é um dos documentos normativos que constitui fonte importante para a reflexão sobre o processo constituinte dos primeiros anos da república brasileira.<sup>18</sup>

Demonstra o texto que existia uma certa necessidade em aprovar uma constituição e fazer com que o país ingressasse em uma ordem constitucional legítima fundada no poder soberano da

---

<sup>16</sup> 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. 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. 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>17</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 129.

<sup>18</sup> 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.

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 que possível evitando, a partir da configuração de um estado de direito, quaisquer levantes contra o novo regime. O decreto nº 510 funcionou, portanto, como uma espécie de resposta para apaziguar os ânimos daqueles que desconfiavam das intenções liberais democráticas do governo provisório.

Embora em um decreto anterior, de nº 78-B, o governo provisório tivesse convocado uma assembléia constituinte exclusiva, o art. 2º, do decreto nº 510 revogou tal dispositivo e determinou que além das atribuições congressistas, caberia aos deputados e senadores eleitos discutirem e aprovarem o texto da primeira constituição republicana brasileira. Seria esta a primeira função a ser exercida pelos representantes do povo, o que inicia uma tradição na história constitucional brasileira de optar por órgãos permanentes das instituições públicas para exercer funções constituintes, ao invés da formação de órgãos com atribuições exclusivamente constituintes.

Uma vez entregue ao governo provisório e publicado no decreto nº 510, o projeto de constituição redigido pela comissão dos cinco sofreu uma revisão detalhada realizada por Rui Barbosa. Não obstante 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>19</sup>

Rui recebe o projeto da comissão dos cinco e trava com ele uma relação dialógica. A partir do tema enunciado pela comissão, Rui constrói 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>20</sup>. É através dessa relação de troca, apropriação e releitura que ele realiza uma revisão do projeto da comissão dos cinco e produz 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 dos cinco. 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 tema 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

<sup>19</sup> Segundo Paulo Bonavides defenderam Rui Barbosa como autor da constituição republicana brasileira “constitucionalistas do quilate de Homero Pinheiro, Aurelino Leal, Afonso Arinos e Pedro Calmon”. (BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2004, p. 226).

<sup>20</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 271.

intervém 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, tema 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 dos cinco por Américo Brasiliense, prevalecendo uma concepção mais ampla de poder público, alargando a competência para requisitar a intervenção federal a qualquer dos poderes estaduais.

Nota-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, por isso, não se repetem de forma igual. Cada uma delas reflete e refrata determinadas representações de mundo.<sup>21</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.<sup>22</sup> A primeira modificação que se percebe no texto é o acréscimo da palavra “privativamente” no caput do artigo que estabelece as competências do congresso nacional. A idéia parece ser a de enfatizar que as funções enumeradas nos vários incisos que compõem o artigo devam ficar a cargo exclusivamente do órgão federal composto por senadores e deputados. É possível considerar que esta preocupação está, ao menos em certa medida, vinculada à

<sup>21</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 129.

<sup>22</sup> 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. 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. 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.

experiência de centralização do poder político nas mãos do imperador e do poder executivo federal vivenciada durante a monarquia. Uma das reivindicações dos principais movimentos políticos e sociais que se ocuparam de implementar no país uma 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 acrescenta que o instituto poderá ser decretado na emergência de agressão, não exigindo, portanto que a situação esteja concretizada, para que o estado de sítio fosse decretado bastaria que estivesse configurada a iminência da ameaça.

Tanto no texto sobre o estado de sítio presente no artigo que diz respeito à competência do congresso nacional, quanto que se refere às atribuições do presidente da república, Rui Barbosa acrescenta que o estado de sítio, na ausência do congresso, poderá ser decretado pelo presidente da república ou por seus “agentes responsáveis”. Embora o revisor tenha sido bastante cuidadoso com a precisão do texto constitucional, verifica-se aqui o emprego de um termo bastante aberto. As dificuldades na aplicação desse artigo podem ser agravadas se for considerado que quanto maior a possibilidade de significação de uma expressão lingüística, maior ainda será a multiplicidade de temas relacionados a ela.

No artigo que estabelece 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 suprime a ressalva que constava no projeto da comissão dos cinco de que somente compete ao 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 estrutura frasal do caput foi modificada, enquanto o projeto da comissão dos cinco iniciava com as hipóteses em que poderia ser decretado o estado de sítio, a redação formulada por Rui Barbosa partia da possibilidade de decretação do instituto. A inversão parece alterar a ênfase do texto, estando no caso do texto da comissão mais direcionada aos casos que permitiriam a decretação da medida de exceção e no caso do

texto revisto mais reforçada no instituto. Isso é importante na medida em que a “a entonação expressiva é um traço constitutivo do enunciado”<sup>23</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 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 a retirada para um ponto qualquer do território nacional. Rui Barbosa mantém a estrutura básica da redação deste artigo do anteprojeto, mas altera alguns termos importantes. O revisor acrescenta que a decretação do estado de sítio quando não estiver reunido o congresso somente poderá ocorrer quando estiver “correndo iminente perigo a pátria”. A intenção parece ser a de enfatizar a 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 substitui o uso de “presidente da república” por “poder executivo federal”, alteração que parece 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 insere 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 nº 914-A, de 23 de outubro de 1890, informando as alterações. 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 dá notícia do novo projeto a ser colocado em

---

<sup>23</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 290.

discussão na assembléia constituinte. Não é esta a primeira vez que o governo provisório fundamenta suas decisões na chamada “opinião pública”. A mesma categoria é usada no decreto nº 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 procura 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>24</sup> A palavra funciona como discurso que se faz 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 é um signo neutro que pode servir a qualquer função ideológica.<sup>25</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.

## **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 legitimados pelo sufrágio popular em votação ocorrida em 15 de setembro. 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 que os federalistas, ao contrário, defendiam um modelo descentralizado, com ampla autonomia para cada um dos estados da federação.<sup>26</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 temas como a distribuição de rendas entre estados e união,

---

<sup>24</sup> BARBOSA, Rui. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. Obras Completas de Rui Barbosa. V. XVII 1890. tomo I. Prefácio de Pedro Calmon, p. XI.

<sup>25</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 36.

<sup>26</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 72.

o poder para legislar, a dualidade da magistratura, enfim, questões relativas às competências destinadas ao poder da união e ao poder dos estados.<sup>27</sup>

A importância de uma assembleia constituinte reside no fato de que se faz necessário que aqueles aos quais cabe a competência para formular textos normativos sejam dotados de legitimidade e competência para realizar tal tarefa. “A competência lingüística constitui não tanto uma simples capacidade técnica, mas uma capacidade estatutária”<sup>28</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 tema central para a 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>29</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 assembleia, 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 assembleia 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 outros poderes estaduais.<sup>30</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 pela constituinte, outras emendas foram propostas ao artigo que versava sobre as possibilidades de intervenção federal. O deputado

<sup>27</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 12 e 13.

<sup>28</sup> BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas**. O que falar quer dizer. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 57.

<sup>29</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 323.

<sup>30</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 370.

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 ocorrido o mesmo com a outra emenda do mesmo deputado.

Um dos únicos discursos proferidos durante a assembléia constituinte sobre o tema da 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 inicia 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 consequência da competência do Governo Federal.”<sup>31</sup>

A postura dos três congressistas 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>32</sup>. Em contra partida, seria obrigação da união 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>33</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. Aqui se mostra uma atualização das relações de poder travadas nas trocas lingüísticas entre dois dos principais grupos políticos da constituinte: os unionistas e os federalistas.<sup>34</sup>

A palavra forma uma arena aonde é travado o embate entre diferentes concepções de mundo. Cada um

<sup>31</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 724.

<sup>32</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 724.

<sup>33</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 517.

<sup>34</sup> BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas lingüísticas*. O que falar quer dizer. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 22 e 23.

dos grupos sociais luta pelo direito e legitimidade de imprimir sua ideologia no texto da constituição. É justamente nessa relação dialógica, aonde cada um dos enunciados influencia e é influenciado pelos demais que a redação final é elaborada.

A emenda ainda sugeria que no nº 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 parece inverter o foco da competência para solicitar a intervenção federal, já que prioriza a ação do legislativo estadual frente executivo. 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>35</sup>. E ainda sugeria que fosse retirado o nº 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 nº 3, retirando a expressão “poderes locais” para colocar em seu lugar “respectivos governos”.

Na segunda discussão, o constituinte 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: “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>36</sup> 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 relata Agenor de Roure, mais três emendas foram apresentadas, mas todas foram rejeitadas.

“a 1ª, do Sr. Leovigildo Filgueiras, substituindo, no nº 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>37</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;

<sup>35</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I, p. 517.

<sup>36</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 328.

<sup>37</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 329.

- 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

Da mesma forma como ocorreu com a questão da intervenção, o estado de sítio não despertou grandes debates no âmbito da assembléia constituinte. Curiosamente, com a entrada em vigor da constituição, em 1891, ambos os temas passaram a ser exaustivamente discutidos no parlamento e em outras esferas da sociedade brasileira. Não se pode asseverar ao certo porque a regulamentação de um instituto constitucional tão importante quanto o estado de sítio implicou silêncio na constituinte.

Na 23ª sessão da constituinte, realizada em 03 de janeiro de 1891, a comissão dos 21 propôs emenda ao nº 15, do art. 47, do projeto apresentado pelo governo provisório, que versava sobre a competência do presidente da república para decretar estado de sítio. A nova redação estabelecia: “compreenda-se também nos parênteses o art. 5º, nº 3.”<sup>38</sup> Com a aprovação dessa emenda na redação final do artigo, ficou consignada a referência ao dispositivo que tratava da intervenção federal para restabelecer a ordem e tranqüilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos. 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 se mantivesse inalterado, sua entonação já não seria a mesma. A alteração na forma modificaria o elemento expressivo, que é uma peculiaridade constitutiva do enunciado<sup>39</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 assim das medidas de exceção que por essa ocasião houverem sido postas em prática.

<sup>38</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, v. II, p. 115.

<sup>39</sup> BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 296.

§ 4º pelos abusos cometidos no emprego dessas medidas responderão todas as autoridades a quem elas devidas”<sup>40</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>41</sup> Assim, muito pouco foi alterado na questão do estado de sítio durante a assembléia constituinte, também não foi instituto que despertou debates importantes entre os membros. Como afirma 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>42</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.

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).

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.

Ao observar a forma como a linguagem é utilizada para construir enunciados jurídicos normativos, percebe-se que dois efeitos principais são produzidos: a neutralização e a universalização. O primeiro desses resulta do uso predominante de construções frasais passivas e 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>43</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 que é ao mesmo tempo estruturado e estruturante, pois são determinados por elementos da realidade ao mesmo tempo em que determinam essas configurações institucionais, sociais, políticas, culturais.

Apesar da urgência com que foram realizados os trabalhos constituintes, Agenor de Roure destaca que o processo constituinte foi meritório e digno de elogios, os quais o autor faz especialmente ao presidente da constituinte Prudente de Moraes.<sup>44</sup> A constituinte se reuniu a maior parte do tempo na

<sup>40</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, v. II, p. 618 a 620.

<sup>41</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, v. II, p. 770.

<sup>42</sup> ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 612.

<sup>43</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004, p. 215.

<sup>44</sup> ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 13.

Quinta da Boa Vista que, segundo o autor era um lugar tranquilo, “longe do bulício da cidade”<sup>45</sup>. Tal qual em Weimar, os constituintes preferiram um lugar afastado dos eventos que incitavam a população. No caso da Alemanha, procuraram afastar-se dos movimentos operários e socialistas, enquanto que no Brasil a calma estava longe do centro do Rio de Janeiro, onde a abolição da escravidão, o fim do regime monárquico e a instauração da ditadura militar agitavam a população. Uma vez encerrados os trabalhos, Prudente de Moraes discursou exaltando a entrada da república brasileira num regime de legalidade graças aos trabalhos dos representantes legítimos da nação na elaboração de uma constituição livre e democrática. Destaca ainda o presidente o regime federativo e o compromisso de fazer a república brasileira prosperar na América do Sul tal qual ao seu modelo da América do Norte.<sup>46</sup> Nessa parte final da fala do presidente, percebe-se a importância do exemplo norte americano para as estruturas político institucionais desejadas para a república brasileira que estava iniciando.

Inobstante o reconhecimento de que gozava Prudente de Moraes perante os colegas de congresso, foi eleito como primeiro presidente da república, pelo congresso, o Marechal Deodoro da Fonseca. No seu discurso de despedida, Prudente de Moraes enalteceu o trabalho 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<sup>47</sup>. Assim, o Brasil republicano ingressava no idealizado regime da legalidade constitucional.

## 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 mudanças gramaticais como alterações numa essência verdadeira de um instituto jurídico, o que se pretendeu foi discutir como o jogo de palavras é determinado pelos jogos de poder que disputam as representações de mundo.

Assim, através das análises até aqui realizadas, percebe-se que os textos normativos são produtos sociais colocados à disposição dos operadores jurídicos. Não são um conjunto de expressões lingüísticas neutras, mas um emaranhado de relações de poder simbólico, aonde os grupos sociais competem em torno da legitimidade para construir e afirmar imaginários e concepções de mundo.

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>48</sup> Assim, considerando que “a linguagem é o primeiro mecanismo formal cujas capacidades geradoras

<sup>45</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 15.

<sup>46</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 18.

<sup>47</sup> ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920, p. 20.

<sup>48</sup> GÓMEZ, Antonio Castillo. **Historia de la cultura escrita**. Gijón: Trea, 2002, p. 20.

são ilimitadas”<sup>49</sup>, procurar-se-á analisar, na seqüência do estudo, aspectos da operacionalização do estado de sítio. Através das apropriações feitas pelos poderes estatais pretende-se perceber nuances do processo de construção de sentido do instituto constitucional.

## 7. Referências Bibliográficas

- ARINOS, Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2.
- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BARBOSA, Rui. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. Obras Completas de Rui Barbosa. V. XVII 1890. tomo I.
- BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 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: Bertand Brasil, 2004.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924, v. I. II e III.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926, v. II e III.
- COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- GÓMEZ, Antonio Castillo. **Historia de la cultura escrita**. Gijón: Trea, 2002.
- ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1920.

---

<sup>49</sup> BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas**. O que falar quer dizer. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 28.