

# entre a autoridade do monarca e o lugar do poder local:

rupturas e continuidades na assembleia  
constituente de 1823

glauber miranda florindo •   
universidade do estado de minas gerais  
carangola - minas gerais - brasil

resumo

No presente trabalho, sem a pretensão de esgotarmos o tema, analisamos alguns episódios da Constituinte de 1823 no que diz respeito à discussão em torno das esferas político-administrativas nas províncias e nos municípios. Nosso objetivo é sinalizar caminhos para se entender como se deram as formações, ou melhor, as reformulações das esferas municipais e provinciais e como elas se relacionam com o debate em torno da autoridade e do equilíbrio dos poderes executivo (também monárquico) e legislativo, dentro de um novo arranjo monárquico-constitucional. Observamos a existência de uma certa continuidade discursiva e prática, de alguns elementos oriundos de um arranjo de Estado não-constitucional, sem que isso tenha significado uma antípoda aos constitucionalismos da época, na formação do arranjo de Estado brasileiro. Dito de outra forma, acreditamos que algumas permanências da antiga ordem se mesclaram às mudanças trazidas pelo Processo de Independência e a análise dos debates ocorridos na Constituinte de 1823 são férteis para pensarmos essas continuidades provenientes da velha ordem colonial.

**Palavras-chave:** Processo de Independência; Monarquia Constitucional; Construção do Estado.

abstract

In the present paper, without pretending to exhaust the theme, we analyze some episodes of the Constituent of 1823 with regard to the discussion around the political-administrative spheres in the provinces and municipalities. Our goal is to point out ways to understand how the formations took place, or rather, the reformulations of the municipal and provincial spheres and how they relate to the debate around the authority and the balance of executive (also monarchical) and legislative powers, within of a new monarchical-constitutional arrangement. We observed the existence of a certain discursive and practical continuity, of some elements arising from a non-constitutional state arrangement, without this having meant an antipode to the constitutionalisms of the time, in the formation of the Brazilian state arrangement. In other words, we believe that some stays of the old order were mixed with the changes brought about by the Independence Process and the analysis of the debates that took place in the 1823 Constituent Assembly is fertile to think about these continuities from the old colonial order.

**Keywords:** Process of Independence; Constitutional monarchy; Construction of the State.

---

\* Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense e professor da área de História do Brasil e da África da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade de Carangola. E-mail: glauber.florindo@uemg.br.

## a constituinte de 1823: o lugar do monarca e dos poderes legislativo e executivo

Com o Processo de Independência do Brasil, houve a necessidade de se promulgarem leis que dessem forma ao Estado brasileiro. Tendo em vista que o Brasil como corpo político autônomo herdava as estruturas do Estado luso, era preciso, portanto, que as classes dominantes, protagonistas da separação, estruturassem o Estado brasileiro. Assim, a Constituinte convocada, ainda em 3 de junho de 1822, se instaurou em 3 de maio de 1823 (NEVES, 2011, p. 101).

Talvez, sob um olhar precipitado, poderíamos pensar que ao se instaurar a Assembleia Constituinte, os poderes executivo e legislativo estariam e se manteriam equilibrados no recém-nascido Estado brasileiro. No entanto, a construção dos poderes da monarquia constitucional brasileira não se deu de forma tão simples. No contexto da Independência, havia mais que um projeto para o arranjo institucional do Brasil.

Um grupo mais radical pensava a instituição de uma carta constitucional que limitaria os poderes do Monarca, que não estaria abaixo apenas da constituição, mas do legislativo que a confeccionaria (NEVES, 2011, p. 92-93). Foi esse grupo o responsável pela imposição de um juramento prévio à carta constitucional a ser elaborada pela Assembleia Constituinte, como requisito para aclamação do Imperador. Essa ação, inclusive, afirmada por algumas câmaras municipais, deixava claro o intento de limitar os poderes do Imperador, a exemplo do que fizeram com o seu pai entre 1820 e 1821 (CUNHA, 1985, p.239).

O outro grupo, mais conservador, pensava a autoridade do Monarca de forma igual ou talvez um pouco acima do poder legislativo (CUNHA, 1985, p. 240). Esse grupo foi o responsável por coibir o ato de juramento prévio do Monarca, no momento de sua aclamação (PIÑEIRO, 2002, p. 65-66). O grupo conservador saiu vitoriosa no primeiro momento do Brasil independente (FALCÓN et al., 1972 p.333-334), haja vista o ofício remetido às câmaras exigindo a retratação dessas no que concernia à exigência do juramento prévio. Ademais, em 12 de outubro de 1822 D. Pedro foi aclamado Imperador, mas a cerimônia não exigiu dele juramento prévio à futura Constituição (FALCÓN et al., 1972 p.333).

É importante ressaltar que não trabalhamos aqui com a ideia de partidos ou facções políticas, enquanto agremiações com programas estabelecidos ou enquanto

definição de comportamentos mais ou menos padronizados de grupos que disputavam os projetos de Estado no Pós-independência. Quando nos referimos a esses grupos, que disputavam a forma como se daria o arranjo institucional do Estado, fazemos de forma ampla. Nossa finalidade é indicar as tendências gerais dos grupos que apresentaram projetos acerca do arranjo de Estado na Constituinte de 1823 e, depois, no decorrer do Império. Assim, preferimos lidar com os posicionamentos dos constituintes de forma menos estanque, não procurando, portanto, enquadrá-los em facções ou partidos, em sentido mais estrito.

Em relação ao debate, recorrente na Constituinte de 1823, de legislativo forte e executivo tutelado contra um executivo forte e com poderes reais plenos, atravessaram o processo de construção do Estado imperial no pós-independência e foram muito além, como por exemplo, podemos ver em Ilmar Rohloff de Mattos, quando o gabinete conservador, que ficou no poder dos fins de 1840 ao início de 1861, defendeu, no caso em questão, o poder pleno ao Imperador, sob a justificativa de manutenção da integridade territorial do Brasil (Cf. MATTOS, 1999). O contexto mudou, mas a tentativa de manter em maior ou em menor escala os poderes do executivo e do legislativo perdurou, ultrapassando o Império e adentrando, inclusive, a República brasileira.

Na Constituinte de 1823, os debates sobre o lugar do Monarca e dos poderes legislativo e executivo logo se instalaram e se seguiram; se mantiveram na pauta praticamente o tempo todo no qual durou a Constituinte e, para além disso, esteve presente no decorrer de todo o período imperial brasileiro. Vejamos um breve exemplo desse debate, ocorrido ainda nas sessões preparatórias da Assembleia Constituinte.

No dia 18 de abril de 1823, foi nomeada uma comissão para elaborar um regimento provisório a fim de regular os trabalhos da Assembleia; o projeto foi lido no dia 30 daquele mês e teve início sua discussão. Conforme o artigo 19: “no topo da sala das sessões estará o trono imperial e no último degrau à direita estará a cadeira do presidente da assembleia. No pavimento da sala diante do trono estará a mesa em cima dela os Santos-Evangélicos; um exemplar da Constituição, outro deste regimento, os códigos das leis do império, a lista impressa dos deputados e dos membros de cada comissão” (ANNAES, 1823, p. 27).

O deputado mineiro José Custódio Dias, após a leitura do artigo se manifestou, advogando que o Imperador deveria ocupar uma posição distinta, porém no mesmo plano

que o Presidente da Assembleia, “cabeça inseparável, [...] do corpo moral que representa a nação, soberana e independente” (ANNAES, 1823, p. 28). Segundo o deputado, o Monarca deveria respeitar a “nação legitimamente representada da qual só deriva toda a autoridade que pelo pacto social se lhe vai a conferir por lei fundamental” (ANNAES, 1823, p. 28).

José Custódio Dias defendeu a sua concepção para o novo arranjo institucional brasileiro, chamando a atenção para o poder legislativo enquanto representante da “nação”. O Imperador, por esse viés, seria o chefe do executivo. Nesse novo arranjo, portanto, não estaria acima do poder legislativo e deveria se posicionar nas sessões da Assembleia no mesmo patamar do Presidente do legislativo. A fala de Custódio Dias demonstra a opinião de parte da Assembleia em relação ao Imperador e os limites de sua autoridade enquanto chefe do poder executivo.

Na mesma sessão, quando se discutia o juramento que os deputados constituintes deveriam fazer, o deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva propôs a fórmula:

Juro cumprir fiel e lealmente as obrigações de deputado na assembleia geral constituinte e legislativa brasiliense, convocada para fazer a constituição política do império do Brasil, e as reformas indispensáveis e urgentes, mantida a religião católica apostólica romana e a independência do império, sem admitir com alguma nação qualquer outro laço de união ou federação, que se oponha à dita independência, mantido outrossim o império constitucional, e a dinastia do Sr. D. Pedro nosso primeiro imperador e sua descendência (ANNAES, 1823, p. 26).

O deputado José Custódio Dias propôs que se emendasse a fórmula proposta por Andrada Machado: nos lugares das palavras “reformas indispensáveis e urgentes” se pusesse “que os representantes da nação, que se vai constituir, tendo por fito o melhoramento, e maior bem da mesma, nenhum limite circunscrevam as suas funções, que aqueles que ditados pela razão e justiça estiverem a seu alcance” (ANNAES, 1823, p. 26). Custódio Dias, ao propor a emenda, indagou: “porque sendo a legislação obra de um Deus, [...], serão porventura tão ilimitados nossos conhecimentos, que seja necessário limitar nossas operações às matas das urgências e necessidades, variáveis a todo o instante, e a isso só fixarem nossos trabalhos quando devemos aspirar providência e providencia?” (ANNAES, 1823, p. 26).

Se a opinião do deputado em relação ao cerimonial e a posição a qual deveria ficar D. Pedro I – no mesmo plano que o Presidente da Assembleia – foi defendida com o argumento de que os poderes executivo e legislativo seriam iguais, e mais, que a Assembleia era a representante da “nação”, e por isso não deveria ter o seu “cabeça” posicionado em um plano abaixo do de D. Pedro I; por sua vez a emenda proposta pelo mesmo deputado ao juramento dos deputados da Assembleia mostra a concepção do parlamentar em relação ao poder legislativo, segundo ele, os legisladores teriam poderes “ilimitados”.

Segundo os Anais da Assembleia Constituinte, alguns deputados se posicionaram contra a emenda proposta por Custódio Dias alegando que “seria absurdo supor que os representantes da nação tinham poderes ilimitados”; assim, a proposta não passou (ANNAES, 1823, p. 26). O Juramento proposto por Andrada Machado e Silva foi aprovado com uma pequena emenda, posta pelo deputado Martim Francisco Ribeiro de Andrada, que inseriu as palavras “integridade e independência” no lugar de apenas “independência” (ANNAES, 1823, p. 27).

No que diz respeito à discussão sobre o regimento provisório e os artigos que regulariam o cerimonial da Assembleia Constituinte, em resposta ao posicionamento de José Custódio Dias, o deputado Andrada Machado e Silva questionou qual seria a paridade entre o representante hereditário da “nação inteira” e os representantes temporários, da mesma forma o deputado questionou qual seria a paridade entre o representante hereditário e o presidente da Assembleia, que apesar do título seria apenas o primeiro entre os seus iguais (ANNAES, 1823, p. 28). Segundo o deputado, “nada pôde haver de comum em hierarquia e precedência entre o monarca que para bem dos povos tem a lei, por uma ficção legal, posto além da esfera da humanidade, e quase endossado, e um puro mortal que, apesar de respeitável, é sujeito às mesmas leis que regem os mais membros da sociedade? Basta, Sr. Presidente, nem a matéria pedia tanto” (ANNAES, 1823, p. 28).

Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva se posicionou de forma bastante clara sobre a proeminência do poder executivo e, nesse sentido, da figura do Imperador sobre o poder legislativo. O deputado deixou claro que o poder executivo, embora igual aos demais poderes, tomaria emprestado a autoridade dinástica do monarca e, portanto, ganharia um *plus* sobre os outros poderes (ANNAES, 1823, p. 28).

As questões abordadas acima expressam uma definição do lugar dos poderes em construção: monarquia e Assembleia, executivo e legislativo (SLEMIAN, 2006, p. 82). Ademais, o debate nos mostra a existência de posicionamentos distintos em torno da forma como se daria a estruturação do arranjo institucional do Estado brasileiro. Havia um grupo que defendia a “nação” como alicerce da soberania dos poderes, principalmente do poder legislativo e, nesse sentido, se posicionavam contrários a um executivo forte em que o Imperador tivesse poder de veto ou de dissolver a Câmara. Já o outro grupo defendia um executivo forte, concentrado nas mãos de D. Pedro I, com o intuito de afastar ideias democráticas, entendidas à época como desagregadoras (NEVES, 2011, p. 102).

Na cerimônia de abertura da Assembleia Constituinte e Legislativa, o Imperador fez sua primeira Fala do Trono. Na ocasião, D. Pedro lembrou o momento de sua sagração e coroação: “Como imperador constitucional, e mui principalmente como defensor perpétuo deste império, disse ao povo no dia 1º de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado, e sagrado, que com a minha espada defenderia a pátria, a nação e a constituição, se fosse digna do Brasil e de mim” (ANNAES, 1823, p. 41).

O dia teria, enfim, chegado, a Constituinte iniciava os seus trabalhos; no entanto, o Imperador deixou claro que a Constituição deveria ser digna dele. Uma Constituição que desse, “uma justa liberdade aos povos, e toda força necessária ao poder executivo” (ANNAES, 1823, p. 41). A fala do Imperador não foi uma afronta ao ideário liberal ou a Constituição, que até aquele momento seria produzida pela Constituinte, mas também não foi uma capitulação frente a uma forma de constitucionalismo que poderia colocá-lo, enquanto chefe do executivo, apenas em pé de igualdade com os demais poderes do Estado. O Monarca defendia, sem dúvidas, uma monarquia constitucional, no entanto, em nenhum momento ele se pronunciou a respeito da possibilidade de igualdade entre os três poderes. Segundo ele, os três poderes deveriam ser “bem divididos de forma que não possam arrogar direitos que lhe compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados” (ANNAES, 1823, p. 41). Talvez seja mais fácil entender essas nuances do projeto pedrino hoje do que à época, mas ainda assim podemos dizer que o recado foi dado.

## a constituinte de 1823: o lugar do poder local

Vimos até aqui que desde a abertura da Constituinte em 1823, se discutiu a amplitude do poder monárquico dentro do escopo dos poderes constitucionais. Chamaremos a atenção, a partir de agora, para o debate sobre as esferas político-administrativas do que o Brasil deveria ter e sua relação com a força e com autoridade do monarca dentro do arranjo institucional do Estado.

Na sessão de 16 de agosto de 1823, Antônio Carlos de Andrada Machado e Silva avisou à Assembleia que o projeto de constituição estava pronto, era composto de 272 artigos divididos em 15 títulos (ANNAES, 1823, p. 12). O título X – Da Administração – tratou das esferas administrativas do Império. Em síntese, a divisão político-administrativa do Brasil teria como principais núcleos administrativos, em hierarquia, logo abaixo da Corte, as comarcas; depois dessas, os distritos e, por fim, os termos com suas municipalidades; as províncias seriam apenas unidades territoriais componentes do Império (ANNAES, 1823, p. 22).

Segundo o projeto de constituição do Império, nos seus títulos I e X, assim se daria a estrutura administrativa do Brasil: em cada comarca haveria um presidente nomeado pelo Imperador e um conselho eletivo. Nos distritos, haveria um subpresidente, provavelmente indicado pelo Imperador ou pelo presidente da comarca e, também, um conselho de distrito, que seria eletivo. Nos termos, haveria um chefe do executivo local, o decurião, que seria também o presidente da câmara - provavelmente o escolhido para o cargo seria o vereador mais votado. As câmaras ficariam responsáveis pelo governo administrativo e econômico do município. Não caberia ao chefe do executivo local lidar com questões jurídicas, sendo essas resolvidas pelos juízes eletivos dos termos (ANNAES, 1823, p. 12-23).

A estrutura político-administrativa do Império, segundo o projeto de constituição apresentado na Constituinte de 1823, seria bastante descentralizada, o poder local ganharia um importante espaço de atuação, a partir das comarcas com seus conselhos eletivos. No entanto, não se pode desconsiderar que o presidente seria nomeado pelo Imperador e poderia ser removido por ele a qualquer momento, o que traria um certo equilíbrio ao jogo político. No entanto, o caráter descentralizador do projeto não pode ser minimizado.

O Brasil, pelo projeto de constituição, seria composto por 19 províncias, sem contar a Cisplatina e as ilhas de Fernando de Noronha e Trindade. Mas a comarca seria o principal núcleo governativo nas localidades, ela estaria hierarquicamente logo abaixo do Governo Central (ANNAES, 1823, p. 12). Nesse sentido, a título de exemplo, apenas a província de Minas Gerais contaria com 5 comarcas, usando como referência o ano de 1821, ou, 9 comarcas, tendo como referência o ano de 1833 (SARAIVA, 2006, p. 73-74). As municipalidades nessa configuração negociariam suas demandas com o presidente e com o conselho estabelecido na comarca da qual fazia parte, portanto, o poder local ganharia um caminho direto no âmbito regional para colocar seus interesses em pauta e discuti-los.

É necessário pensarmos a estranheza da fórmula trazida pelo projeto de constituição, de como se organizaria a estrutura político-administrativa do Império, tendo em vista que quando o projeto de constituição foi apresentado, já se encontrava em discussão, desde 26 de maio de 1823, o projeto de lei que regularia provisoriamente os governos provinciais, o qual teve autoria o mesmo redator do projeto de constituição, deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva (SLEMIAN, 2006, p. 104-112).

A lei que deu forma provisória aos governos provinciais foi promulgada em 20 de outubro de 1823, extinguindo as juntas de governo e estabelecendo um presidente nomeado pelo Imperador e um conselho consultivo, que seria eleito da mesma forma que os deputados da Assembleia Geral (SLEMIAN, 2006, p. 114). Um mês antes da promulgação dessa lei, na sessão do dia 20 de setembro de 1823, o deputado José de Souza Mello pediu a palavra para questionar a redação do artigo 4 do projeto de constituição. Nas palavras do deputado:

Eu acho neste artigo 4º do modo porque se acha enunciado uma contradição manifesta à doutrina do 2º artigo já vencido, e uma falta, a que eu poderia chamar impolítica, segundo o estado atual do Brasil; a contradição se descobre quando neste artigo se distingue, e se nega o título e categoria de província às partes componentes do império, depois de estarem elas como tais reconhecidas, e declaradas no segundo artigo que diz – compreende as províncias, etc.; – a impolítica que eu considero como tal é a citada abolição e extinção do título de províncias que as nossas têm, e que podem

e devem conservar qualquer que seja a divisão de seus distritos para a boa administração dos negócios públicos.

O Brasil de reino foi elevado à império, e esta elevação foi de certo fundada em alguma influência política, e não envolve mero esplendor nominal; por consequência é necessário guardarmos a mesma proporção a respeito das províncias, conservando-lhes seus títulos e categorias que não influem menos, e cuja abolição os povos não olharão sem pesar (ANNAES, 1823, p. 186-187).

O deputado propõe então uma emenda, segundo a qual o Império seria dividido por províncias, que por sua vez seriam divididas em comarcas, essas em distritos e assim por diante. A emenda foi apoiada, mas a discussão continuou. Outros deputados propuseram emendas para se alterar a redação do artigo, considerando a divisão das unidades administrativas a partir das comarcas, mas deixando claro que o território brasileiro seria constituído por províncias. Foi o caso da emenda proposta de Manoel Caetano de Almeida e Albuquerque, que no lugar de “território do império” se dissesse “províncias do império”, mantendo-se nesse caso, as principais unidades administrativas regionais, como dito, situadas nas comarcas (ANNAES, 1823, p. 189).

Ao que parece, alguns deputados não tinham certeza das intenções dos autores do projeto. Não sabiam se o termo “comarca” seria utilizado como substitutos para o termo “província”, ou se as comarcas seriam as unidades administrativas no lugar das províncias e essas se refeririam apenas às divisões territoriais do Império. Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, em sua fala, explicita, de forma bem clara, essa dúvida: “neste artigo divide-se o território do Brasil em comarcas, o que não aprovo; ou se quer dar o nome de comarca ao que hoje é província, e nenhuma razão encontro para esta troca de nome” (ANNAES, 1823, p. 186-187).

Na sessão do dia 23 de setembro, o deputado João Severiano Maciel da Costa, o futuro marquês de Queluz, também questiona: “Que queria, pois, a ilustre comissão com isto? Queria somente mudar de nomes, chamando comarcas o que outrora chamávamos províncias: e chamando distritos o que outrora chamávamos comarcas?” (ANNAES, 1823, p. 208).

Nenhum membro da comissão responsável pela elaboração do projeto de constituição se manifestou para explicar a intenção dos autores. No entanto, se nos atentarmos para o artigo 218 do título XI do projeto, a respeito da fazenda nacional, o

qual postula que “o poder legislativo repartirá a contribuição direta pelas comarcas; o presidente e conselho presdial pelos distritos; o subpresidente e conselho de distritos pelos termos; e o decurião e municipalidade pelos indivíduos, em razão dos rendimentos que nos termos tiverem, quer residam nele, quer fora” (ANNAES, 1823, p. 22), vemos que as comarcas seriam as cabeças administrativas das regiões do Império, pois elas receberiam do poder legislativo as contribuições diretas e ficariam responsáveis por distribuí-las aos distritos que, por sua vez, fariam os mesmo para os termos e assim por diante. Não nos fica dúvida, portanto, de que a proposta trazida no projeto de constituição desconsideraria a província enquanto unidade administrativa do Império, a mantendo apenas como unidade política, definidora das regiões territoriais do país.

Na sessão do dia 20 de setembro de 1823, o deputado Venâncio Henriques de Resende se posicionou contra a redação do artigo 4 do projeto. Segundo ele, “o artigo [viria] dismantelar todo o edifício das províncias, que fa[ririam] parte do esplendor, grandeza e majestade do império. Reduzindo-as a pequenos governichos, fica[ria] sendo o império do Brasil um amontoado de rodilhas” (ANNAES, 1823, p. 187-188). O deputado prosseguiu defendendo que devido à vastidão do território brasileiro e à dificuldade de comunicação e de trânsito entre as regiões do Império, se faria necessário que as províncias, como então situadas, formassem centros ligados ao centro comum (ANNAES, 1823, p. 188).

João Severiano Maciel da Costa, segundo o que ele demonstrou entender, não estava apenas preocupado com a confusão que as trocas dos nomes das unidades administrativas do Império. Para o deputado, colocar as comarcas como cabeças da administração regional, multiplicaria sem necessidade os poderes locais, causando inconvenientes ao governo. É importante observarmos que a defesa das províncias como unidades administrativas, feita por Maciel da Costa, também foi uma defesa da autoridade do poder executivo e mais, do poder moderador, inerente à figura do Monarca, na concepção do deputado (ANNAES, 1823, p. 208-209).

Para Maciel da Costa, em um governo constitucional, o “supremo chefe” teria, além do poder executivo, o poder moderador, o qual ele descreveu, quase em um sentido hobbesiano, como “Argos político, que com cem olhos tudo vigia, tudo observa, e não só vigia e observa, mas tudo toca, tudo move, tudo dirige, tudo conserta, tudo compõe, fazendo aquilo que a nação faria se pudesse” (ANNAES, 1823, p. 208). Para fazer uso desse

poder, o Imperador precisaria ter “olhos e braços”, esses seriam as autoridades provinciais, que deveriam “abranger uma grande extensão do território” (ANNAES, 1823, p. 209). O Brasil, nas palavras de José de Souza Mello, estaria “possuído das ideias de que província é mais alguma coisa que comarca, assim como império é mais alguma coisa do que reino” (ANNAES, 1823, p. 205). Portanto, seria interessante que se conservasse as nomenclaturas já usuais, para não causar confusão (ANNAES, 1823, p. 205).

Como demonstrado acima, nos é bastante claro que o projeto de constituição previa como “cabeça” da administração local, imediatamente abaixo do Governo Central, as comarcas. As províncias serviriam apenas como unidades políticas dos territórios constituintes do Império. É inocente pensarmos que os deputados, como acima conjecturamos, não entenderam a redação do projeto e a intenção dos redatores, ou melhor, a intenção do redator, o deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva.

Portanto, quando os deputados questionaram a redação do artigo, alegando que ela geraria confusão, seja pelo costume que os indivíduos teriam com o termo província e com a dimensão político-administrativa que a palavra carregaria, seja pela quantidade de comarcas, muito maior que o número de províncias, e, conseqüentemente, os possíveis problemas que essa divisão de poder poderia gerar; o que estava em pauta, na verdade, era a autoridade dos poderes executivo e legislativo.

Um exemplo da defesa da autoridade do poder executivo e mais, do poder monárquico, se verifica na fala do deputado João Severiano Maciel da Costa, na qual ele defendeu, inclusive, o poder moderador como algo inerente à figura do Imperador. Para o parlamentar, as províncias seriam os olhos e o braços do monarca. Outro exemplo reside na fala do deputado Venâncio Henriques de Resende, que defendeu as províncias e a sua ligação direta ao Governo Central para que se evitasse a formação de pequenos “governichos”. Em outra ocasião, quando se discutiam o artigo 3 da lei que daria forma provisória aos governos provinciais, Henriques de Resende defendeu que “os governos das províncias [seriam] uma emanção do chefe supremo do poder executivo” (ANNAES, 1823, p. 84). Ou seja, as províncias, para esses parlamentares, deveriam ser mais que unidades territoriais, deveriam ter um papel administrativo como parte constituinte do Império Brasileiro, nesse sentido, elas deveriam funcionar como extensão do poder executivo nas localidades.

No que diz respeito à defesa do poder legislativo, a fala de José Joaquim Carneiro de Campos na sessão de 23 de setembro de 1823, quando se discutia a possibilidade de se adiar a discussão do artigo, demonstrou uma preocupação com a definição em relação à forma como se dariam as eleições, tendo em vista o redimensionamento administrativo proposto pelo projeto de constituição. Segundo o parlamentar: “se acaso não alterarmos a divisão de agora, então não só não deve ficar adiada a matéria, mas deve até ser suprimido o artigo. Mas se a constituição vai marcar nova maneira de se ajuntarem os eleitores para fazerem as eleições, e se a administração há de ter mesmo uma forma diversa; [...], não há dúvida que se deve tratar disto [...]” (ANNAES, 1823, p. 207).

Aqui, vale visitarmos a discussão de outro artigo do projeto de constituição, a do artigo 2. Na sessão de 17 de setembro, logo que o artigo foi posto em discussão, o deputado Antônio Ferreira França ofereceu uma emenda à redação que o deixaria da seguinte forma: “compreende confederalmente as províncias...”, ou seja, o deputado sugeriu que se adicionasse um arranjo confederativo/federativo à forma como se estabeleceria o Estado brasileiro (ANNAES, 1823, p. 207). O deputado Francisco Gê Acayaba Montesuma falou na sequência, apoiando o aditamento proposto por Ferreira França, que não haveria possibilidade de interpretação “sinistra” sobre o termo “confederalmente”, nem do seu uso prático no arranjo de Estado, pois conforme o artigo 1 do projeto, que já havia sido aprovado, o “Império do Brasil seria indivisível” (ANNAES, 1823, p. 151).

Os deputados Montesuma e Ferreira França, em suas falas, representavam um grupo que defendia uma maior autonomia para as províncias, usando, para tanto, um argumento federalista. Na visão dos deputados, um arranjo descentralizado, ou seja, federal, não seria incompatível com um sistema monárquico constitucional (COSER, 2008, p. 39-40). É importante frisarmos que no decorrer da discussão, o grupo descentralizador, quase sempre representado pelos deputados Montesuma e Ferreira França, ao defender um arranjo federal, o fez de forma a colocar as províncias como entes regionais, que deteriam certo grau de autonomia para lidar com suas próprias demandas. Nas palavras de Montesuma, defendendo o aditamento proposto por Ferreira França: “[mostraríamos] à nação, que [seriam] respeitados os inalienáveis direitos de cada uma das províncias, aqueles sem os quais elas jamais poderão conseguir verdadeira

prosperidade que está implícita no gozo de uma salutar, e bem entendida liberdade” (ANNAES, 1823, p. 155).

As províncias aparecem como expressões das localidades, e na visão dos deputados que defenderam um sistema federativos para o Brasil, elas deveriam ter autonomia para lidar com as suas demandas. A divisão em comarcas redimensionaria as forças locais, e os motivos elencados, como vimos, seriam dois: o “povo”, ou melhor, as classes dominantes do Império já estariam acostumadas com a organização territorial feita através das províncias, grosso modo, as antigas capitanias. Ademais, a representação no âmbito central seria perturbada, uma vez que os representantes da então Assembleia foram eleitos tendo em vista as províncias e não as comarcas.

O primeiro deputado a se pronunciar com posição contrária ao posicionamento de Ferreira França e de Montesuma foi o deputado Manoel de Souza França. Segundo o deputado, não haveria problema para o Império do Brasil, a adoção de um sistema federativo, pelo contrário, talvez tal forma de governo fosse o meio pelo qual as províncias prosperariam. No entanto, Souza França se posicionou contra o aditamento de Ferreira França por considerar a situação pela qual passava o Brasil naquele momento, pois, nas suas palavras: “quando os povos Brasil se deram as mãos, e proclamaram a sua independência, foi com a pronúncia de um governo monárquico, que se estendesse a todas as partes do império” (ANNAES, 1823, p. 151).

O deputado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro também se manifestou contra a emenda proposta por Ferreira França: “Não impugnarei porém a emenda como oposta à monarquia, e até parece que hoje não entra mais em dúvida a possibilidade de confederações monarquias, digo só, que não nos convém dividir o império em estados independentes porque seria enfraquecê-lo” (ANNAES, 1823, p. 166).

Venâncio Henriques de Resende e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro representavam um grupo que advogava um arranjo de Estado mais centralizado, no entanto, como percebido no texto, não demonizaram a proposta de um sistema federal, embora não tenham concordado com ela. Henriques de Resende deixa claro que, na sua visão, o Estado brasileiro seria um Estado monárquico, chamando a atenção para a necessidade de um Governo Central forte. Já Campos Vergueiro considerava a possibilidade da existência de um federalismo moderado, ou seja, um arranjo de Estado

monárquico constitucional, no qual o Governo Central, embora forte, fornecesse certa autonomia às localidades.

Como podemos perceber, a discussão ocorrida na Constituinte de 1823, em torno da forma que deveria ter o arranjo institucional do Estado, é complexa e cheia de nuances, as propostas debatidas foram desde um Estado extremamente centralizado, sobretudo, na figura do Imperador enquanto chefe do poder executivo, passando por arranjo mais moderado, considerando um Estado forte, mas com autonomia para as esferas regionais, até, por fim, a propostas que defendiam arranjos totalmente descentralizados para o Estado.

Nenhum desses grupos, na ocasião, defendeu um arranjo de Estado proposto no projeto de constituição. Se as comarcas, como principal unidade administrativa abaixo do Governo Central, poderiam dar um excesso de autonomia às localidades – embora seu presidente fosse indicado pelo imperador, temos que considerar que o artigo que determinaria isso, ainda seria discutido – elas tirariam de cena as províncias, que eram, em sentido amplo, a continuidade das unidades estabelecidas no decorrer do período colonial, isto é, das capitânias. Isso incomodou alguns parlamentares, por exemplo, Montesuma, que preferia administração regional, a partir das províncias, pois não seria prudente uma inovação, tal qual a proposta, naquele momento. Ou seja, mesmo os que defendiam um arranjo de Estado mais descentralizado, não defenderam as comarcas, preferiram defender a continuidade. Para o grupo centralizador, a divisão administrativa baseada nas comarcas ou diminuiria o poder do monarca ou, no mínimo, deixaria o jogo político mais complexo.

A discussão do artigo se encerrou com a aprovação da emenda do deputado João Severiano Manoel da Costa, que suprimiu o artigo original e manteve a divisão do Império em províncias, sendo que, no futuro, de acordo com a emenda aprovada, se determinaria possíveis modificações caso fossem necessárias (ANNAES, 1823, p. 210). O título X do projeto de constituição, que trataria da administração do Império, não chegou a ser discutido, pois a Assembleia Constituinte foi dissolvida por D. Pedro I em 12 de novembro de 1823.

## considerações finais

Ao fechar a Constituinte, D. Pedro I nomeou um conselho, encarregado de elaborar um novo projeto de constituição. Participaram desse conselho Manoel Jacinto Nogueira da Gama, João Severiano Maciel da Costa, José Joaquim Carneiro de Campos, Antônio Luiz Pereira da Cunha, Luiz José de Carvalho e Mello, Egídio Álvares de Almeida, Clemente Ferreira França, Mariano José Pereira da Fonseca, João Gomes da Silveira Mendonça e Francisco Villela Barbosa.

É importante ressaltar que a postura tomada por D. Pedro I e seus partidários não foi totalmente oposta às tendências constitucionalistas da época. No entanto, o fechamento da constituinte de 1823 pode ser pensado, dentre outras possibilidades, como uma forma encontrada pelo Imperador para garantir sua autoridade dentro de um arranjo de Estado constitucional. Havia certa desconfiança em relação a figura do monarca, tendo em vista que ele era herdeiro do trono português. Ademais, naqueles primeiros momentos do pós-independência começava a surgir um novo embate entre os grupos que compunham o projeto pedrino e os que tinham outros projetos arranjo institucional brasileiro. Os episódios abordados no decorrer deste texto mostram como os limites dos poderes executivo e legislativos estavam sendo pensados, e como as esferas administrativas do Estado também faziam parte desse debate.

As câmaras municipais tiveram um papel importante na primeira metade do século XIX. Foram elas as legitimadoras do projeto encabeçado por D. Pedro a mando das frações das classes dominantes situadas na região Centro-Sul do Brasil, sobretudo no Rio de Janeiro (FLORINDO, 2018, p.12). Haja vista a importância das câmaras municipais no período colonial, inseridas no bojo do Império colonial português (Cf. SILVA, 2011, p. 22-23; CHAVES et al., 2008, p. 11; BICALHO, 1998; BOXER, 1971).

O embate simbólico da posição do trono ante a sala de Sessões da Assembleia demonstra bem o tom do debate promovido, uma parte dos legisladores defenderam que o trono se mantivesse acima da cadeira do Presidente da Assembleia, e outra parte defendeu a altura equânime entre os assentos, já que o legislativo, onde seus membros foram eleitos, portanto, representaria a Nação, e por isso, deveria ter igualdade perante o Imperador, que diferente dos eleitos, foi aclamado.

Pelo mesmo viés podemos interpretar a discussão em torno das esferas administrativas do Estado,<sup>1</sup> conforme mostramos. Dentre outras possibilidades, um dos motivos para certo esvaziamento das câmaras municipais, que perderiam o posto de órgãos administrativos locais para as comarcas, seria a diminuição da influência que esses órgãos teriam enquanto elementos tradicionais do Império colonial português.

Por esse prisma, a dissolução da Assembleia Constituinte pode ser pensada, dentre várias outras possibilidades, como uma vitória do projeto que defendia a predominância do poder executivo sobre o poder legislativo; e mais, o predomínio do poder monárquico sobre os demais poderes do Estado brasileiro. O Imperador, então, para tornar a monarquia um regime constitucional, a fim de garantir um arranjo de Estado liberal, faz uso de um antigo expediente: conta com o apoio, com a adesão, das Câmaras Municipais (LOPES, 2002, p. 195).

O projeto apresentado pelo conselho nomeado por D. Pedro I, em menos de um mês de trabalho, trouxe as províncias como unidades administrativas, “cabeças” do poder local. Em 24 de março de 1824, foi outorgada a Carta Constitucional do Brasil Imperial. Com sua promulgação, as províncias mantiveram-se como unidade administrativa local. O Presidente de província era nomeado pelo Imperador, sendo amovível por ele, de acordo com seu entendimento (BRASIL, 1886, art. 165). As atribuições dos presidentes de província seriam reguladas por uma lei posterior, basicamente se mantiveram as atribuições expressas na lei de 20 de outubro de 1823 (BRASIL, 1886, art. 166). A Carta de 1824 criou os Conselhos Gerais de Província<sup>2</sup>, no entanto, esses conselhos não receberam atribuições legiferantes, apenas propositivas, pois, embora de acordo com a Carta de 1824, as atribuições dos Conselhos Gerais de Província fossem “propor, discutir, e deliberar” sobre os negócios das províncias, essas deliberações se tornavam resoluções enviadas, pelo presidente de província, à Corte. Cabia à Assembleia Geral deferir, ou não, as resoluções provinciais. Desse modo, as esferas municipais e provinciais ficavam à mercê das deliberações da Assembleia Geral na Corte para terem suas demandas

<sup>1</sup> Outro caminho interpretativo possível é pensar esvaziamento das províncias no jogo político, a extinção das atribuições administrativas das províncias – as antigas capitanias – possui significativos indícios do contexto daquele período, de tensão e de tentativa de estabilização do território. Haja vista que, durante a constituinte, ao menos três províncias estavam em Guerra com o poder central: Bahia, Maranhão e Grão-Pará, este último adere ao projeto político Imperial em 16 de agosto de 1823, portanto, durante os debates da Constituinte. Portanto, a ideia de se retirar os poderes tradicionais e simbólicos das administrações provinciais, que naquele contexto em que poderiam trazer ameaças à manutenção da unidade territorial do Império, pode ser considerado uma das possibilidades pensadas no bojo desse debate.

<sup>2</sup> Até então vigoravam apenas os Conselhos da Presidência criados pela Assembleia Constituinte através da Lei de 20 de outubro de 1823

atendidas. Ademais, os Conselhos Gerais de Província não podiam tratar de assuntos considerados de “interesse geral da nação” ou, “sobre imposições, cuja iniciativa [fosse] da competência particular da Câmara dos Deputados”, como por exemplo, a iniciativa sobre os impostos.

Conforme a Carta de 1824, deveria haver Câmaras nas cidades e vilas existentes e nas que fossem criadas no futuro, competindo a elas o governo econômico e municipal. As Câmaras seriam eletivas, compostas pelo número de Vereadores determinado pela lei, sendo o mais votado, nomeado presidente. Ademais, uma lei regulamentar seria promulgada para definir as atribuições dos cargos municipais, a forma como a Câmara iria deliberar e, também, aplicar as suas rendas.

A Constituição foi outorgada em 25 de março de 1824, sua outorga não a fez inteiramente adversa ao que havia sido discutido na efêmera Assembleia Constituinte de 1823. Porém, foi estabelecida pelo monarca e não pelos representantes do povo (NEVES, 2011, p. 104). A monarquia hereditária e constitucional reforçou a unidade do império, a partir de um executivo forte e centralizado, pretensão de D. Pedro I (NEVES, 2011, p. 104).

Por trás de uma monarquia, agora, constitucional, D. Pedro I implementou um expediente velho e autoritário (FAORO, 2005, p. 328). O imperador distribuiu títulos e cargos aos seus partidários, manteve as províncias diretamente ligadas à Corte, através da nomeação de seus presidentes, relegou ao Senado vitalício um papel conservador e apaziguador da opinião pública (FAORO, 2005, p. 329-333) e, sobretudo, falsificou o parlamentarismo através das atribuições do poder moderador, que dava ao imperador a possibilidade de nomear os ministérios e dissolver a Assembleia Geral (CARVALHO, 2014, p. 2014), além do direito de sancionar as decisões vindas do legislativo antes de se tornarem lei (NEVES, 2011, p. 108).

O Processo de Independência, portanto, reuniu velhos expedientes a novos desafios, corpos velhos, trajando vestes modernas. O monarca, ressignificado, se tornou constitucional, mas, para tanto, precisou da adesão (quando não do beija-mão) das câmaras municipais para se tornar Imperador. No pós-independência, a Constituinte de 1823 foi fechada, o embate entre as frações de classes que alicerçaram o I Reinado fez com que o Pedro I tomasse as rédeas da monarquia constitucional, mas com uma Constituição outorgada, porém mais que isso, jurada pelas velhas câmaras municipais.

Elas legitimaram a autoridade do Imperador sobre os demais poderes do Estado brasileiro, a partir de então, constitucional.

Em 1826 o poder legislativo volta a funcionar, com a abertura das Assembleia Legislativa Geral. Os trabalhos logo mostraram o intento dos parlamentares, para além da modernização do Estado, de fazer oposição ao Imperador, ou ao menos, limitar suas opções dentro das fronteiras do constitucionalismo brasileiro (FLORINDO, 2018, p. 267). Mais uma vez a autoridade do monarca e o lugar do poder local entrariam na discussão.

## referências

### Fontes

BRASIL. *Annaes do Senado do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1823.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil*. Carta de Lei de 25 de março de 1824. Coleção das Leis do Brazil de 1824. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886

### Obras gerais

BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de História*, v. 18, n. 36, p. 251–280, 1998.

BOXER, C. R. *O Império Colonial Português (1415-1825)*. Lisboa, Edições 70, 1981

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014

CHAVES, Cláudia Maria das Graças, PIRES, Maria do Carmo, MAGALHÃES, Sônia Maria (Org.). *Casa de Vereança de Mariana: 300 anos de História da Câmara Municipal*. Ouro Preto: Editora da UFOP, 2008

COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: Centralização e Federalismo no Brasil (1823 - 1866)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: A trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, p.191-227, jun. 2011.

CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da. A Fundação de Um Império Liberal: Discussão de Princípios. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, 6ªed. São Paulo: Difel, 1985, t. II, v.1

FALCÓN, Francisco C.; MATTOS, Ilmar Rohloff de. O Processo de Independência no Rio de Janeiro. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *1822: dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulos: Globo, 2005

FLORINDO, Glauber Miranda. *Roupas velhas ou novas: as câmaras municipais no processo de construção do Estado imperial brasileiro (Mariana, 1828-1834)*. 2018. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/2049.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

LOPES, José Reinaldo de Limas. Iluminismo e Jusnaturalismo no Ideário dos Juristas da Primeira Metade do Século XIX. In: JANCSÓ, István (Org.). *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec; Editora Unijuí; FAPESP, 2003

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. 4a edição. Rio de Janeiro: Access editora, 1999.

NEVES, Lúcia Bastos Pereira das. A vida Política. In: SCHWARCZ, Lilia Mortiz (Org.). *Crise Colonial e Independência: 1808-1830*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p. 75-113. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010).

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. *Os Simples Comissários: negócios e políticas no Brasil Império*. 2002. 233 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, PPGH, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. 2006. 338 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História, São Paulo, 2006.

SARAIVA, Luiz Fernando. *O Império das Minas Gerais: Café e Poder na Zona da Mata Mineira*. 2008. 356 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SILVA, Karla Maria da. *O poder municipal e as práticas mercantilistas no mundo colonial: um estudo sobre a Câmara Municipal de São Paulo – 1780-1822*. 2011. 155 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis. Assis. 2011.

Recebido em: 30/03/2020 – Aprovado em: 14/05/2020